

MÉXICO FRENTE AL TLC: Costos y beneficios

337.9172

B938m México

Instituto Nacional para la Asistencia Pública

MÉXICO FRENTE AL TLC: COSTOS Y BENEFICIOS

Coordinadores

Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske y Mónica Serrano.

México frente al TLC: costos y beneficios/ Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske y Mónica Serrano, coordinadores. México: El Colegio de México: Lotería Nacional para la Asistencia Pública, 1994.

xiv. 312p.; 21 cm.

ISBN 968-12-0648-7

1. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. 2. Comercio exterior-México. 3. México-Relaciones económicas exteriores-EE.UU. 4. EE.UU.-Relaciones económicas exteriores-México. 5. Comercio internacional. I. Bulmer-Thomas, Victor, comp. II. Craske, Nikki, comp. III. Serrano Carreto, Mónica, comp.

Editor: Luis Ignacio Sáinz

Diseño: Héctor R. de la Vega

Portada: Álvaro Fernández Ros

Primera edición 1994

D:R: © El Colegio de México

© Lotería Nacional para la Asistencia Pública

ISBN 968-12-0648-7

Impreso en México/Printed in Mexico

CONTENIDO

<i>Prefacio</i>	VII
<i>Reconocimientos</i>	IX
<i>Índice de colaboradores</i>	XI
<i>Abreviaturas y acrónimos</i>	XV

Capítulo 1	Introducción Jesús Silva Herzog	1
------------	---	---

I DIMENSIONES ECONÓMICAS

Capítulo 2	México y el TLC: los efectos económicos y el proceso de la negociación Jaime Ros	13
------------	--	----

Capítulo 3	¿Es México la puerta trasera del mercado estadounidense, o un nicho en el área de libre comercio más grande del mundo? Adriaan Ten Kate	35
------------	---	----

Capítulo 4	El sistema financiero mexicano y el TLC Ignacio Trigueros	51
------------	---	----

Capítulo 5	La agricultura y los campesinos dentro del TLC: una perspectiva mexicana Kirsten Appendini	69
------------	--	----

II DIMENSIONES SOCIOPOLÍTICAS

Capítulo 6	El TLC y la migración laboral a los Estados Unidos Jorge A. Bustamante	91
------------	--	----

Capítulo 7	El TLC y el medio ambiente Roberto Sánchez	109
Capítulo 8	¿Existe una alternativa? Las restricciones políticas al TLC Adolfo Aguilar Zinser	137

III DIMENSIONES INTERNACIONALES

Capítulo 9	El impacto del TLC en las economías latinoamericanas E.V.K. FitzGerald	153
Capítulo 10	Las consecuencias del TLC para el comercio europeo y japonés, así como para la inversión en México. Gabriel Székely	173
Capítulo 11	El papel de Canadá en el TLC: ¿hasta qué punto ha sido defensivo? Ronald Wonnacott	189
Capítulo 12	¿Es el TLC algo más que un tratado de libre comercio? Una opinión desde Estados Unidos. William Gruben y John Welch	205

IV CONCLUSIONES

Capítulo 13	¿Quién se beneficiará? Victor Bulmer-Thomas, NikkiCraske y Mónica Serrano	237
<i>Bibliografía</i>		275

PREFACIO

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC) simboliza los cambios generalizados que han ocurrido en México durante los últimos años. El TLC, además de reunir a Canadá, México y Estados Unidos en el área de libre comercio más grande del mundo, constituye también el primer caso en que naciones soberanas desarrolladas y en vías de desarrollo se unen en un esquema de integración.

El TLC es, en efecto, un tratado comercial; sin embargo, las largas negociaciones que han sido necesarias para llevarlo a una conclusión exitosa, hacen que abarque mucho más que el simple comercio. Inversiones, medio ambiente y mercado laboral son aspectos que figuran de manera prominente en la versión final del TLC, en tanto que el tratado por sí mismo conlleva, además, importantes implicaciones para las relaciones de México con el resto del mundo, al igual que para los procesos políticos internos de este país.

Ha habido numerosos estudios sobre el impacto esperado del TLC en los tres países de América del Norte. Este libro, sin embargo, se concentra en las ganancias y pérdidas derivadas del TLC que se esperan dentro de México. Al ser la nación más pequeña en términos económicos, es probable que el impacto del TLC en México sea relativamente mayor que para sus socios, y es de esperarse que esto produzca costos sustanciales lo mismo que beneficios. En tanto que los defensores del TLC, durante su tránsito por los cuerpos legislativos en los tres países, resaltaron casi exclusivamente sus beneficios y los oponentes sus costos, una evaluación real del impacto del TLC debe tomar en cuenta ambos aspectos.

Este libro surgió de una conferencia internacional organizada por el Institute of Latin American Studies, University of London, en el mes de mayo de 1993. Los colaboradores, investigadores provenientes de Canadá, México y Estados Unidos, al igual que de Europa, pudieron revisar sus respectivos trabajos luego de los acuerdos colaterales sobre medio ambiente y trabajo que se llevaron a cabo en agosto. El manuscrito fue finalmente enviado a los coordinadores después de que el TLC recibiera el voto a favor en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el 17 de noviembre de 1993.

El primero de noviembre de 1993, al entrar en vigor el Tratado de Maastricht, la Comunidad Europea cambió de nombre a Unión Europea. En este libro, sin embargo, se le denomina como Comunidad Europea ya que los autores entregaron la revisión final de sus capítulos antes de dicha fecha.

RECONOCIMIENTOS

Es necesario hacer un reconocimiento de las siguientes instituciones, cuyo generoso apoyo permitió la realización del seminario en el que este libro está basado: Aeroméxico, el Consejo Británico, Foreign and Commonwealth Office, Gartmore Investments, Intermex Bank, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y la Fundación Nuffield. Los coordinadores quisieran agradecer también a Federico Navarrete, Laura Sosa y Pedro Serrano, quienes estuvieron a cargo de la traducción de textos.

Fecha de vencimiento

~~BIBLIOTECA DANIEL COSIO VILLEGAS~~

22 JUL 1997 *ITC Tere*

ÍNDICE DE COLABORADORES

Adolfo Aguilar Zinser es profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde imparte cursos sobre las relaciones entre México y Estados Unidos. Es, además, un importante comentarista de temas de actualidad. Entre sus artículos se encuentra "Authoritarianism and North American Free Trade: The Debate in Mexico", publicado en *The Political Economy of North American Free Trade*, St. Martin's Press, Macmillan, 1993, compilado por Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron.

Kirsten Appendini es profesora en El Colegio de México y ha sido investigadora visitante en el Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California, San Diego, y en El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana. Imparte cursos de economía y estudios agrarios. Ha publicado extensamente en libros y revistas; su última publicación es *De la milpa a los tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México*, El Colegio de México/UNRISD, 1992.

Victor Bulmer-Thomas es director del Institute of Latin American Studies y profesor de economía en el Queen Mary and Westfield College, de la Universidad de Londres. Sus áreas de investigación incluyen la política comercial internacional y la integración regional en América Latina; asimismo ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la ONU. Ha sido editor del *Journal of Latin American Studies* desde 1986.

Jorge Bustamante es presidente de El Colegio de la Frontera Norte, y profesor de sociología en la cátedra Eugene Conley de la Universidad de Notre Dame. Ha dado clases en la Universidad de Texas en Austin, la Universidad de California, Riverside, al igual que en El Colegio de México. Es un reconocido experto en migración y en la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos. En 1988 recibió el Premio Nacional de Ciencias, primera ocasión en la que dicho premio fue otorgado a un científico social.

Nikki Craske es profesora en el Department of Government en la Universidad de Manchester, donde imparte cursos sobre política latinoamericana. Fue investigadora en el Institute of Latin American Studies de 1992 a 1993, y anteriormente investigadora visitante en el Programa de Estudios de la Mujer de El Colegio de México. Sus temas de investigación incluyen la movilización social y el cambio de régimen, y tiene publicaciones tanto en inglés como en español sobre estos temas.

E.V. K. FitzGerald es director del Finance and Trade Policy Research Centre, Queen Elizabeth House, Oxford; investigador del St. Antony's College, Oxford, y Extraordinary Professor de economía en el Institute of Social Studies (ISS), de La Haya. Ha estado a cargo de numerosos puestos académicos, entre los que se incluyen el de director adjunto del departamento de estudios del desarrollo en Cambridge y profesor de economía latinoamericana, en la cátedra Tinker de la Universidad de Texas en Austin. Actualmente trabaja en una investigación conjunta con El Colegio de México, sobre el impacto macroeconómico de los flujos externos de capital.

William Gruben es catedrático de economía y asesor político en el Federal Reserve Bank de Dallas. Sus investigaciones se han centrado en la economía mexicana, particularmente en las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Entre sus múltiples publicaciones se encuentra "North American Free Trade: Opportunities and Pitfalls", publicado en *Contemporary Political Issues*, 1993.

Jaime Ros es profesor asociado de economía y miembro del cuerpo académico del Kellogg Institute for International Studies, de la Universidad de Notre Dame. Ha sido profesor visitante en el Department of Applied Economics, Cambridge, St. Antony's College, Oxford, y en el World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki. Ha trabajado también con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la South Commission en Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo y la Universidad de las Naciones Unidas. Sus principales temas de investigación incluyen el comercio y los problemas macroeconómicos de los países en desarrollo.

Roberto Sánchez es director del Departamento de Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de la Frontera Norte. Sus investigaciones se han centrado en las cuestiones ambientales de la frontera entre México y Estados Unidos, el manejo de los recursos acuáticos de la zona y, más recientemente, en los aspectos sociales y económicos del cambio del medio ambiente en el mundo. Sus artículos sobre temas ambientales han sido publicados en diversas revistas.

Mónica Serrano es coordinadora académica del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Fue investigadora en el Institute of Latin American Studies de Londres, de 1990 a 1992. Sus investigaciones se han centrado en temas de seguridad interamericana y política exterior de México; entre sus publicaciones se encuentra: "Shifts in Mexican Foreign Policy in the 1980's", publicado en *Mexico: Dilemmas of Transition*, compilado por Neil Harvey y publicado por ILAS/British Academic Press, 1993.

Jesús Silva Herzog fue designado embajador de México en España en 1991. Luego de trabajar para el Banco de México, fue nombrado director general de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda, en el año de 1970. En 1979 asumió el cargo de subsecretario de Hacienda y Crédito Público. En 1982, cuando surgió la crisis de la deuda en el tercer mundo, era secretario de Hacienda y desempeñó un importante papel en la renegociación de la deuda mexicana.

Gabriel Székely es investigador asociado en la Universidad de California, San Diego, donde es director del proyecto sobre las relaciones entre Japón, Estados Unidos y América Latina; además, imparte clases en la Graduate School of International Relations and Pacific Studies. Es también profesor en el Centro de Estudios de Asia y Africa de El Colegio de México. Su último libro (coordinado junto con Barbara Stallings), *A New Trilateralism in the Western Hemisphere? The United States, Japan and Latin America*, fue publicado por Macmillan. Ha dado asesoría a empresas sobre el TLC y Mercosur, así como al gobierno mexicano sobre relaciones comerciales con Japón.

Adriaan Ten Kate es asesor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). Formó parte del equipo mexicano de negociación de uno de los apartados del TLC. Ha dado clases en la Universidad Erasmus de Rotterdam, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guadalajara y en Costa Rica. Entre sus publicaciones sobre asuntos comerciales se encuentra *La política de protección y desarrollo económico de México*, publicado por el Fondo de Cultura Económica.

Ignacio Trigueros es profesor de economía en el Instituto Tecnológico de México (ITAM). Fue profesor visitante en el Queen Mary College, de la Universidad de Londres en el año de 1989. Es un reconocido experto en integración financiera y en comercio internacional de servicios. Entre sus publicaciones se encuentra "Los servicios financieros y el Acuerdo de Libre Comercio: bancos y casas de bolsa" (coautor), en *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio: Impacto sectorial*, México, MacGraw-Hill, 1992 compilado por Eduardo Andere y Georgina Kessel.

John Welch es Senior Economist en el Banco de la Reserva Federal de Dallas. Sus áreas de interés son la economía monetaria, el comercio internacional y las finanzas, y el desarrollo económico, especialmente en lo que se refiere a América Latina. Ha publicado numerosos trabajos sobre las economías de México, Brasil y Argentina. Su libro *Capital Markets in the Development Process: the case of Brazil*, fue publicado por Macmillan en 1992.

Ronald Wonnacott es profesor de economía en la Universidad de Western Ontario. Ha impartido cursos en la escuela de derecho y en el departamento de economía de la Universidad de Harvard, así como en la Universidad de Minnesota. Es el autor de muchos libros de economía que han sido traducidos a varios idiomas. Entre éstos se encuentran: *Free Trade Between the US and Canada*, Harvard University Press, 1967, y *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canada-American Committee, 1991. Es investigador de la Royal Society of Canada, ha sido miembro del consejo de directores de la Social Sciences Federation de Canadá y presidente de la Canadian Economics Association.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ADRS	Recibos Americanos de Depósito.
AFTA	Tratado Asiático de Libre Comercio.
ALC	Acuerdo de Libre Comercio.
APHIS	Animal and Plant Herb Inspection Service.
Banrural	Banco Nacional de Desarrollo Rural.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CONAMA	Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente.
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
CUFTA	Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.
EGC	Equilibrio general computable.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.
G7	Grupo de los Siete.
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles.
IED	Inversión extranjera directa.
IIE	Institute for International Economics.
IRCA	Ley de Reforma y Control de la Inmigración.
ISI	Industrialización basada en la sustitución de importaciones.
LIBOR	Tasa interbancaria de Londres.
Mercosur	Mercado Común del Sur.
NICS	Países recientemente industrializados.
NMF	Nación más favorecida.
NRDC	Natural Resources Defense Council.
NWF	National Wildlife Federation.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PAN	Partido Acción Nacional.
Pemex	Petróleos Mexicanos.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNB	Producto Nacional Bruto.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.

Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad.
R&D	Investigación y desarrollo.
RCE	Rendimientos constantes a escala.
RCRE	Rendimientos crecientes a escala
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social.
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias.
SME	Sistema Monetario Europeo.
Telmex	Teléfonos de México.
TRIMS	Medidas de inversión relacionadas con el comercio
TRQs	Cuotas arancelarias.
UE	Unión Europea.

CAPÍTULO 1

Introducción*

Jesús Silva Herzog

La prensa mexicana e internacional nos ha transmitido con una frecuencia casi diaria los pros y los contras del debate del TLC, a partir de la discusión que se suscitó en Estados Unidos. Un grupo de senadores expresa un día su apoyo al acuerdo, mientras que al día siguiente un grupo de ecologistas rechazan el tratado, y así sucesivamente. La bolsa mexicana de valores reacciona y la gente en México comienza a ponerse un poco nerviosa. Bajo estas circunstancias, es importante apartarse de los acontecimientos diarios y reflexionar sobre las implicaciones que puede tener el proceso en su conjunto a largo plazo.

Permítanme aclarar desde el principio que yo estoy convencido de que el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México será aprobado por los cuerpos legislativos y de que se llevará a efecto. Si se pospone por algunos meses, realmente no importa mucho. El punto clave, en mi opinión, es que se trata de algo que tarde o temprano se llevará a cabo. Y la razón básica de ello es que el Tratado de Libre Comercio es benéfico para los tres países.

Veamos por qué. La idea de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, sin mencionar un tratado trilateral que incluyera también a Canadá, era considerada totalmente fuera de la realidad hasta hace apenas unos años. La asimetría entre los dos países constituía el elemento esencial. Durante mi desempeño público**, en varias ocasiones se acercaron a mí para preguntarme si existía la

* *Discurso de apertura pronunciado en el encuentro "México y el TLC: ¿quién se beneficiará?", organizado por el Institute of Latin American Studies, en mayo de 1993.*

** *Para detalles sobre la carrera pública del autor, véase p.XI*

posibilidad de comenzar negociaciones para un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México. Mi respuesta negativa era inmediata y reflejaba el punto de vista de la mayoría —incluso diría que el punto de vista unánime—, expresado por todos los funcionarios públicos en México, incluido el presidente. ¿Qué ha sucedido para que en la actualidad la percepción de este asunto haya cambiado tan dramáticamente en los tres países?

Distintos factores son los que proveen la explicación de ello. Primero, la formación de bloques económicos regionales en distintas partes del mundo ha cambiado la situación. La Comunidad Europea, Estados Unidos y Canadá con su Tratado de Libre Comercio (CUFTA), firmado apenas hace unos años y, por supuesto, la unión formada por los japoneses con sus vecinos del sureste constituyen poderosos bloques comerciales que tienen un fuerte carácter regional.

En segundo lugar, Estados Unidos adolece de un cierto grado de atraso en términos de tecnología, a la vez que ha perdido competitividad frente a Japón y Europa. Las razones de ello son múltiples y no voy a tratarlas a profundidad.¹ Como quiera que sea, Estados Unidos tiene la posibilidad de compensar sus deficiencias en competitividad y desarrollo tecnológico mediante el uso de los recursos naturales mexicanos y la mano de obra barata. Esto permitirá a la economía estadounidense aumentar sus exportaciones y mejorar su competitividad internacional.

En el caso de Canadá, diría que básicamente pueden aducirse las mismas razones, a las que además se añade el argumento —muy importante, por cierto— de que Canadá no puede darse el lujo de permanecer fuera de un tratado bilateral entre México y Estados Unidos.²

Para México, sería imposible pensar en un tratado de libre comercio con Estados Unidos sin la transformación que ha experimentado su economía durante la última década. Esta transformación fundamental y profunda, diría yo, ha estado conformada por dos elementos esenciales. Primero, constituye una redefinición del papel del Estado, y con ello me refiero básicamente a una nueva actitud hacia el desequilibrio fiscal. Las mejoras que han tenido lugar en las cuentas fiscales mexicanas no tienen precedente en nuestra historia económica, y no conozco ningún otro país que en un periodo de pocos años haya pasado de un déficit fiscal equivalente al 17% del producto nacional bruto al superávit del que gozamos actualmente. Dentro de estos cambios, la privatización y la

desregulación que comenzó apenas hace unos años han cumplido una función primordial.

El segundo elemento básico de esta profunda transformación ha sido el cambio en la política comercial. Hasta hace poco nuestra economía era una de las más cerradas del mundo y, sin embargo, en este momento es probable que sea una de las más abiertas. Hemos pasado de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo basado en el fomento de las exportaciones, con el cual México busca una mejor forma de insertarse en los mercados mundiales y de integrarse a ellos.

¿Cuál ha sido la consecuencia de este cambio económico? Me atrevería a decir que, en términos generales, ha tenido efectos muy favorables. Hemos vuelto a tener crecimiento económico, y la tasa promedio de incremento del PIB en los últimos cuatro años ha sido de más del 3% (más acelerada que la tasa de crecimiento de la población). Hemos hecho importantes logros en el control de la inflación, la cual bajó al 11% en 1992 y las expectativas son que al final de 1993 la tasa de inflación será de un solo dígito. El problema de la deuda externa, que durante muchos, muchos años constituyó la parte medular de mis preocupaciones (ya no, afortunadamente), no ha desaparecido pero se halla en niveles mucho más manejables. Además, hemos sido capaces de atraer cantidades muy sustanciales de dinero, mediante la repatriación de capitales, inversiones de cartera y la inversión directa.

Me parece que la estrategia económica básica que se sigue en este momento puede resumirse en los siguientes puntos: 1) fomentar las exportaciones como el vehículo más importante para sostener el crecimiento económico en la próxima década; 2) atraer inversiones tanto internas como externas; 3) no permanecer al margen de los bloques económicos regionales; y 4) buscar la permanencia de la presente estrategia económica.

Si se observan estos cuatro puntos, creo que se entenderá con mayor claridad por qué entramos en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá estimularía el cumplimiento de estos cuatro objetivos básicos. Por ello, me parece, podemos decir que las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio no son un invento, no es algo que venga del cielo, sino que fue la consecuencia directa de la estrategia económica básica que ha seguido el país durante la última década.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) creará un mercado de 360 millones de personas, y un PIB de 6 billones de dólares. Esto lo hace un poco más grande que el de la Comunidad Europea. Sin embargo, debemos ser cautelosos en la interpretación de estas cifras, y debemos reconocer la importancia de Estados Unidos en ellas. A veces, en nuestros esfuerzos por hacer que los números se vean impresionantes, tendemos a ignorar ese hecho, pero no debemos perder de vista que tales cifras son así de grandes debido a Estados Unidos.

Los objetivos del TLC son facilitar el comercio, aumentar las inversiones y, en general, como un elemento esencial, mejorar la competitividad internacional de las compañías mexicanas, canadienses y estadounidenses. El acuerdo no establece un mercado común. Esta es una confusión que existe entre muchas personas que tienden a comparar la Comunidad Europea, la cual constituye un mercado común, con el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Son dos cosas distintas.³ De cualquier forma, debemos reconocer que un tratado de libre comercio entre nuestros tres países va más allá que un tratado de tal naturaleza ortodoxo o tradicional, ya que abarca otros elementos que comúnmente no se incluyen. Se ha dicho que el área no se convertirá en una fortaleza y que estará abierta al comercio multilateral. Esto se ha reiterado una y otra vez, sin embargo, no estoy totalmente seguro de ello. Me parece que tenemos que dejar abierta una interrogante, cuya respuesta final dependerá de cuáles sean las actitudes básicas de los otros bloques económicos internacionales. Más aún, no veo que haya alguien que sea capaz de hacer una proyección clara de cuál será la actitud fundamental de esos bloques económicos en los próximos años. En ocasiones, vemos señales que parecen apuntar hacia el compromiso de un comercio multilateral, pero al día siguiente observamos algunas decisiones que sugieren lo contrario.

La asimetría entre Estados Unidos, México y Canadá —la economía mexicana es veinte veces más pequeña que la estadounidense— se reconoce con toda claridad y, de hecho, fue la razón primordial por la que hace algunos años nos inclinábamos por rechazar la idea de un tratado de libre comercio. Dicha asimetría se reconoce en varias cláusulas del acuerdo y está incluida en muchos de los artículos sobre el TLC. Existe la opinión entre varios grupos de que, aunque se acepte esta asimetría, no se ha considerado adecuadamente. Hay algunos comentaristas que opi-

nan que esta disparidad debería haber sido reflejada con mayor amplitud en el acuerdo. Es cierto que el TLC contempla un desenvolvimiento gradual con la inclusión de algunos sistemas de protección para diferentes sectores. No obstante, algunos consideran que ese gradualismo no es suficiente y que en varios sectores y regiones de la economía mexicana el periodo contemplado es muy corto.

En términos de acceso al mercado, la asimetría está claramente reconocida. Estados Unidos y Canadá, en los primeros años, eliminarán los aranceles de 84% y 79%, respectivamente, de las exportaciones mexicanas, en tanto que México lo hará para 43% de las exportaciones estadounidenses y 45% de las canadienses. Por otra parte, las reglas de origen han constituido un tema muy controvertido; hay algunos académicos y expertos en comercio que consideran que las reglas de origen en el TLC son muy complicadas⁴ y que tienen un carácter esencialmente restrictivo, cuyo propósito es proteger de manera excesiva las compañías de la región. En términos generales, el TLC adopta una regla de origen que requiere 50% de los insumos en el producto bruto para que éste califique y pueda recibir el tratamiento libre de aranceles, y en algunos sectores va más allá de eso.

Tres sectores son particularmente controversiales. El primero es el de la industria textil, que ha constituido un tema comercial muy complicado en todo el mundo, y para el cual en México contamos con instalaciones francamente viejas y obsoletas. Se estima que alrededor de 850 000 trabajadores están empleados en el sector textil en México y, aun cuando hay algunas garantías para proteger ciertas ramas, se tiene la impresión de que probablemente sea uno de los sectores que resulten más afectados. Ya hemos visto en México el cierre de algunas plantas textiles, completamente obsoletas, que carecían de tecnología moderna y que evidentemente habían aprovechado la protección que la anterior política comercial les había dado.

El sector automovilístico constituye otra área controversial. Este es un tema sumamente sensible en Estados Unidos, pues se considera que, como ha estado sucediendo en los últimos años, las plantas automotrices de Estados Unidos se trasladarán a México, el cual, de hecho, es ya un exportador importante de automóviles, camiones pequeños y refacciones. Vale la pena recordar que el sector automovilístico ocupa actualmente el segundo lugar en la economía mexicana en lo que a ingresos por

exportaciones se refiere, exactamente atrás del petróleo. Esto hubiera sido difícil de imaginar hace apenas diez años.

El tercer sector es la agricultura. En México todavía tenemos que aproximadamente 25% de la fuerza laboral se dedica a esa actividad y, sin embargo, su contribución al producto interno bruto es de menos del 10%. Este diferencial entre la contribución de la agricultura al empleo y a la producción demuestra la necesidad de mejorar la productividad en las áreas rurales, y esto necesariamente significará una reducción del número de campesinos que trabajan la tierra. Aquí, el proceso de liberalización bajo el TLC es mucho más cauteloso; para el maíz, por ejemplo, a cuya producción se dedica todavía la mitad de la población rural, se acordó un periodo de quince años para llegar a su total liberalización. De cualquier forma, en mi opinión este es un sector con el que debemos ser muy cuidadosos, pues puede producir fuertes efectos sociales y políticos una vez que las barreras comerciales hayan sido eliminadas, pese a que la liberalización tomará varios años.

El TLC también considera el tema de la energía en varios capítulos. México ha mantenido la soberanía sobre sus recursos petroleros en negociaciones muy difíciles con Estados Unidos, aun cuando hemos abierto al comercio exterior y a la inversión el sector petroquímico en distintas áreas.

La transportación terrestre y los servicios financieros —uno de los sectores que normalmente no se incluyen en un tratado de libre comercio— también están considerados, al igual que el problema del medio ambiente. En la actualidad está de moda hablar del medio ambiente; tengo la impresión de que hace diez años, o incluso hace cinco, muy pocas personas lo hubieran considerado parte de una negociación comercial, pero ahora este tema se incluye como un capítulo aparte dentro del TLC, lo cual, hasta donde yo sé, ocurre por primera vez. La cuestión real es si se cumplirá o no con él, pero el hecho de que por primera vez el tema del ambiente se incluya en un tratado de libre comercio hace del TLC un precursor.

¿Quién se beneficiará con el TLC? Es una pregunta sumamente difícil, pero creo que es totalmente correcto suponer que en un proceso como éste, que implica un cambio en la política pública como el que estamos considerando, habrá perdedores al igual que ganadores. El tema fundamental es si el resultado neto entre perdedores y ganadores será

positivo para los tres países. Soy uno de los que están convencidos de que las ganancias serán más importantes que las pérdidas.

Creo que para Estados Unidos la ventaja principal es que el tratado le permitirá mejorar su desempeño como exportador y aumentar sus exportaciones hacia México de una manera aún más dinámica que la que ha tenido en los últimos años. En 1985, el monto de las exportaciones de Estados Unidos a México fue de 13 mil millones de dólares. En 1992 fue de 40 mil millones de dólares. También debemos recordar que cada mil millones de dólares de exportaciones adicionales producen alrededor de 20 000 empleos adicionales en Estados Unidos. Carla Hills, la negociadora comercial de la administración de Bush, afirma que más de 600 000 trabajadores en Estados Unidos debían sus empleos a las exportaciones hacia México. Con el Tratado de Libre Comercio, y estoy citando, esta cifra aumentará a más de un millón en pocos años. De modo que las exportaciones adicionales hacia México mejorarán la tasa de empleo de manera significativa. Sidney Weintraub, profesor de la Universidad de Texas en Austin, ha señalado —y creo que es una afirmación interesante— que cuando los latinoamericanos venden a Estados Unidos, en buena medida gastan las ganancias en la adquisición de bienes y servicios estadounidenses. Cuando los asiáticos venden a América Latina, le compran a Japón; y cuando los europeos venden a América Latina, compran productos entre ellos. Así, concluye Weintraub, América Latina —y México en particular— constituye la mejor oportunidad para Estados Unidos. Es un mercado de exportación muy importante para los productores estadounidenses.⁵

La segunda ventaja para Estados Unidos está en la inversión. El TLC brinda a las compañías estadounidenses la posibilidad de combinar trabajadores calificados con trabajadores semicalificados y mano de obra barata, que crea una especie de esquema de producción compartida entre los dos países. Permítanme mencionar que 35% de las compañías japonesas hacen uso de varios países para producir un artículo final. En Estados Unidos ese número baja a 5%. Creo, entonces, que vamos a presenciar una tremenda expansión de las actividades de compañías estadounidenses dentro de las fronteras mexicanas, las que intentarán lograr la combinación de recursos naturales, alta tecnología y —hay que reconocerlo— mano de obra barata. En 1990, el salario industrial promedio en México fue equivalente a 12% del correspondiente a Estados

Unidos. Incluso si el salario real mexicano subiera siete puntos por arriba de la tasa estadounidense, le tomaría diez años para alcanzar el 25% del salario estadounidense, y le tomaría veinte años llegar a la mitad.

Otra ventaja, por supuesto, es la necesidad que tiene Estados Unidos de considerar la estabilidad de su vecino del sur. Una de las pocas ventajas de la crisis de la deuda de principios de los ochenta fue que por vez primera fuimos reconocidos como los vecinos del sur. Suena exagerado, pero no lo es. Ahora, tras la crisis, la administración estadounidense ve con mucha claridad la importancia de tener al sur un vecino estable, lo cual significa un vecino que crezca —al igual que la permanencia de la nueva estrategia económica que hemos seguido.

Sin duda, habrá cierta pérdida de empleos en Estados Unidos. No obstante, las exportaciones adicionales de Estados Unidos a México y Canadá aumentarán el empleo. La mayoría de los expertos coinciden en el hecho de que el efecto neto será positivo. Las ganancias netas en el empleo serán también positivas en las otras dos naciones. Sin embargo, esto no anula el hecho de que habrá dislocaciones por regiones y por sectores. Y habrá ciertas regiones y ciertos sectores en la economía de los tres países que resultarán seriamente afectados.

En México se dice que el acuerdo mejorará nuestra capacidad de exportación y la posibilidad de la economía mexicana de atraer flujos adicionales de capital externo e interno; esto, por supuesto, mejorará nuestra competitividad, así como las condiciones de empleo. Las otras ventajas son un mejor acceso al mercado estadounidense, mayor certidumbre (elemento sumamente importante), mayor credibilidad en cuanto a que lo que planeamos hacer hoy —exportar a Estados Unidos— continuará siendo nuestra política, y el mantenimiento de la estructura legal en su sitio, que permita que las disputas se resuelvan. No hay duda de que el TLC es una forma de atraer inversiones. Es, de hecho, un factor importante para explicar el flujo de capital que ha llegado a México en los últimos años.

El cambio neto esperado de 1990 a 1995 en la balanza comercial estadounidense con México es un superávit adicional de 9 mil millones de dólares. El cambio neto de la balanza comercial mexicana de 1990-1995 es un déficit adicional de 12 mil millones de dólares. En lo que se refiere al empleo, Estados Unidos ganará 170 000 puestos de trabajo netos, considerando tanto los que se pierden como los que se crean,

mientras que México ganará más de 600 000 nuevos empleos entre 1990 y 1995.⁶

¿Cuál es la posición de otros países como Japón? México se ha vuelto atractivo para los inversionistas japoneses que consideran la posibilidad de vender no sólo en el mercado mexicano, sino también usar sus puestos de base en México para vender a los mercados estadounidense y canadiense. México puede convertirse en un puente, una puerta a los mercados canadiense y estadounidense, a la vez que representar un enorme mercado de 85 millones de personas que están mejorando gradualmente sus niveles de vida. Aquí debemos hacer mención de algunas consideraciones políticas en la relación entre Japón y Estados Unidos, ¿Es suficientemente fuerte esta relación para que la inversión japonesa utilice a México como el puente de entrada a Estados Unidos? Todavía no tenemos una respuesta clara para esta pregunta. Me parece que con la Comunidad Europea la relación dependerá de qué grado de mejora obtenga Estados Unidos en competitividad internacional, al igual que de los efectos de la desviación y del crecimiento comerciales. También en este caso, creo que es muy difícil llegar a una conclusión.

Existe la sensación en América Latina de que México se ha olvidado de esta región, que ha dado la espalda a sus vecinos del sur y ha preferido ver hacia el norte. Permítanme mencionar que nuestro comercio con América Latina en su conjunto representa menos del cinco por ciento de nuestro intercambio total. No obstante, espero que la puesta en marcha del TLC fortalezca la actitud mexicana tradicional en lo que se refiere a lograr una relación económica y financiera más cercana con América Latina. En los últimos años hemos tenido un papel muy activo en la región: el Tratado de Libre Comercio con Chile, las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela, el acuerdo preliminar para un tratado con América Central. Estos son sólo algunos ejemplos del reconocimiento político de nuestra necesidad de establecer relaciones más cercanas con una región con la que tenemos vínculos históricos, políticos y culturales.

Ahora bien, ¿cuáles serán los efectos definitivos del TLC? Realmente no lo sabemos. Tomará algún tiempo para que éstos se hagan sentir, pero con mucha frecuencia tenemos la tendencia errónea a juzgar una medida como ésta por los resultados que se manifiestan en el primero o segundo año. En lugar de esto, deberemos ser muy cautelosos y dar tiempo

suficiente para que las verdaderas consecuencias sean sentidas en los tres países. En relación con esto, pienso que deberemos mantener nuestro sentido de la proporción y no caer en juicios precipitados. Después de doce meses no estaremos capacitados realmente para decir si se trata de un fracaso o un éxito. Este es un tipo de acuerdo que requiere un tiempo muy considerable para que sus consecuencias finales se manifiesten plenamente.

Notas

- 1 [Nota de los coordinadores] Véase el capítulo 3 para una discusión de este punto.
- 2 [Nota de los coordinadores] Para un análisis detallado de este argumento, véase el capítulo 11.
- 3 [Nota de los coordinadores] Un mercado común comprende un arancel externo común (AEC) y una movilidad total de factores (en los que se incluye el trabajo). Un tratado de libre comercio no implica ni un AEC ni la movilidad de los factores.
- 4 [Nota de los coordinadores] Las reglas de origen abarcan alrededor de 200 páginas del texto del acuerdo.
- 5 [Nota de los coordinadores] Aunque Estados Unidos tiene un considerable déficit comercial, tiene un superávit con América Latina, buena parte del cual se explica por su comercio con México.
- 6 [Nota de los coordinadores] Estas cifras provienen de estudios realizados por el Institute of International Economics de Washington, DC. Véase, por ejemplo, Hufbauer y Schott (1993).

I

DIMENSIONES ECONÓMICAS

CAPÍTULO 2

México y el TLC: los efectos económicos y el proceso de la negociación*

Jaime Ros

Este capítulo se refiere a algunos de los temas que son claves para la comprensión de las recientes negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos, al igual que a su importancia en el proceso de integración económica de América del Norte. Si bien el foco de atención estará puesto en las circunstancias que sirven de antecedente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC), estos aspectos no son sino la manifestación más visible de poderosas tendencias regionales y globales: por un lado, en este fin de siglo, el mundo se dirige hacia la creación de bloques comerciales regionales dentro de una economía internacional cada vez más competitiva; por el otro, existe un largo proceso de "integración silenciosa" que ha ido entrelanzando cada vez más las economías y sociedades de México y Estados Unidos durante varias décadas.

Algunos de los aspectos más significativos de este proceso de integración son: a) la creciente densidad demográfica y económica a lo largo de la frontera norte de México, donde la actividad económica principal desde mediados de los sesenta ha estado dominada por las maquiladoras, plantas procesadoras de exportaciones, que actualmente representan alrededor de una quinta parte de todo el empleo industrial en México, así como de las exportaciones no petroleras;¹ b) la rápida expansión del comercio intraempresas e intraindustrias, que se ha venido dando desde los años setenta en varios sectores industriales, entre los que

* Esta es una versión revisada de un artículo que originalmente se publicó en el *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 2, verano de 1992. Partes de él han sido presentadas en versiones diferentes en varias conferencias y seminarios. Quiero agradecer, particularmente, los comentarios hechos por Roberto Bouzas, Guillermo O'Donnell y John Weiss.

se incluye, de manera prominente, la industria automovilística; y, c) la transformación de México, desde mediados de los ochenta, en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos. Más aún, el fortalecimiento de los lazos económicos se ha visto acompañado por tendencias más amplias que han ido acercando cada vez más a las dos sociedades: desde 1960, una creciente movilidad de la población ha llevado a más de dos millones y medio de mexicanos a emigrar legalmente a Estados Unidos, a varios millones más a emigrar ilegalmente, y a un número mucho mayor a cruzar la frontera más de una vez. No sorprende, pues, que la mitad de los mexicanos entrevistados en 1986 —que corresponderían a 40 millones de mexicanos si la encuesta es representativa— admitió tener un miembro de su familia en Estados Unidos.²

El capítulo se divide en tres secciones. Tomando la experiencia mexicana en liberalización comercial como antecedente, la primera sección examina los probables efectos económicos del TLC y hace una revisión del extenso conjunto de investigaciones recientes sobre este tema. Los hallazgos de estas investigaciones forman la base para la crítica, que se hace en la segunda sección de los análisis convencionales de las negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos. La tercera y última sección resume los argumentos principales.

Ganancias por intercambio y movilidad de capitales: una revisión de los estudios recientes sobre los efectos del TLC.

La tabla 2.1 compendia los hallazgos de algunos de los principales estudios cuantitativos que se han hecho sobre los posibles efectos del TLC.³ Dichos estudios han sido clasificados en una matriz de 3 por 2. Las dos columnas hacen referencia a (1) aquellos trabajos (o escenarios incluidos dentro de un estudio) que valúan el monto de las ganancias de ingreso bajo la premisa de que no llegarán a México inversiones adicionales como resultado del TLC; y (2) aquellos estudios que se proponen evaluar las ganancias de ingreso, resultantes tanto de los efectos de la liberalización del comercio bilateral, como de los flujos adicionales de capital.⁴ Las tres filas se refieren al tipo de modelo utilizado. Las primeras dos filas representan modelos de equilibrio general computable (EGC) que hacen diferentes suposiciones en relación con la tecnología: ya sea (1) modelos con rendimientos constantes a escala (RCE); o (2) modelos dinámicos y de

rendimientos crecientes a escala (RCRE). La tercera fila se refiere a modelos macroeconómicos que presentan un alto grado de desagregación sectorial.

Cada entrada en la matriz puede entonces verse como una referencia a diferentes tipos de ganancias de ingreso. Por ejemplo, en la primera columna, la primera entrada se centra en las ganancias clásicas obtenidas del comercio interindustrial y de la especialización; la segunda entrada se centra en efectos que la "nueva teoría comercial" deriva de economías de escala y comercio intraindustrial (modelos RCRE), al igual que en los efectos de inversión que se derivan de precios más bajos de bienes de capital (modelos dinámicos), y la tercera entrada se refiere a efectos dinámicos macroeconómicos.

Hay dos grandes lagunas que deben señalarse. La primera es la falta de modelos dinámicos con efectos endógenos de crecimiento de la productividad; en este sentido, lo único que tenemos son buenas razones teóricas para suponer que pueden ser muy importantes (especialmente cuando interactúan con flujos de capital), las cuales se deducen tanto de los hallazgos de las "nuevas teorías de crecimiento", como de los señalamientos anteriores de Allyn Young y Nicholas Kaldor, entre otros.⁵ La segunda laguna resulta del hecho de que ninguna investigación ha sido dirigida al estudio de las dinámicas macroeconómicas con flujos endógenos de capital. El único modelo macroeconómico que se incluye en la matriz (el del reporte INFORUM, 1991), supone que no se producirán flujos adicionales de inversión como resultado del TLC.

Tabla 2.1
Resumen de los hallazgos recientes sobre los efectos económicos del TLC

	Sin movilidad de capital	Con movilidad de capital
EGC-RCE ¹	< 0.5%	4.6%-6.4%
EGC-RCRE y dinámicos ²	1.6%-2.6%	5%-8.1%
Modelos macroeconómicos	pequeñas pérdidas en empleo	

* Como porcentaje del PIB de México, excepto cuando se indica otra cosa.

Fuentes:

¹ KPMG Peat Marwick (1991), Hinojosa y Robinson (1992), Roland-Holst, Reinert, y Shiells (1992, escenario basado únicamente en la eliminación de aranceles)

² Brown, Deardorff y Stern (1991a), Sobarzo (1991), Young y Romero (1992)

³ Reporte INFORUM (1991)

Tras examinar la primera columna, uno puede inferir las siguientes conclusiones con respecto a las ganancias de ingreso en ausencia de mayores flujos de inversión:⁶

1. Ganancias muy pequeñas derivadas del comercio como resultado de la reasignación de recursos y de la especialización en comercio exterior (primera entrada de la primera columna). Estas ganancias de bienestar, que surgen de una creciente especialización de la economía conforme a su ventaja comparativa actual, resultan ser menos de 0.5% del PIB (0.3 por ciento en los primeros dos estudios citados y todavía menos en el tercero).⁷

2. Ganancias mayores, aunque todavía pequeñas, de las economías de escala, de la racionalización de la industria, y de precios más bajos de los bienes de inversión (1.6-2.6% del PIB, en los escenarios sin movilidad de capital de Brown *et al.* (1991a), Sobarzo (1991), y de Young y Romero (1992)).

3. Pequeños, aunque negativos, efectos macroeconómicos de ajuste.⁸ En el Reporte INFORUM (1991), éstos se reflejan en una caída de menos del uno por ciento de los niveles de empleo, en relación con el escenario base, y un poco más grandes cuando el acuerdo incluye una liberalización total del comercio agrícola.⁹ Dado que la metodología del Reporte (a diferencia del resto de los estudios) no separa claramente las ganancias distributivas “ricardianas” de los efectos macroeconómicos que surgen de procesos “keynesianos” de ajuste —que dependen de las ventajas iniciales absolutas—, la interesante conclusión que se deduce de este estudio es que (dando por hecho que las primeras son positivas) estos últimos serían claramente adversos para México en ausencia de flujos adicionales de inversión externa.

De hecho, este conjunto de resultados, que para muchos ha sido decepcionante, difícilmente sorprende si se le considera a la luz de la reciente experiencia mexicana con la liberalización comercial —experiencia que ha significado cambios más drásticos en política comercial, incluso, que los que se esperan a partir del TLC—. Como comento en otro lado,¹⁰ la reasignación intersectorial de recursos resultante de esa experiencia ha sido notablemente fluida y, por esa razón, ha incrementado sustancialmente la eficiencia en materia de asignación.¹¹ Los efectos sobre la eficiencia técnica han sido todavía más significativos (aunque no siempre positivos) como resultado de procesos de racionalización industrial en algunos sectores manufactureros. Finalmente, los efectos

macroeconómicos han sido ciertamente negativos, aunque hasta ahora poco visibles puesto que desde 1989 han sido disimulados por el giro dado por la cuenta de capitales. Vale la pena subrayar este punto en el contexto de un acuerdo de libre comercio. La presencia de efectos macroeconómicos negativos surgidos de un TLC es, después de todo, altamente probable. Como se destaca en el Reporte INFORUM (1991), las barreras comerciales iniciales de México, y por ello sus concesiones comerciales, son mayores que las de Estados Unidos, factor que modifica las ventajas iniciales, determinando las dinámicas de ajuste en favor de este último país. Más aún, es posible que la magnitud de estos efectos sea hoy mayor que cuando se realizaron las simulaciones del reporte INFORUM. Ello es así debido a que la tasa de cambio de 1993 es menos favorable que la que prevalecía en 1989, para mitigar los ajustes macroeconómicos que resulten de una mayor integración. ~~TLC~~ \rightarrow

La reciente experiencia de México también nos habla de una de las lagunas más grandes en investigaciones recientes. Esto es, esencialmente, que los efectos endógenos de productividad, que surgen de ciclos virtuosos entre exportaciones, inversión y aumentos en la productividad han estado ausentes hasta la fecha. De hecho, el único cambio espectacular que tuvo lugar en la industria mexicana en los años ochenta fue el *boom* de las exportaciones e inversiones en la industria automovilística, el cual ha tenido poco que ver con la liberalización comercial y es posible que continúe con o sin un tratado de libre comercio (véase Ros, 1992b).

Si las ganancias por intercambio son marginales ¿cuáles son los beneficios reales que México puede esperar del acuerdo? La respuesta a esta pregunta puede encontrarse si pasamos de una columna a otra en la Tabla 2.1. Cuando los mismos modelos se simulan con flujos adicionales de capital, las ganancias del TLC se multiplican por lo menos por un factor de cuatro: en los modelos RCRE y los dinámicos, por ejemplo, el cambio es del rango de 1.6-2.6% a 5-8.1%, como porcentaje del PIB de México.¹²

Una mayor movilidad del capital es, por supuesto, lo que tienen en mente tanto el público como los negociadores del tratado cuando hablan del TLC. La dificultad aquí, sin embargo, radica en que uno se mueve también en terreno pantanoso. Las consecuencias del TLC en esta área se relacionan con los crecientes flujos de capital que resultarían de dos clases de efectos: (1) aquellos que están relacionados con ganar un acceso

preferencial y más estable al mercado estadounidense, lo cual provocaría la desviación de inversiones del resto del mundo, y (2) aquellos que surgen de una menor incertidumbre con respecto a las políticas mexicanas de comercio e inversión (los efectos de institucionalizar las políticas actuales) y la consiguiente reducción de los diferenciales de riesgo entre México y Estados Unidos. Por su propia naturaleza, estas consecuencias son muy difíciles de medir. Una dificultad común es que ambas dependen en buena medida del escenario que se asuma como referencia, el cual a su vez es sumamente incierto. En el primer caso, por ejemplo, los beneficios para México de un acceso preferencial al mercado estadounidense pueden diluirse en mayor o menor grado, dependiendo de que preferencias similares sean extendidas a otros países del hemisferio occidental y de otras regiones, así como de la efectividad de las reglas y las instituciones que regulen el sistema comercial multilateral.¹³ Las ganancias derivadas de un acceso más estable y predecible al mercado dependen de qué tanta "seguridad" proveerán realmente los mecanismos del TLC, frente al proteccionismo de procedimiento por parte de Estados Unidos (y, a este respecto, es sabido que los negociadores mexicanos, al igual que los canadienses, tuvieron que desistir de sus expectativas originales).

En relación con la segunda clase de efectos, las incertidumbres que rodean el escenario de referencia se complican por la incertidumbre que existe respecto de la reacción de las inversiones en una situación completamente nueva para los inversionistas.¹⁴ Una manera de abordar el problema es tomar como punto de partida las experiencias de otros países, así como en la propia experiencia que recientemente tuvo México en materia de liberalización de inversiones (el "método histórico", preferido por Hufbauer y Schott, 1992b). A este respecto, se hace alusión con frecuencia a la experiencia española de entradas masivas de capital. Dejando de lado las reservas que se podrían plantear luego de la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), en 1992 y 1993, me parece que esta analogía es poco convincente debido a, por lo menos, dos razones. Primero, y a pesar de las incertidumbres, parece poco probable que sin el TLC la política mexicana de inversión fuera muy diferente, o que el TLC vaya a generar grandes efectos de desviación de inversiones como resultado de un acceso preferencial al mercado.¹⁵ Dicen los autores del Reporte INFORUM:

En el caso de España, el país de bajos salarios pronto iba a ganar acceso a los mercados bien protegidos de Europa. Más aún, con la perspectiva de una "fortaleza europea" después de 1992, muchas compañías americanas estaban ansiosas por establecer una cabeza de playa en la Comunidad. En contraste, México ha tenido durante largo tiempo un acceso virtualmente irrestricto a los mercados estadounidenses, exceptuando las industrias del vestido, textil y del acero. La inversión extranjera en México para la producción de exportaciones casi no ha encontrado restricciones desde 1972. Además, no se vislumbra la perspectiva de una "fortaleza estadounidense". Un tratado de libre comercio eliminaría, cuando mucho, las prohibiciones a la participación extranjera mayoritaria en las empresas que invierten en México para vender en México. En realidad, parece que se han hecho importantes excepciones a las prohibiciones actuales. Por ejemplo, cada una de las seis compañías automovilísticas más importantes que operan en México, tiene más de 90 por ciento de participación extranjera. Aunque creemos que un tratado de libre comercio mejoraría las condiciones para el capital extranjero en México, parece haber pocas razones para creer que el flujo será masivo. (*Reporte INFORUM*, 1991).

A pesar de estas diferencias, podría argüirse que, después de todo, los recientes flujos de capital a México son comparables en tamaño a los que entraron a España hace algunos años. Sin embargo, una fracción sustancial de los flujos de capital que han entrado recientemente a México (repatriación de capitales e inversión extranjera en cartera) parecen ser de los que ocurren una sola vez, y estar relacionados principalmente con las privatizaciones de empresas públicas y bancos estatales ocurridas desde 1989. El patrón temporal seguido por los flujos de capital y los ingresos por privatización —los cuales aumentaron lentamente entre 1989 y 1990, y se aceleraron de manera contundente entre 1991 y 1992— apunta claramente a esta conclusión. Los ingresos por privatización comenzaron a declinar en 1993 y, bajo los planes actuales, prácticamente desaparecerán en poco tiempo.¹⁶ Si bien las tendencias recientes sugieren que el aumento en la inversión extranjera directa puede compensar parte de esta disminución, lo importante es que gran parte de los flujos recientes

de capital han sido determinados por factores distintos a las previsiones sobre el TLC.

Aun cuando un acuerdo de libre comercio originara una sustancial inversión extranjera adicional, un escenario como éste plantea una serie de cuestiones que han sido descuidadas por las investigaciones recientes.

¿Cuál sería el patrón temporal de estos flujos y de las dinámicas macroeconómicas asociadas? ¿Llegarían estos flujos a un ritmo regular de, digamos, 5 mil millones de dólares anuales? o, aún mejor, ¿crecerían gradualmente año con año? o acaso ¿entraría masivamente el capital extranjero durante las etapas iniciales (digamos, 30 mil millones de dólares en 3 años) sólo para dar paso a una abrupta desaceleración? Si éste fuera el caso ¿provocarían los flujos de capital una fuerte apreciación del peso, causando severos daños a gran parte de la industria mexicana, seguida de un periodo de agudas dificultades en la balanza de pagos, cuando los flujos de capital declinen de manera abrupta? O, por el contrario ¿presionarían de manera más suave la tasa de cambios, lo que, combinado con la abundancia de financiamientos a la inversión, daría ímpetu a la modernización tecnológica de la industria mexicana? La importancia de estos temas difícilmente puede resultar exagerada, sobre todo si, considerando la reciente crisis del SME, se explora consistentemente la analogía con España.

La falta de respuestas a estas preguntas se relaciona muy de cerca con las lagunas mencionadas al principio de esta sección.¹⁷ La incertidumbre que las rodea surge, primeramente, del hecho de que, al relajarse las restricciones de la balanza de pagos sobre la actividad económica y, al mismo tiempo, aumentar la vulnerabilidad a los choques externos y reducir la autonomía en política macroeconómica, un mayor grado de movilidad del capital es generalmente un arma de doble filo, cuyo balance final dependerá de las condiciones iniciales. Como resultado de esto, las interacciones entre los efectos endógenos de crecimiento de la productividad y las dinámicas macroeconómicas pueden dirigirse hacia ambas direcciones y aumentar enormemente el rango de los posibles resultados. Esto probablemente sea así, sobre todo cuando el proceso de integración económica involucra dos países que tienen niveles de desarrollo económico y tecnológico tan desiguales como es el caso de México y Estados Unidos. La posibilidad en tales circunstancias de trayectorias inestables tanto hacia la convergencia como hacia la divergencia acumulativa en las

brechas tecnológica y de salarios constituye, precisamente, la fuente de los temores de la opinión pública en ambos países: el temor entre los estadounidenses de que los bajos salarios den a México una ventaja absoluta en gran parte de la industrias, y el temor análogo de los mexicanos de que la supremacía tecnológica de la industria estadounidense pudiera tener consecuencias adversas para el desarrollo industrial de México. Para referirnos nuevamente a la experiencia y a las perspectivas futuras de los países del sur de Europa dentro de la nueva Comunidad Europea, es mejor citar a los autores de un libro aparecido recientemente que trata este tema:

Era difícil prever cuál de las dos trayectorias divergentes habrían de tomar los nuevos miembros. El impacto doble de la entrada a la Comunidad y el año de 1992 podría llevar sus economías hacia la depresión o acelerar su modernización. Desafortunadamente, los principios económicos no apuntan hacia un resultado determinado. De hecho, el grado de indeterminación es tan grande que los resultados pueden oscilar entre brillantes logros y grandes dificultades (Bliss y Macedo, *CEPR Bulletin 1990*, p. 7, citados por Helleiner, 1991).

Sin embargo, al lado de los mecanismos que impulsan los procesos acumulativos, existen fuerzas estabilizadoras que operarán con particular energía en el caso de economías cuyo tamaño es también muy diferente: la movilidad del capital tendería a estabilizar cualquier incremento en la brecha tecnológica y de salarios que pudiera ocurrir si los ajustes iniciales fueran desventajosos para México, en tanto que la capacidad limitada de México para absorber capital extranjero (en relación con el tamaño de la economía estadounidense) tendería a retardar cualquier proceso de convergencia tecnológica que pudiera tener lugar en el escenario opuesto. En cualquier caso, el conjunto de las fuerzas que intervienen es tan complejo, y es tan grande la incertidumbre respecto de sus interacciones potenciales, que el análisis económico por sí mismo es insuficiente. Esto refuerza la necesidad de poner mucha mayor atención a los problemas de manejo y dinámicas macroeconómicas durante la transición y, de manera más general, al papel del Estado y de las instituciones sociales en el proceso de integración.

El proceso de negociación y el tema de los “costos colaterales” para México

Llegar a un acuerdo implica un proceso de negociación cuando los distintos actores tienen frente a sí diferentes conjuntos de incentivos. El análisis de este proceso se ha centrado en las enormes diferencias que existen entre México y Estados Unidos en lo que se refiere a la magnitud de sus economías, y ha tenido como fuente de inspiración la bien conocida tesis neoclásica según la cual, en la integración económica entre un socio grande y otro pequeño, las ganancias que resultan del intercambio pasan de manera desproporcionada al país pequeño. La razón de esto radica en que la estructura interna de precios del país grande sería dominante en la determinación de los precios tras la liberalización. Por ello, sólo en el país pequeño ocurrirían cambios significativos en la estructura de precios relativos. Los beneficios se concentrarían principalmente en la economía pequeña dado que las ganancias estáticas por intercambio provienen de la reasignación de recursos asociada a las mayores oportunidades para la especialización que se derivan de una nueva estructura de precios relativos. Si bien los costos de ajuste (desempleo temporal de capital y mano de obra en los sectores perdedores) también serían mayores para el país pequeño; estos son costos de corto plazo que se verían más que compensados por las ganancias de largo plazo producidas por la nueva, y más eficiente, asignación de los recursos.

En cualquier caso, el país más grande no tiene mucho que ganar puesto que su estructura de precios no sufre mayores cambios, además de que no surgen nuevas oportunidades de especialización para él a raíz de la apertura comercial. La conclusión que de esto se deduce, entonces, es que no hay nada en el acuerdo que resulte atractivo para el país más grande (Dixit, 1987). Desde esta perspectiva, el siguiente paso sería preguntarnos qué concesiones tendría que hacer México para lograr un acuerdo, y examinar los incentivos no comerciales, o incluso los incentivos no económicos, que pudieron llevar a Estados Unidos a negociar un tratado de libre comercio. En este sentido, pueden encontrarse algunos análisis interesantes, por ejemplo, en Helleiner (1991) y Cameron (1991).

El tema de los “costos colaterales” (o cuotas de entrada) —para “sobornar” al socio mayor en un tratado— es importante puesto que

determina la factibilidad y da forma al contenido final de un acuerdo. Sin embargo, al revisar las investigaciones recientes sobre los efectos de un tratado de libre comercio, queda claro que este enfoque pone demasiado énfasis en las ganancias por intercambio que México puede obtener como resultado de una mayor integración con Estados Unidos. En última instancia, la razón básica por la que las premisas de este enfoque —del que surge la idea de un “costo colateral” para el país pequeño— están francamente en desacuerdo con los resultados de las investigaciones recientes es muy simple: el *status quo* involucra dos economías que tienen ya una profunda relación comercial, a tal punto que son, respectivamente, el primero y el tercer socio comercial del otro y, más aún, tienen estructuras arancelarias casi uniformes, aranceles promedio bajos (del orden de 4% en Estados Unidos y 9% en México), y barreras no arancelarias para unos cuantos productos. En estas circunstancias, es probable que las ganancias derivadas de oportunidades comerciales adicionales resulten pequeñas —las estructura de precios del país más grande domina ya la de la nación pequeña— y no necesariamente tienen que beneficiar de manera desproporcionada a la economía menor. Este último mercado es ciertamente más pequeño, pero desde el principio está también más protegido y, por lo tanto, en un acuerdo de libre comercio, sus concesiones comerciales serían mayores: su arancel promedio inicial es más alto, y un mayor porcentaje de su producción total intercambiable se ve afectado por restricciones cuantitativas.

Como se expuso en la primera sección, los beneficios más significativos que México puede esperar del TLC provienen del aumento en el grado de movilidad del capital que probablemente se produzca. Más específicamente, el incentivo de mayor importancia para México es evitar los costos que tendría que enfrentar, si le faltaran los flujos externos de capital que necesita para mantener su reciente, y todavía frágil, recuperación económica. Partir de esta premisa acarrea importantes implicaciones para el análisis del proceso de negociación. Contrariamente al enfoque convencional, implica que el TLC brinda a Estados Unidos un importante incentivo económico. Se trata, simplemente, de la contraparte de las entradas adicionales de capital que México está esperando: la reubicación de algunos procesos productivos por parte de la industria estadounidense, especialmente de aquellos sectores que se han visto más amenazados por la competencia extranjera en su mercado nacional, en un país de bajos

salarios y con ventajas de ubicación, lo cual serviría para enfrentar la intensificación de la competencia internacional que se ha dado en las dos últimas décadas.¹⁸

¿Significa esto que existe una simetría básica —en vez de la asimetría que supone el enfoque convencional— en la posición negociadora de ambos bandos? Creo que la respuesta a esta pregunta es negativa, pero debido a razones completamente distintas a las convencionales.

La primera razón se refiere a la asignación de costos y beneficios dentro de cada país. En Estados Unidos se considera que los beneficios derivados del TLC se distribuirían de forma muy desigual: precisamente porque tienen que ver con movilidad de capital más que con el comercio, se piensa que las ganancias irían de manera desproporcionada hacia el capital, al punto que la clase trabajadora de hecho podría perder con el tratado. Aunque, como lo han hecho algunos estudios, se puede argumentar que los trabajadores resultarían beneficiados en el largo plazo (comparado con lo que pasaría en otras circunstancias, lo cual puede ser de poco consuelo para aquellos que resultarían afectados), los ajustes de transición introducen un elemento de conflicto entre los intereses a corto y a largo plazo de los trabajadores estadounidenses. Este factor no está presente en México, donde la distribución de la ganancias es vista como más uniforme. Los trabajadores se benefician con la creación de nuevos empleos o con los mejores salarios que resultarán de los flujos de inversión adicional; mientras que el capital local se beneficiará, de manera indirecta, con la aceleración de la expansión económica que esas inversiones harán posible, sin que, al mismo tiempo, resulte amenazado por ellas, puesto que éstas se dirigirían, fundamentalmente, a actividades que complementan las del capital local.

Estas conclusiones pierden validez sólo para algunas, pero importantes, áreas; precisamente por esta razón, tales áreas han constituido puntos de conflicto en las negociaciones. Tal es el caso de: a) el sector agrícola, que produce alimentos básicos (particularmente maíz), y donde una rápida liberalización tendría efectos negativos sobre el empleo rural, y, b) los servicios financieros, donde la inversión extranjera competiría directamente con el capital local.¹⁹

Sin embargo, la asimetría resultante es más una consecuencia de las formas en que se percibe el problema que de la realidad y, además, no tendría mucho peso si no existiera el factor que hace a los eventuales

perdedores en México estructuralmente más débiles en la arena política que su contraparte en Estados Unidos. Esta diferencia se puede formular de manera más directa: en Estados Unidos, los perdedores eventuales pueden plantear su caso más ruidosamente, hacer que sea tomado en cuenta con mayor seriedad, y hacer que sus votos sean contados de manera más pareja que en México.²⁰ Esta segunda diferencia tiene implicaciones paradójicas. La misma fuerza del poder ejecutivo y la falta de democracia en el sistema político y social mexicano tienen el efecto de debilitar la posición de este país en la mesa de negociaciones. Los negociadores estadounidenses, de hecho, se han visto fortalecidos por una opinión pública y gubernamental dividida, al igual que por una sociedad más abierta y vigilante; al enfrentar un tema difícil, tienen la opción de rechazar la posición mexicana aduciendo que es políticamente inviable o inaceptable para el Congreso estadounidense. Una amenaza análoga por parte de los negociadores mexicanos carecería totalmente de credibilidad, debido, entre otras razones, a que el Senado mexicano (cuyos miembros, con pocas excepciones, pertenecen al partido del gobierno) es el responsable de ratificar el tratado.

La conclusión que se deriva del análisis de estas asimetrías es que después de todo y como lo señala el enfoque convencional del proceso de negociación, México puede verse en la posición de tener que hacer concesiones comerciales y no comerciales adicionales, a fin de lograr un acuerdo.²¹ ¿Cuál podría ser entonces ese “pago colateral”?²²

Una de las características del TLC es que su agenda y cobertura se extienden mucho más allá del ámbito de los aranceles y de las otras barreras al comercio de bienes. Desde principios de los años ochenta, la política estadounidense trató de incluir en las negociaciones comerciales un conjunto de (entonces) “nuevos temas”, los cuales incluían intercambio de servicios, regulaciones a la inversión extranjera y protección de los derechos de propiedad intelectual. Estados Unidos tuvo éxito al impulsar estos temas en acuerdos bilaterales con otros países —como los tratados de libre comercio con Israel y Canadá—, al igual que en la agenda de negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, donde fueron vistos a la sazón como la contraparte de abrir los mercados textil y agrícola de los países desarrollados, dentro de la propuesta ofrecida a los países en desarrollo.

En tanto que el alargamiento de las negociaciones comerciales multilaterales hace de estos temas candidatos obvios para extraer de ellos los “pagos colaterales” a cambio de un mayor acceso al mercado estadounidense,²³ existen dos factores que los convierten en “temas no tan nuevos” en el contexto de las relaciones entre México y Estados Unidos y, por lo tanto, reducen su valor como “pagos colaterales” desde el punto de vista de Estados Unidos. Primero, la divergencia entre Estados Unidos y México con respecto a sus objetivos en negociación y política se ha reducido de manera considerable en años recientes como resultado de los cambios en la estrategia económica de México (particularmente, la mayor importancia que tienen ahora las inversiones extranjeras dentro de ella), del “agresivo unilateralismo” estadounidense (sección 301 y “súper” 301), y de las condiciones exigidas por las instituciones financieras internacionales. Segundo, siempre que se imponga un escenario pesimista como resultado final de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, es posible que los acuerdos preliminares, que son ya el tema de negociación en la arena multilateral, sean eventualmente llevados a efecto. De este modo, se espera que cualquier acuerdo bilateral con Estados Unidos vaya más allá de lo que puede surgir de un trato multilateral.

Que la postura política estadounidense tiene ahora mayor peso, lo sugiere el nuevo terreno cubierto por el TLC en estas áreas. Los resultados del TLC ya han ido más lejos que el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos,²⁴ el cual, por dar un ejemplo, dejó fuera los derechos de propiedad intelectual y protegió muchas de las restricciones existentes en materia de servicios y regulaciones de la inversión extranjera. También es posible que el TLC represente sustanciales avances “incrementales” respecto de lo que eventualmente pueda surgir del GATT: un desarrollo que debería evaluarse de manera apropiada, en contraste con la premisa de que la concesión estadounidense de la apertura de sus sectores textil y agrícola tiene un valor menor para México que para cualquier otro país en desarrollo típico (de hecho, como se apunta más arriba, es posible que México resulte perdedor con la liberalización del comercio agrícola). De todas formas, vale la pena mencionar que en ciertas áreas el TLC abarcó menos terreno nuevo que lo que originalmente pudiera haberse esperado. En lo que a las regulaciones de la inversión

extranjera se refiere, México mantiene las restricciones en el sector energético y, en menor medida, en los servicios financieros.²⁵

Quizá resulte más importante, como prueba de la relación desigual entre los dos grupos de negociadores, la inclusión en la negociación del TLC de un conjunto de “temas completamente nuevos” que van más allá del intercambio de servicios, de las regulaciones a la inversión y de los derechos de propiedad intelectual. Un ingrediente muy importante de esta agenda es la preocupación por los estándares ambientales y laborales, la cual ha venido a ocupar un papel prominente en las negociaciones y los debates internos.²⁶ La prominencia que han alcanzado estos temas totalmente nuevos refleja también la preocupación por los costos de ajuste en Estados Unidos, los cuales, hasta ahora, han recibido mayor atención que los problemas de transición en México. Ello ha sido así a pesar de que los costos de transición en México, como resultado de la liberalización del comercio agrícola, parecen mucho más difíciles de afrontar que los primeros. Como se menciona arriba, esta “brecha en la economía política” entre la manera en que se distribuyen los costos y la manera en que están siendo considerados, está basada en las asimetrías en el funcionamiento de las coaliciones internas en los dos países.

Conclusiones

La tendencia actual hacia una mayor integración económica en Norteamérica sólo puede entenderse totalmente si se le sitúa en el contexto de tendencias regionales y globales muy poderosas: a) el largo proceso de “integración silenciosa” que durante varias décadas ha venido entrelazando cada vez más las economías y sociedades de México y Estados Unidos; b) el cambio en el clima ideológico durante los años ochenta que ha tenido amplias repercusiones en la forma en que se plantea la política económica y en la planeación de estrategias de desarrollo; y, c) la tendencia, en este fin de siglo, a crear bloques comerciales regionales dentro de una economía internacional cada vez más competitiva. Con estos antecedentes en mente, este texto se centra en las determinantes más inmediatas de las negociaciones del TLC, al igual que en sus posibles consecuencias para México.

En la primera sección se planteó que es en el terreno de los movimientos de capital, más que en el del comercio, donde se deben buscar las

verdaderas causas que están detrás de esta búsqueda de integración. Sin embargo, el hecho de que las ganancias tradicionales por intercambio sean claramente de segundo orden no debe llevar a una sobrestimación de los beneficios que se derivarían de un mayor grado de movilidad del capital en América del Norte, y con ello a desdeñar cierto número de difíciles e importantes cuestiones en torno a este tema, que no han sido abordadas siquiera por muchas de las investigaciones recientes. Esta exposición no intenta resolver tales cuestiones, sino que ha querido identificar las fuentes de nuestra incertidumbre. Esto tiene que ver con los difíciles aspectos de la dinámica macroeconómica en un contexto que no tiene ningún antecedente histórico puesto que involucra dos economías tan diferentes en magnitud, así como en desarrollo tecnológico y económico.

En la segunda parte se examinó el proceso de negociación mediante la modificación de las premisas que motivaron análisis previos. Más que poner énfasis en las ganancias derivadas del comercio y en su apropiación por parte del socio comercial más pequeño, como hace el enfoque convencional del proceso de negociación, el planteamiento de este artículo se centra en otras importantes asimetrías entre los dos países: la manera en que se percibe la distribución de las ganancias dentro de cada uno de los países, y sus muy diferentes sistemas políticos. Las asimetrías que resultan de esto, referentes a la forma en que funcionan las coaliciones internas de los dos países, han determinado, en particular, una "brecha de economía política" entre la manera en que se distribuyen los costos y la forma en que están siendo considerados y contribuyen, por ende, a explicar el que las políticas para paliar los costos de ajuste reciban mayor atención en Estados Unidos que en México. Este análisis sugiere, entonces, que las conclusiones del enfoque convencional resultan, después de todo, esencialmente válidas: puesto que el proceso de negociación incluye participantes desiguales, para lograr su conclusión exitosa es necesario que México haga concesiones adicionales. Sobre esta base, y yendo un paso más adelante, uno puede explicarse los nuevos campos que cubre el TLC en las áreas de comercio en servicios, regulaciones a la inversión extranjera y protección de los derechos de propiedad intelectual, y por qué estos "temas no tan nuevos", que parecían ser los mejores candidatos para ocupar el puesto de "costos colaterales", se complementan actualmente con los temas "totalmente nuevos" de los estándares ambientales y laborales.

Apéndice

Considérese el siguiente juego en el cual cada una de las partes negociadoras tiene la opción de hacer, o no hacer, concesiones no comerciales. Los distintos resultados posibles se describen en el siguiente esquema.

México

	Concesiones	Ninguna concesión	
Estados Unidos	Concesiones	Concesiones de ambas partes	Concesiones adicionales por parte de Estados Unidos
	Ninguna concesión	Concesiones adicionales por parte de México	Ninguna concesión

En cada entrada de la tabla se describe un tipo diferente de acuerdo. La segunda entrada en la segunda fila puede verse como el *status quo* o como un tratado sin concesiones no comerciales (algo similar al acuerdo bilateral de 1987 con algunas innovaciones comerciales).

El resultado final del proceso de negociación depende de la estructura de preferencias que cada grupo tenga en relación con los diferentes resultados posibles, y esta estructura, a su vez, depende de la naturaleza de las concesiones. Para dar un ejemplo, considérese el caso de “concesiones mínimas” que se describe a continuación. En lo que a México se refiere, equivaldría a la inclusión de los nuevos temas del GATT en el tratado, es decir, la apertura del sector de servicios, la armonización de las leyes de propiedad intelectual, y la liberalización de las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS) —tales como los requerimientos de contenido nacional que todavía están en vigor en algunas industrias mexicanas—. En lo que respecta a Estados Unidos, implicaría eliminar de la agenda temas tales como los relacionados con las regulaciones ambientales y estándares laborales que, de incluirse, tenderían a incrementar los costos de reubicación de plantas o los de dirigir nuevas inversiones a México. De este modo, y de acuerdo con las razones dadas en el texto, la estructura de preferencias más plausible sería:

México	Estados Unidos
Concesiones de ambas partes (4)	Concesiones adicionales por parte de México (4)
Concesiones adicionales por parte de EUA (3)	Ninguna concesión (3)
Concesiones adicionales por parte de México (2)	Concesiones de ambas partes (2)
Ninguna concesión (1)	Concesiones adicionales por parte de EUA(1)

Para simplificar, hemos asignado valores del 1 al 4 a cada uno de los posibles resultados. La matriz final correspondiente a los ordenamientos de preferencias sería, entonces, como sigue:

México

	Concesiones	Ninguna concesión
Concesiones	2,4	1,3
Ninguna concesión	4,2	3,1

Estados Unidos tiene una estrategia dominante (ninguna concesión) —y México también tiene la suya (¡concesiones!). El producto del proceso de negociación es claro: México hace concesiones adicionales. La razón que está detrás de este resultado son los ordenamientos de preferencias supuestos:²⁷ particularmente, la suposición de que los negociadores mexicanos atribuyen un valor muy alto a un tratado basado en concesiones hechas por ambos países, en tanto que uno muy bajo al status quo (ninguna concesión), suposición que se relaciona precisamente con la naturaleza no comercial de los beneficios derivados del TLC (que surgen de la liberalización de las inversiones que los negociadores llevarían a cabo de todos modos) y con el hecho de que el poder ejecutivo no enfrenta una oposición interna fuerte que le impida hacer concesiones adicionales. Esto contrasta con la estructura de preferencias más tradicional que se ha supuesto para los negociadores estadounidenses, donde se asignan valores decrecientes a los resultados que impliquen mayores concesiones netas, en tanto que al status quo se le asigna un valor relativamente alto, debido a que hay una oposición interna más fuerte, una distribución desigual de las ganancias dentro del país y un gobierno dividido.

Notas

- 1 Las exportaciones de maquiladoras se definen como las exportaciones netas, deducidos los insumos importados (esto quiere decir que son equivalentes, aproximadamente, al valor agregado de las maquiladoras). Las exportaciones brutas de las maquiladoras representan una fracción de las exportaciones totales que va mucho más allá de 20 por ciento.
- 2 Los datos tanto de la migración como de los resultados de las entrevistas (realizadas por el *New York Times* en el otoño de 1986) aparecen citados por Pastor (1992).
- 3 El foco de atención está puesto en estudios de economía general, aunque se hacen algunas referencias en el texto a ciertos estudios de sectores específicos. Véase Brown (1992), Hinojosa y Robinson (1992), y Weintraub (1992), para estudios más amplios y detallados en los que está basada la Tabla 2.1.
- 4 Las entradas adicionales de capital pueden considerarse exógenamente (en cuyo caso los autores especulan simplemente sobre el posible desempeño de estos flujos), o bien incorporadas endógenamente al modelo y, de este modo, ser determinadas simultáneamente con otras variables económicas.
- 5 Una excepción a esto la constituye el trabajo de Kehoe (1991). Sin embargo, el escenario básico de referencia (con el cual se compara la simulación del tratado de libre comercio) no parece estar claramente definido.
- 6 En lo que sigue del presente trabajo, el planteamiento se centra en México. En la mayoría de los estudios, las ganancias para Estados Unidos son mucho más pequeñas, aproximadamente 10 veces menores que las que tocan a México como porcentaje del PIB correspondiente.
- 7 La única excepción a esto la constituye el escenario que se plantea en el estudio de Roland-Holst, Reinter y Shiells (1992), en el cual hay eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias. En este caso, el aumento en ingresos alcanza alrededor de 2 por ciento del PIB. Esto sugiere la razonable conclusión —reforzada por el estudio hecho por Trela y Whalley (1991), sobre las industrias textil y del acero— de que la eliminación de las barreras no arancelarias tiene un impacto potencial mayor que la eliminación de los aranceles; en relación con esto, véase Lustig (1993).
- 8 Más exactamente, al hablar de efectos macroeconómicos adversos quiero decir que, con la tasa real cambiaria inicial, la contracción del ingreso y el empleo en los sectores perdedores neutraliza con mucho las ganancias de ingreso y empleo en las actividades en expansión, creando así una contracción agregada del producto y el empleo en comparación con el escenario base. Si bien esto es algo que por lo general se espera de una liberalización comercial unilateral sin entradas compensatorias de capital (de ahí la

necesidad de una devaluación real que lo acompañe), este puede no ser el caso en una liberalización comercial bilateral o cuando la liberalización tiene lugar junto con entradas compensatorias de capital.

- 9 El estudio sobre liberalización agrícola de Levy y van Wijnbergen (1991a) también muestra pérdidas en el ingreso y en el empleo entre los segmentos más pobres de la población mexicana, si la agricultura (particularmente el maíz) se libera completamente.
- 10 Véase Ros (1992b).
- 11 Esto es cierto más en la realidad que en las simulaciones de los modelos. Estos últimos tienden a ignorar los muy diferentes grados de movilidad internacional del capital entre industrias (el viejo tema de las empresas transnacionales) y, por ello, a menudo no logran asir la dirección actual del cambio estructural. De hecho, con mucha frecuencia los procesos de reasignación de recursos, ocurridos durante el periodo posterior a la liberalización, tomaron una dirección opuesta a la esperada por la teoría comercial tradicional (véase Ros, 1992b).
- 12 En los modelos EGC con rendimientos constantes a escala el impacto de entradas adicionales de inversión es mucho mayor (15 a 20 veces mayor que el impacto producido por la eliminación de barreras comerciales), pero esto se debe parcialmente a que el aumento en ingresos es minúsculo en las simulaciones en las que no se suponen entradas de capital.
- 13 Es probable que arreglos multilaterales más eficaces diluyan el margen de preferencias intercambiadas por los socios del TLC y, por ello, reduzcan la desviación de inversiones (lo mismo que de comercio).
- 14 Estas dificultades, de manera incidental, existen independientemente de que el modelo considere los flujos de capital como exógenos o endógenos (véase la nota 4), debido a que en el último caso solamente se puede especular respecto del grado de disminución de los diferenciales de la tasa de interés y riesgo.
- 15 En relación con este último aspecto, véase Prímo Braga (1992) y Bouzas y Ros (1993).
- 16 Por esta razón, no debería sorprendernos que la conclusión de las negociaciones del TLC sea seguida por una baja, más que por un incremento, en el superávit de la cuenta de capital mexicana, aun cuando es probable que el TLC por sí mismo mejore el superávit de las cuentas de capital (en comparación con lo que sucedería de otra manera).
- 17 Como prueba tenemos que el cuadro inferior derecho de la Tabla 2.1 no está completamente vacío. En relación con la estabilidad actual del marco macroeconómico de México y los problemas de manejo macroeconómico creados por la perspectiva del TLC, véase Harberger (1991), McLeod y Welch (1992), Ros (1992a) y Tornell (1990).

- 18 Puede argumentarse que esta opción existe aun sin un tratado de libre comercio. Pero lo mismo puede decirse con respecto a México: las ventajas que representa en cuanto a salarios y ubicación lo hacen atractivo para los inversionistas extranjeros, con o sin tratado de libre comercio. Mediante el fortalecimiento de las garantías de acceso al mercado estadounidense y de reglas estables para la inversión extranjera, lo que el TLC logra, en esencia, es reforzar los lazos que han estado presentes, a ambos lados de la frontera, desde hace muchos años.
- 19 En relación con el contenido del TLC referente a estas dos áreas, véase Hufbauer y Schott (1993), capítulo 3. Con respecto a sus implicaciones entre los productores mexicanos de maíz y en el sistema bancario local, véanse los capítulos 5 y 4 respectivamente.
- 20 Esta "brecha en la economía política" (Bouzas y Ros, 1993) está reforzada probablemente por otra asimetría propia de las relaciones entre socios pequeños y grandes. Como plantea Oye (1992), en el socio más pequeño, y en contraste con lo que ocurre en una liberalización comercial unilateral, los acuerdos preferenciales con un socio comercial mayor tenderían a estimular la formación de coaliciones en favor de la liberalización, impulsadas por su interés por conseguir el acceso al mercado del país más grande. Esas coaliciones pueden contrarrestar la influencia de aquellos que resultarían afectados por la liberalización comercial preferencial, y por lo tanto limitar la necesidad de políticas concebidas para compensar los costos de ajuste. En cambio, en el país más grande es posible que los sectores afectados se expresen con mayor fuerza que aquellos que resultarían beneficiados por el acceso al mercado del país pequeño.
- 21 Como se muestra en el Apéndice, la misma conclusión se deduce de un análisis un poco más formal del proceso de negociación.
- 22 Lo que resta de esta sección está basado en Bouzas y Ros (1993).
- 23 Helleiner (1991) menciona que en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC), las concesiones de Canadá estaban relacionadas, precisamente, con el acceso de inversionistas externos estadounidenses y con un acuerdo sobre servicios.
- 24 En relación con este tema, véase Hufbauer y Schott (1993).
- 25 De esta manera, y sin negar la convergencia, las diferencias entre las posiciones negociadoras de Estados Unidos y México no han desaparecido por completo. Además de las restricciones selectivas a la inversión extranjera, el comercio en el caso de algunos servicios de interés para México (como servicios laborales) sigue siendo un punto de divergencia en las posiciones negociadoras.
- 26 Pastor (1992) ha planteado —con gran acierto— que los temas ambientales y laborales no sólo forman parte de la agenda estadounidense, sino que

también de la sociedad mexicana. Sin embargo, lo que resulta más relevante para el análisis del proceso de negociación es que esos temas no están incluidos en la agenda de los negociadores mexicanos, quienes, por el contrario, tienden a interpretarlos como presiones políticas externas. Más aún, su inclusión en la agenda bilateral implica una pérdida explícita o implícita de autonomía nacional en lo que a planeación política se refiere, lo cual es poco probable que sea igualmente compartido por los dos países negociadores.

- 27 A su vez, los ordenamientos de preferencias están determinados, por supuesto, por la forma en que han sido definidas las “concesiones”. Dependiendo del contenido exacto, el resultado pudo haber sido “concesiones de ambas partes” o, incluso, “ninguna concesión”. Por ejemplo, si las concesiones adicionales hubieran sido definidas como “libre movilidad laboral”, por un lado, y “total apertura del sector energético”, por el otro, la elección de “ninguna concesión” hubiera constituido, probablemente, la estrategia dominante para ambos bandos, lo que llevaría al *status quo* como resultado final.

CAPÍTULO 3

¿Es México la puerta trasera del mercado estadounidense, o un nicho en el área de libre comercio más grande del mundo?*

Adriaan Ten Kate

Existe la idea generalizada entre los responsables de la política comercial estadounidense de que Estados Unidos está rodeado de un mundo de competidores comerciales desleales.¹ El primer lugar lo ocuparían los japoneses, quienes venden la mayoría de los productos que manufacturan a precios desleales y disfrazan esas prácticas de *dumping* con un complejo sistema comercial interno, el cual hace mucho más difícil detectar los posibles diferenciales de precios entre las ventas internas y las que se realizan al exterior.² Se dice que otra manera en la que los japoneses intentan con frecuencia pasar por encima de las regulaciones *antidumping* consiste en el establecimiento de subsidiarias en sus mercados objetivo, lo que obliga a los funcionarios comerciales de los países importadores a hurgar muy hondo en las estructuras de costos de las empresas implicadas para poder probar que ha habido *dumping*.

El segundo lugar lo ocuparían las naciones de reciente industrialización (NICs) del este. Desde el punto de vista estadounidense, esos países tienen gran cantidad de ingenieros entrenados fuera de su país que no respetan los derechos de propiedad intelectual y que están por lo tanto en posición de ofrecer una gran variedad de imitaciones a precios extremadamente bajos que de otra manera no sería posible conseguir. Estos son considerados los "polizontes" de los resultados de la investigación y desarrollo estadounidense (R&D).³

* El autor desea agradecer a Fernando de Mateo por los comentarios que hiciera a una primera versión de este capítulo, y a Amarilis Morales Paredes por haberlo mecanografiado. Las opiniones expresadas son del autor y no necesariamente coinciden con las de la institución a la que pertenece.

En tercer lugar estaría la Comunidad Europea a la que se acusa de destinar enormes subsidios a la agricultura, lo que da lugar a la exportación a precios desleales de un gran número de productos agrícolas y agroindustriales, entre los cuales se encuentran los vinos franceses que han constituido un claro ejemplo de este hecho durante los últimos años. Los funcionarios comerciales estadounidenses consideran que este asunto es tan importante, que parecen estar dispuestos a una guerra comercial y a arriesgar la supervivencia del GATT por ella.

En último lugar, aunque no por ello resultan menos importantes, estarían los países en vías de desarrollo. No obstante que muchos de estos países se embarcaron recientemente en un profundo proceso de liberalización comercial, muchos de ellos todavía mantienen fuertes barreras comerciales que contrastan notoriamente con el tratamiento preferencial otorgado por Estados Unidos a las importaciones de los países en desarrollo. Más aún, la mayoría de los países en desarrollo se oponen decididamente a la insistencia de Estados Unidos de "graduar" este tratamiento preferencial a medida que el nivel de desarrollo sea mayor.⁴

Está fuera de los propósitos de este artículo examinar si tal punto de vista es o no correcto, o en qué medida lo es. Sin embargo, no hay duda de que esa manera de ver las cosas explica la corriente dominante que ha seguido la política exterior comercial estadounidense durante las últimas décadas. Dicha política se ha caracterizado por los siguientes aspectos:

- (a) un sistema *antidumping* y antisubsidios cada vez más complejo y sofisticado, administrado por la Comisión estadounidense de comercio internacional y el Departamento de Comercio.
- (b) represalias en contra de falsificadores y en contra de aquellos países que imponen barreras comerciales injustificadas a las importaciones procedentes de Estados Unidos
- (c) además de la imposición de aranceles compensatorios a las importaciones subsidiadas, se practica una enérgica política para convencer a los gobiernos extranjeros de que retiren sus subsidios a las exportaciones
- (d) acciones que instan a los gobiernos extranjeros a imponer restricciones "voluntarias" a las exportaciones, bajo la amenaza de aplicar medidas más severas en contra de importaciones perjudiciales (por ejemplo, mediante las ya existentes cláusulas de escape)
- (e) la tenaz insistencia, tanto a nivel bilateral como multilateral, de

no limitar las negociaciones comerciales exclusivamente a los bienes, sino considerar también el intercambio de servicios —como los bancarios, seguros, telecomunicaciones y transporte—, las regulaciones a la inversión extranjera y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

A pesar de todas estas acciones —incluso de las que han tenido mucho éxito—, todo parece indicar que Estados Unidos está perdiendo la batalla por la competitividad internacional, y lo sabe muy bien. Aunque la productividad laboral estadounidense crece de manera estable, este incremento no está a la par del aumento de la productividad que se da en muchos otros países, particularmente en Japón y en algunas naciones europeas.⁵

Como consecuencia de ello, durante los últimos quince años Estados Unidos ha enfrentado enormes déficit en su balanza de mercancías, a pesar de que ha habido una depreciación casi continua del dólar estadounidense frente al yen. Más aún, luego de haber sido el país más rico del mundo durante un largo periodo posterior a la segunda guerra mundial, de un tiempo a esta parte Estados Unidos ha tenido un crecimiento económico relativamente bajo y su PIB *per capita* se ha quedado rezagado con respecto al de Suiza, Japón y al de algunos países escandinavos.⁶ Si a esto se añade el descontento general que existe en torno a los logros alcanzados en las negociaciones comerciales multilaterales de las dos últimas décadas, uno puede hacerse una idea del contexto en el que el gobierno estadounidense decidió estrechar sus relaciones comerciales con sus vecinos más próximos; primero mediante un acuerdo de libre comercio con Canadá, el cual entró en vigor en 1989, seguido posteriormente de la iniciativa de incluir a México en el esquema, por medio del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC).

Para Estados Unidos, el objetivo principal de este acuerdo es lograr una distribución más amplia del trabajo entre las tres naciones, explotar el enorme mercado que produciría el TLC y aprovechar en mayor medida la mano de obra barata que puede conseguirse en abundancia en México. En particular, este último aspecto es diferente en el argumento con el que se justificó el acuerdo de libre comercio con Canadá, pues en ese país los costos de mano de obra son comparables a los que existen en Estados Unidos. De hecho, se espera que el acceso de empresas estadounidenses a la mano de obra mexicana barata contribuirá sustancialmente a fortalecer la

competitividad de Estados Unidos con respecto a Japón y la Comunidad Europea.

Aunque no hay indicios de que el TLC vaya a usarse para levantar barreras proteccionistas frente al resto del mundo, se ha tenido cuidado en que las ventajas que de él deriven se mantengan dentro de las tres naciones que intervienen en el acuerdo y que no haya fugas hacia «cuartos» países. De otra forma, México podría fácilmente convertirse en la puerta trasera del mercado estadounidense, aunque, dadas las circunstancias arriba esbozadas, parece seguro que esto no es precisamente el objetivo de Estados Unidos al impulsar el tratado.

El propósito de este capítulo es hacer una breve revisión de las disposiciones del TLC que tienen como finalidad dar a las ventajas derivadas del tratado un carácter de exclusividad. En primer lugar, es necesario considerar las reglas de origen; después, las regulaciones que se refieren a las importaciones temporales y las zonas de libre comercio; en tercer lugar, examino hasta qué punto las reglas relacionadas con el intercambio de servicios y la inversión extranjera están diseñadas para limitar los privilegios del TLC a los países miembros; luego se plantean algunos aspectos generales sobre los mecanismos de solución de controversias y el grado de autonomía que tiene México para determinar su régimen comercial futuro con los países que no participan en el TLC, independientemente de los otros miembros del tratado. Para finalizar, se plantea el argumento de que el atractivo que presenta México para los inversionistas extranjeros no radica precisamente en la posibilidad de lograr un fácil acceso al mercado estadounidense a partir del TLC sino, más bien, en la oportunidad que tiene México de convertirse en un polo de crecimiento dentro del área de libre comercio más grande del mundo.

Reglas de origen

Las reglas de origen constituyen el instrumento por excelencia para limitar los privilegios derivados de esquemas comerciales preferenciales exclusivamente a los miembros con derecho a ello. Los aranceles preferenciales en general, y los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras en particular, siempre van unidos a reglas cuyo propósito es asegurar que los bienes que reciben un tratamiento arancelario preferencial tengan su origen en la región. De manera general, podemos decir que

existen cuatro criterios para determinar si una mercancía tiene o no su origen en determinado país. La primera no deja lugar a dudas y se aplica a bienes que se *obtienen o producen totalmente* en el país (o región). Sin embargo, el problema surge cuando los bienes en cuestión contienen insumos que han sido producidos fuera del país (o región). Es ese caso, la regla general es que la mercancía debe haber sido sometida a una transformación sustancial para poder conferirle el origen. Lo que se quiere decir con «transformación sustancial» depende generalmente de algunos de los siguientes tres criterios o de su combinación:

- (I) contenido de valor agregado,
- (II) cambio en la clasificación arancelaria,
- (III) grado de procesamiento.

Las reglas de contenido de valor agregado requieren que, por lo menos, cierto porcentaje del valor de la mercancía haya sido añadido en el país (o región) de origen. Las reglas de valor agregado se han aplicado prácticamente en todos los esquemas de integración económica y en los sistemas de preferencias arancelarias en todo el mundo. Sin embargo, desde un punto de vista administrativo, estas reglas adolecen de ciertas deficiencias graves. Por mencionar algunas, diremos que no hay una forma para valuar el costo en función del producto que sea aceptada de manera general: ¿cuáles son los conceptos que se admiten como parte del costo de un producto, y cómo deben valuarse? Luego está el problema del encadenamiento: ¿qué hacer con los insumos adquiridos dentro del país, pero que a su vez incluyen elementos importados? Más aún, esa clase de información no se encuentra fácilmente a disposición de los funcionarios aduanales, así que, para resolver conflictos relacionados con el origen, en ocasiones puede ser necesaria una cuidadosa auditoría de la compañía.

En el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) se quiso poner especial énfasis en el criterio relacionado con el cambio de clasificación arancelaria. De acuerdo con este criterio, un producto tiene su origen en un país determinado si el procesamiento de los insumos importados ocasiona un cambio en la partida arancelaria admitida por el acuerdo para tal fin. En ese caso, el acuerdo debe definir exactamente cuáles cambios confieren origen y cuáles no.

La enorme ventaja de esta última clase de reglas es que pueden administrarse con facilidad, además de que la información necesaria para

su aplicación está al alcance de las autoridades aduaneras. Un inconveniente es que los esquemas de clasificación arancelaria, tales como el sistema armonizado, normalmente no están diseñados para los propósitos que persiguen las reglas de origen. En casos específicos, una sola categoría arancelaria puede abarcar tanto los insumos como el producto final, incluso cuando se necesita una transformación sustancial para convertir aquéllos en este último. En tales casos, el cambio en las reglas de clasificación arancelaria debe complementarse con otros criterios.

Para dar un ejemplo de esos criterios, puede establecerse que el tejido de los hilos confiere por sí mismo origen a las telas, o bien la confección de ropa a partir de las telas, o sólo estos dos procesos juntos. De manera inversa, ciertos procesos pueden considerarse insuficientes para conferir el origen. Por lo general, este es el caso de procesos tales como el empacado, o mezcla y simple disolución de materiales en agua u otras sustancias.

Las reglas de origen en el TLC son una combinación de los cuatro criterios que se mencionan arriba, aunque predomina el criterio de cambio en la clasificación arancelaria. Durante las negociaciones, se hizo todo lo posible por relacionar las reglas de origen del TLC con los cambios en la clasificación arancelaria y por limitar el uso de otros criterios a casos excepcionales en los que obviamente esas reglas no funcionan. El resultado fue un conjunto sumamente detallado de reglas de origen, referidas principalmente a los cambios en la clasificación arancelaria. Para el caso de productos químicos, maquinaria y equipo, equipo de transporte y algunos productos de consumo no perecederos, estas reglas se complementan ocasionalmente con requerimientos de valor agregado. Para telas y prendas de vestir, se requiere un procesamiento mínimo para conferir el origen a los bienes.

En términos generales, las reglas de origen del TLC están diseñadas para impedir que se salten las barreras arancelarias estadounidenses mediante la importación de productos a través de México. De hecho, se necesita que una buena parte del procesamiento de un producto haya sido realizada en México para que pueda ser exportada a Estados Unidos bajo el tratamiento de arancel reducido o de arancel cero del TLC. Más aún, debe tomarse en cuenta que, en promedio, los aranceles que México impone a los bienes provenientes de una nación más favorecida (NMF) —nos referimos a los aranceles aplicables a importaciones de “cuartos” países— son más altos que los

estadounidenses, lo que hace aún menos posible que la triangulación de bienes vía México dé como resultado una ganancia arancelaria neta.

Aún así, se puede pensar que la triangulación de bienes vía México podría resultar benéfica si las compañías aprovecharan las disposiciones de importación temporal que las exenta del pago de derechos de importación en México, para aquellos bienes destinados a ser exportados a Estados Unidos luego de someterlos a alguna transformación que les confiriera origen. Esta posibilidad se discute en la siguiente sección.

Esquemas de importación temporal

La mayoría de los países del mundo poseen disposiciones de importación temporal que permiten la entrada libre de aranceles aduaneros a los bienes que se exportan posteriormente, o a productos que se incorporan a otros productos que después se exportan. México tiene en vigor varios esquemas de este tipo. En primer lugar se encuentra una disposición de reintegro que concede la devolución de derechos aduaneros a exportadores ocasionales. En segundo lugar está el programa PITEX que exenta del pago de aranceles a la importación de partes y equipo realizada por empresas que venden la mayor parte de su producción fuera del país. Después, existe el bien conocido programa de maquila, aprovechado principalmente por plantas ensambladoras estadounidenses y japonesas que, luego de beneficiarse de la barata mano de obra mexicana, exportan los productos ensamblados a Estados Unidos. En términos de tratamiento arancelario, el programa de maquila proporciona más o menos los mismos privilegios que los esquemas PITEX, pero además ofrece algunas ventajas adicionales relacionadas con los requerimientos contables. Finalmente, en México existen varias zonas de libre comercio que son diferentes en esencia a las llamadas zonas de comercio exterior en Estados Unidos. De hecho, las zonas mexicanas de libre comercio abarcan extensas áreas, muchas de ellas con población residente, que gozan de un tratamiento arancelario preferencial para una gran número de bienes, entre los que se incluyen muchos que no están destinados a ser exportados nuevamente. Las zonas de comercio exterior en Estados Unidos, en cambio, están separadas más legal que espacialmente del territorio aduanero, y no se permite que haya residentes en ellas; es decir, no se permite el consumo privado dentro del área que abarcan.

Si tales esquemas de importación temporal se mantienen vigentes con el TLC, "cuartos" países podrían traer sus bienes libres de aranceles aduaneros a México, someterlos a alguna transformación para conferirles origen y exportar finalmente los bienes transformados a Estados Unidos aprovechando la tasa reducida del TLC. Esto implicaría una competencia desleal que afectaría a los fabricantes que llevan a cabo el mismo tipo de transformaciones dentro de Estados Unidos, pues estos últimos tienen que pagar derechos de importación por aquellos insumos que no estén al amparo del TLC.

Esta es la razón por la que el TLC elimina los esquemas de importación temporal,⁷ por lo menos en lo que se refiere a la importación libre de arancel aduanero de insumos utilizados en la elaboración de un producto final que vaya a ser exportado a alguno de los otros países miembros del tratado.⁸ Cabe mencionar que si el producto final se exporta a Estados Unidos o a Canadá, ya sea que se haga bajo los aranceles reducidos del TLC o no, la importación de insumos procedentes de cuartos países a México ya no podrá estar exenta del pago de derechos aduaneros y tendrá que cumplir con los aranceles mexicanos. Así, si hay productos finales que entren a Estados Unidos o Canadá libres de arancel aduanero, los insumos tendrán que haber pagado los aranceles mexicanos en su totalidad.

En lo que respecta al programa de maquila, el TLC no es explícito; sin embargo, puede afirmarse que este programá habrá perdido su razón de ser para el año 2001 cuando entre en vigor la eliminación de esquemas de importación temporal acordada por los miembros del tratado, puesto que su pilar principal es la importación libre de aranceles de los insumos intermedios. Con respecto a las plantas maquiladoras estadounidenses, no hay razón para preocuparse, pues los privilegios de que gozan en la actualidad forman parte de los beneficios que eventualmente el TLC habrá de extender a todas las industrias mexicanas. Así, la diferencia entre maquiladoras e industrias comunes habrá de desaparecer gradualmente. Las industrias maquiladoras de propiedad japonesa, por otro lado, perderán sus derechos de importación libre de arancel aduanero para el año 2001.

Es interesante observar que bajo el presente régimen de maquila, México es, hasta cierto punto, la puerta trasera del mercado estadounidense para algunas empresas japonesas, sobre todo en aquellos casos en

los que los productos finales tienen derecho a recibir el tratamiento preferencial que otorga el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en Estados Unidos. En relación con esto, el TLC cierra las puertas traseras que existen actualmente en lugar de abrir otras nuevas.

Servicios e inversión extranjera directa

A pesar de que Estados Unidos ha insistido en incluir los servicios y la inversión extranjera en las negociaciones comerciales multilaterales desde principios de la década de los ochenta, la liberalización del comercio de servicios y, en menor grado, de la inversión extranjera directa está todavía en pañales. Esto no resulta sorprendente si se considera el hecho de que las barreras al comercio de servicios y a la inversión directa son, por lo general, menos explícitas que los impedimentos al comercio de bienes, y también más difíciles de identificar. Mientras que la mayoría de los obstáculos al comercio de bienes se dan en forma de aranceles y permisos directos, las barreras al comercio de servicios por lo común están insertas en una maraña de regulaciones internas que varía completamente de una industria de servicios a otra. Eso hace que sea difícil establecer criterios generales —es decir, que no estén relacionados con un sector específico— que vayan más allá de la simple declaración de buenas intenciones. Por ejemplo, para el comercio transfronterizo de servicios, el TLC establece, como principio general, trato nacional (o trato de NMF si éste se considera mejor) a los prestadores de servicios de los países del acuerdo; sin embargo, para que México llegara a ser un importante exportador de, digamos, servicios de salud a Estados Unidos,⁹ tendría que enfrentarse a numerosos impedimentos, principalmente a los que se encuentran en las regulaciones internas de los seguros médicos y sociales de ese país. Tales problemas no se tocan en el TLC, aun cuando son fundamentales para una mayor liberalización del comercio de servicios.

Además, las reglas de origen del TLC referentes al comercio de servicios son muy generales y comparables al criterio de “transformación sustancial” que se aplica al comercio de bienes, en cuanto a que éste carece de mayores especificaciones sobre lo que se quiere decir con transformación sustancial. En lo que respecta al comercio de servicios, el origen no se confiere a los servicios mismos, sino a los proveedores. El

texto oficial dice que “[...] una de las partes puede negar los beneficios (del tratado) a un proveedor de servicios proveniente de otra de las partes, cuando la parte establezca que el servicio es prestado por una empresa cuya propiedad o control recae en personas que no pertenecen a alguna de las partes y que no tiene actividades comerciales sustanciales dentro del territorio de cualquiera de las partes [...]”.¹⁰ Una regla de origen similar existe para la inversión extranjera directa (artículo 1113).

Solución de controversias

Otra manera en que las compañías de cuartos países podrían intentar obtener algún provecho de los privilegios del TLC en Estados Unidos o Canadá sería estableciéndose en México (o trasladando sus bienes a través de México); tal establecimiento puede darles acceso a procedimientos de solución de controversias que supuestamente son mejores que los mecanismos de solución de disputas del sistema comercial internacional. Por ejemplo, en conflictos relacionados con aranceles compensatorios y acciones *antidumping*, bajo el TLC, el gobierno mexicano puede apelar ante un pánel binacional la revisión de las resoluciones finales, en tanto que los gobiernos de cuartos países tendrían que pasar por los engorrosos y lentos procedimientos de solución de controversias con que cuenta el GATT. Sin embargo, el acceso a los procedimientos del TLC para la solución de conflictos relacionados con prácticas comerciales desleales está limitado a aquellos bienes que la autoridad competente de la parte importadora acepta como provenientes de alguno de los otros países miembros del tratado (artículo 1901.1). Esto quiere decir que las reglas de origen del TLC no se aplican en tales casos y más bien que es el país importador el que decide. Evidentemente, en una situación como ésta el país importador tendría que sujetarse a las reglas del GATT.

A pesar de que es demasiado pronto para saber cómo van a funcionar en la práctica los mecanismos con que cuenta el TLC para la solución de controversias, no hay muchas razones para pensar que las empresas de cuartos países pudieran sacar fácilmente alguna ventaja de la supuesta superioridad de las regulaciones de solución de disputas del TLC, con respecto a las que funcionan en el sistema comercial multilateral.

Barreras comerciales frente a “cuartos” países

Otra importante consideración que deben de tener en mente los potenciales inversionistas en México provenientes de “cuartos” países, está relacionada con posibles cambios en el régimen mexicano de comercio exterior frente a estos países una vez que el TLC esté funcionando completamente. ¿Será liberalizado aún más? ¿Los privilegios del TLC se harán extensivos total o parcialmente a otras naciones que no sean miembros del acuerdo, o las barreras comerciales se harán más rígidas?

En principio, el TLC no limita la autonomía de los países miembros para determinar sus futuras políticas comerciales en relación con países que no formen parte del tratado. Sin embargo, existe el entendimiento implícito de que ninguno de los integrantes puede dar cauce a la liberalización de su trato de NMF, a un ritmo mayor o igual a la liberalización contemplada en el tratado. Si alguno de los países miembros lo hiciera, los otros perderían sus márgenes preferenciales, y su interés por mantenerse dentro del acuerdo ya no sería tan fuerte. En términos generales, una mayor liberalización del trato de NMF por parte de uno de los países miembros desgasta los márgenes preferenciales de los otros. Si México incorporara los privilegios del TLC a su nueva ley general sobre inversiones extranjeras, los inversionistas de “cuartos países” tendrían los mismos derechos que los inversionistas estadounidenses y canadienses, con lo que éstos últimos perderían sus márgenes preferenciales.¹¹ De la misma manera, si el Acuerdo Multifibras prescribiera en un futuro próximo, los márgenes preferenciales de México como exportador de textiles a Estados Unidos se verían reducidos de manera considerable.

Por otro lado, las reducciones arancelarias a las NMF por parte de uno de los países miembros, particularmente las que favorecen los productos intermedios y los bienes de capital, mejoran la posición competitiva de las industrias de ese país con respecto a las de los otros miembros. Como dijimos antes, el hecho de que las empresas mexicanas de la industria terminal paguen aranceles por productos intermedios y bienes de capital más altos, en promedio, que los que pagan sus competidores estadounidenses y canadienses se traduce en una desventaja en lo que se refiere a su competitividad. De hecho, en cualquier acuerdo de libre comercio hay un incentivo implícito para que los países que tienen los aranceles más

altos los reduzcan hasta los niveles existentes en los países con aranceles más bajos. En otras palabras, existe un incentivo implícito para la formación de una unión aduanera que cuente con niveles arancelarios más bajos que los que prevalecen en el momento en que el acuerdo de libre comercio entra en vigor.¹²

Sin embargo, hay otro argumento que apoya la idea de que, en general, el TLC llevará a una mayor apertura del trato de NMF. Este argumento consiste en que, por razones administrativas, con frecuencia es poco práctico limitar el trato preferencial a los países miembros del TLC. Por ejemplo, con el TLC se han negociado procedimientos aduaneros más flexibles que requieren una reorganización del sistema de aduanas, la cual automáticamente beneficiará a cuartos países; y lo mismo ocurrirá con una mayor homogenización de las normas.

Por todo esto, difícilmente puede pensarse que el TLC convertirá la región de América del Norte en un bloque comercial cerrado. Por el contrario, existen varias circunstancias que indican que habrá una mayor liberalización del comercio con el resto del mundo. En particular, es probable que esto suceda en el caso de México, el cual está todavía más protegido que los otros miembros del acuerdo en términos de promedio de aranceles para NMF.

Conclusiones

Resumiendo el planteamiento anterior, tenemos que es poco probable que México se convierta en una puerta trasera del mercado estadounidense con la entrada en vigor del TLC. Por un lado, no está dentro de los propósitos del acuerdo convertir a México en una plataforma ventajosa para la exportación de productos a Estados Unidos y Canadá y, por el otro, a Estados Unidos definitivamente no le interesa permitir que ocurra tal cosa. De ahí que no sorprenda el hecho de que haya varias cláusulas en el tratado cuyo propósito sea limitar los beneficios del TLC a sus miembros. En la esfera del comercio de bienes, estas medidas están expresadas explícitamente en términos de reglas de origen y en la eliminación de las disposiciones para la importación temporal. En tanto que en lo referente al comercio de servicios y la inversión extranjera, se cuenta con ciertas medidas que equivalen a una regla de origen, no obstante que tienen un carácter más general.

Esto no implica que México vaya a dejar de ser atractivo para la inversión externa. En primer lugar, siempre que los inversionistas extranjeros establezcan subsidiarias en México y realicen transformaciones sustanciales que confieran origen a sus productos, éstos podrán circular libremente en la región y recibirán el tratamiento preferencial que otorga el TLC. En segundo lugar, y quizá más importante, el mercado interno mexicano constituye por sí mismo un objetivo muy interesante para la inversión extranjera.

Aun cuando la tasa de crecimiento del PIB en México se ha mantenido en niveles modestos y todavía no responde totalmente a las expectativas, ha habido un importante número de logros considerables tanto en el plano macroeconómico como en el microeconómico. En lo que se refiere a ese primer plano, puede mencionarse que la inflación, luego de haber alcanzado una tasa de 159% en 1987, se ha reducido dramáticamente y en la actualidad no rebasa el 10% anual. De la misma manera, el déficit financiero del sector público, que llegó a niveles superiores a 15% del PIB en 1982 y 1986, fue reduciéndose poco a poco hasta llegar a convertirse en un superávit (estimado en 0.5% del PIB para 1992), aun sin tomar en consideración los ingresos extraordinarios producidos por la privatización de las empresas públicas. Como consecuencia de ello, la deuda del gobierno mexicano ha vuelto a tener proporciones razonables y, actualmente, se compara favorablemente con la de Estados Unidos y Japón.¹³

Además, las tasas de interés en el mercado financiero interno han mostrado un descenso continuo desde 1987, tanto en términos nominales como reales. No obstante, las tasas de interés internas —no sólo las que se aplican a los depósitos sino también, y en mayor medida, las tasas para los deudores— siguen siendo mucho más altas que las existentes en Estados Unidos, Europa y Japón, y constituyen un importante obstáculo para la aceleración del crecimiento económico. En particular, las industrias pequeñas y medianas que no tienen acceso a los financiamientos en dólares son las que se han visto más afectadas por esta situación.

Otro aspecto importante que debe considerarse en el ambiente macroeconómico es el alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que alcanzó 6.5% del PIB en 1992. Este déficit se atribuye en gran medida a los flujos de capital y fácilmente podría ser financiado por ellos. En vista del alto nivel de las reservas internacionales del Banco Central,

y de los continuos flujos de capital, no parece que este déficit vaya a constituir un problema serio a corto plazo. De hecho, si se deja el sistema cambiario a merced de las fuerzas del mercado, hay una tendencia a la *apreciación* del peso más que a su *depreciación*. Sin embargo, serían necesarios ciertos ajustes a mediano plazo, especialmente si la respuesta de las exportaciones a las reformas estructurales resultara más lenta de lo esperado.

En el aspecto microeconómico, desde 1985 ha habido una continua y extensa liberalización comercial que ha convertido a la economía mexicana en uno de los regímenes más abiertos del mundo en vías de desarrollo, luego de haber sido uno de los más cerrados hasta principios de la década de los ochenta.¹⁴ Además, la privatización de empresas públicas y los intentos de desregulación en sectores como el del autotransporte y el financiero, entre otros, ha introducido un grado de competencia sin precedente en la economía. El papel de la competencia como motor del progreso económico será fortalecido por la ley antimonopolios que entró en vigor en junio de 1993.

Desde 1988, la economía mexicana ha pasado por un profundo proceso de ajuste estructural, cuyos costos de transición se resienten en los momentos actuales, pero cuyos frutos serán cosechados en el futuro. Esto es algo que la comunidad financiera internacional reconoce ampliamente, por lo que continúa inyectando importantes flujos de capital a la economía mexicana. Bajo estas circunstancias, todo parece indicar que, con o sin el TLC y con o sin una devaluación del peso durante la presente administración, el presidente que tome el poder en diciembre de 1994 heredará la mejor posición de inicio que haya tenido jefe del ejecutivo alguno.

Notas

- 1 Una descripción exhaustiva de las objeciones de los funcionarios comerciales estadounidenses, con respecto a las prácticas de comercio exterior de otros países, puede encontrarse en los reportes anuales del United States Trade Representative (USTR) on Foreign Trade Barriers. Puede consultarse, por ejemplo, USTR (1992c).
- 2 Véase, por ejemplo, Finger y Murray (1990).
- 3 Para una revisión del tema de la propiedad intelectual en la Ronda Uruguay, véase Stern (1987).
- 4 El tema de la "superación" es analizado por Hindley (1987).

- 5 Según la OCDE, el crecimiento anual en la productividad laboral en Estados Unidos fue de 2.2% durante el periodo comprendido entre 1960 y 1973, a diferencia de Japón donde fue de 8.6% y de 4.1% en los países europeos de la OCDE. Durante el periodo 1973- 1979, estas cifras fueron 0.0, 3.0 y 2.6%, y de 1979 a 1988 de 0.8, 3.2 y 2.0% respectivamente. Véase OCDE (1990), tabla 46.
- 6 Véase Banco Mundial (1992b), Tabla 1.
- 7 La eliminación de las disposiciones de importación temporal no entrará en vigor sino hasta el año 2001. Así, hay un periodo de transición de siete años, durante el cual será posible efectuar importaciones libres de arancel aduanero bajo tales esquemas.
- 8 Obviamente, las disposiciones de importación temporal se mantienen vigentes en lo que respecta a las exportaciones a cuartos países.
- 9 Se podría pensar particularmente en servicios de salud intensivos en mano de obra, tales como el cuidado de ancianos o de personas permanentemente inválidas.
- 10 La idea es evitar las operaciones realizadas a través de las llamadas "compañías por correo" (mail-box companies).
- 11 Evidentemente, Estados Unidos sería el país más afectado ya que es, con mucho, la fuente más importante de inversión extranjera para México.
- 12 En efecto, debido a las razones expuestas aquí, cada uno de los países miembros se beneficiaría individualmente al bajar sus aranceles de NMF, mientras que cualquier incremento requeriría una acción conjunta. Independientemente de ello, los aranceles de NMF no pueden incrementarse a voluntad puesto que están sujetos al GATT.
- 13 De acuerdo con las estimaciones preelimitares hechas por el Banco de México para 1992, la deuda pública neta ascendió a 29.0% del PIB, 20.3% del cual correspondió a la deuda externa. Véase Banco de México (1993), Tabla 6.
- 14 Para una revisión del proceso de liberalización comercial, véase Ten Kate (1992).

CAPÍTULO 4

El sistema financiero mexicano y el TLC

Ignacio Trigueros

Una de las características fundamentales del sistema financiero mexicano es la prevalencia de altos márgenes financieros, especialmente en el sector al menudeo del mercado. La protección “implícita” promedio de los bancos mexicanos se coloca entre 33% y 90% en relación con Estados Unidos y Canadá, y en los servicios al menudeo llega a 200%.¹ La combinación del marco regulatorio sumamente restrictivo que existió hasta finales de los ochenta con la falta de competencia entre los intermediarios parece ser la explicación más lógica de este hecho.

Estos factores también han contribuido al desarrollo relativamente débil del sistema financiero mexicano que, en principio, tiene un gran potencial de crecimiento. Sin embargo, este potencial está en riesgo en cierta medida puesto que la presente tendencia a la globalización de los servicios financieros plantea la posibilidad de que una fracción cada vez mayor de tales servicios emigre de México a mercados en los que los márgenes financieros son más reducidos.

Durante los últimos años se han dado algunos pasos para eliminar las restricciones que afectan la operación de los bancos y otros intermediarios financieros. El continuo avance en términos de estabilidad macroeconómica —reflejado, por ejemplo, en el logro de una tasa de inflación de 10% en mayo de 1993— deberá fortalecer también el desempeño del sistema financiero. Sin embargo, el movimiento hacia la promoción de un ambiente más competitivo ha sido ambiguo. En principio, el levantamiento de varias restricciones relacionadas con el establecimiento de las tasas de interés y de las comisiones y con la colocación de fondos, así como la privatización del sistema bancario, promueven una mayor competencia dentro del sistema financiero. Sin embargo, con la constitución de grupos financieros, la fusión de casas de bolsa y bancos ha aumentado el grado de concentración.² Además, las

regulaciones todavía imponen altas barreras de entrada, en forma de requerimientos mínimos de capital, discrecionalidad en la autorización de nuevos intermediarios o restricciones al establecimiento de compañías financieras internacionales, que desalientan la competencia.³

En este contexto, la negociación del capítulo del TLC relativo a los servicios financieros resultó particularmente importante. La eliminación de restricciones a las operaciones de compañías financieras extranjeras en México podría contribuir a incrementar el grado de competencia, a ampliar la gama de productos disponibles en el mercado y a mejorar la tecnología utilizada para proporcionar los servicios financieros en el país. Al mismo tiempo, la tendencia a colocar las actividades financieras en los mercados que ofrecen más ventajas será reforzada por el estrechamiento de los vínculos comerciales y financieros entre los países norteamericanos a raíz del tratado. Si se considera la complementariedad entre los servicios financieros y las otras actividades productivas, el efecto de estos procesos en el costo del crédito resulta un factor clave para determinar el destino que tendrán muchas compañías mexicanas al enfrentarse a una creciente competencia externa como resultado del tratado.

Por otro lado, algunas de las reformas recientes al sistema financiero mexicano apuntan a una actitud cautelosa en lo que se refiere a la promoción de una mayor competencia externa. Una característica distintiva de los servicios financieros es que el desplazamiento de compañías nacionales por la competencia extranjera puede tener un efecto nocivo sobre las demás actividades productivas. El fracaso de compañías financieras específicas suele minar la confianza del público en el sistema financiero en su conjunto, obstaculizando el desempeño de la economía y ejerciendo presiones sobre el presupuesto gubernamental. En general, esta realidad no implica necesariamente la imposición de restricciones directas a la competencia. Sin embargo, el hecho de que los bancos mexicanos tengan poco tiempo de estar en manos privadas, luego de haber estado bajo control estatal durante diez años, puede significar que todavía sean vulnerables a la competencia externa, lo cual justifica un cierto nivel de protección.

El propósito de este capítulo es discutir hasta qué punto la sección sobre servicios financieros del TLC trata estos problemas. La primera sección menciona brevemente los efectos del intercambio en los servicios

financieros, en general. La conclusión es que, desde un punto de vista conceptual, los efectos específicos de la liberalización comercial en servicios financieros son inciertos y que la evidencia empírica disponible no permite hacer juicios más precisos a este respecto. Sin embargo, a partir del análisis de la naturaleza del intercambio de servicios financieros, resulta posible identificar la manera en que diferentes aspectos del proceso de liberalización pueden afectar la operación del sistema financiero y la manera en que los procesos de desregulación y liberalización interactúan para determinar los efectos de esta última. La segunda sección presenta una breve descripción del capítulo de servicios financieros, poniendo especial atención en las modalidades, plazos y estructura del paquete de liberalización negociado por México. La tercera sección muestra una evaluación y un análisis de sus implicaciones. Las conclusiones del capítulo se presentan en la sección final.

Rasgos generales del intercambio de servicios financieros

El intercambio internacional en servicios financieros se realiza de una de dos maneras: a) un residente del país X utiliza servicios financieros proporcionados por un intermediario residente del país Y (lo que crea las llamadas transacciones a través de fronteras); o, b) un intermediario del país Y establece operaciones en los mercados financieros del país X. Cada una de estas formas de intercambio, y las interacciones entre las dos, dan pie a un conjunto específico de planteamientos respecto de sus efectos sobre la operación del sistema financiero.

Por ejemplo, en vista de la situación geográfica de México y de la tecnología utilizada para las transacciones financieras, las restricciones al comercio a través de fronteras son generalmente inexistentes o ineficaces y, por lo tanto, el resultado de las negociaciones en esta área sería de poca importancia. Sin embargo, una mayor presencia de intermediarios financieros extranjeros y el desarrollo de relaciones comerciales más estrechas como resultado del TLC probablemente abrirá nuevas oportunidades en este terreno y fortalecerá la tendencia a la globalización de los servicios financieros.⁴

Las consecuencias económicas de esta tendencia dependerán de si la reubicación de las actividades financieras responde a ventajas de costos o al arbitraje regulatorio. En el primer caso, se estará explotando una

ventaja comparativa y se conseguirán beneficios del intercambio. Sin embargo, el arbitraje regulatorio puede producir pérdidas de eficiencia y, bajo ciertas circunstancias, grandes distorsiones en el funcionamiento de los sistemas financieros.⁵ Para evitar este problema, se necesita un cierto grado de armonización en las formas en que se regulan las actividades financieras en los países involucrados.

Más allá de esta característica, la manera en que las actividades financieras se organizan hace muy difícil evaluar las otras consecuencias de una mayor liberalización del intercambio de servicios financieros. Un factor es el hecho de que en las transacciones de servicios financieros, particularmente en las de menudeo, la presencia de una red de sucursales o las relaciones entre los intermediarios y sus clientes se constituyen en obstáculos para la entrada de nuevas compañías. Además, la competencia en precios puede actuar en contra de las ganancias de las nuevas compañías, debido a problemas de selección adversa. En vista de estas barreras de entrada, los competidores extranjeros podrían limitar su participación, al menos en el corto plazo, al servicio a clientes de sus países de origen o a operaciones en el sector de mayoreo del mercado, donde las barreras son más bajas.

En el caso de México, el servicio de bancos mexicanos a clientes en Estados Unidos o Canadá ha sido relativamente poco importante, mientras que la participación de intermediarios extranjeros en el sector de mayoreo del mercado (por medio de transacciones a través de fronteras) ha sido intensa, particularmente en los últimos años. Desde esta perspectiva, los efectos de permitir el establecimiento de compañías financieras extranjeras en México sobre el funcionamiento del sistema financiero nacional podrían ser marginales. Para los intermediarios financieros extranjeros podría resultar costoso y riesgoso penetrar los sectores más rentables del mercado y esto limitaría sus esfuerzos a las actividades desdeñadas por los intermediarios financieros mexicanos o bien al tipo de operaciones en las que ya tienen una participación significativa por medio de transacciones a través de fronteras.

Sin embargo, debe recordarse que las operaciones al mayoreo y al menudeo no están perfectamente segmentadas. De hecho, en vista de la tendencia hacia la "bursatilización" observada en los principales centros financieros, la línea divisoria entre las actividades de mayoreo y menudeo se ha venido difuminando. El desarrollo de las sociedades de inversión

ha aumentado el acceso de pequeños inversionistas al mercado de valores, mientras que la estandarización y disposición de créditos en paquete han producido, en los hechos, un aumento en el acceso de pequeños acreedores al mismo mercado.

Por otra parte, en vista de las reformas en política económica implementadas en México durante los últimos años, es probable que las relaciones previas entre clientes e intermediarios ya no constituyan una barrera insuperable para las nuevas compañías. El desarrollo de nuevas compañías industriales y comerciales (algunas con participación de capital extranjero) como respuesta a la liberalización comercial y los programas de desregulación, abre nuevas oportunidades que en principio pueden ser explotadas tanto por intermediarios nacionales como por extranjeros. Finalmente, las asociaciones (que son una forma de penetración para los intermediarios financieros extranjeros) constituyen otro medio para superar las barreras de entrada que resultan de la existencia de redes de sucursales y de las relaciones entre los intermediarios y sus clientes.

Por todo esto, existen factores que actúan en direcciones opuestas en términos de la evaluación de los efectos de la liberalización comercial en servicios financieros sobre el desempeño de los sistemas financieros. En ocasiones, la importancia de cada uno puede ser determinada a partir de las características del esquema de liberalización adoptado. Sin embargo, en otras ocasiones la importancia depende de características de los sistemas financieros que son difíciles de identificar, al menos desde una perspectiva conceptual.

La evidencia empírica disponible no permite realizar juicios claros al respecto. Al contrario de lo que sucede con el intercambio de mercancías, los casos en que intermediarios financieros extranjeros dominan una fracción importante de los mercados domésticos son excepcionalmente raros, excepto en el sector de mayoreo. Igualmente, la tendencia a una igualación de precios en los servicios financieros es menos clara. Es frecuente encontrar situaciones en que, pese a la liberalización, los márgenes financieros tienden a permanecer en niveles relativamente altos durante varios años. Sin embargo es difícil decidir si las diferencias de precios son atribuibles a la naturaleza del intercambio de servicios financieros o son resultado de restricciones comerciales. El hecho de que los servicios financieros con frecuencia sean considerados un sector

estratégico, reservado a las compañías nacionales, puede estar relacionado con la ausencia de un intercambio generalizado de servicios financieros, especialmente en el sector de menudeo del mercado.

Incluso si se acepta que la ausencia de un intercambio generalizado de servicios financieros es resultado de la presencia de barreras legales, la eliminación de esas barreras no garantiza la materialización de los beneficios del intercambio. Los servicios financieros tienden a ser regulados más estrictamente que otras actividades económicas. El uso de requerimientos mínimos de capital, el examen cuidadoso de los estados financieros, y la existencia de esquemas obligatorios para garantizar los depósitos son necesarios hasta cierto punto para corregir las fallas de mercado características del sector financiero. Sin embargo, también desalientan la competencia entre intermediarios. Por ejemplo, los requerimientos mínimos de capital constituyen una barrera de entrada, mientras que la supervisión gubernamental de los intermediarios financieros puede dar lugar a la regulación cautiva que aumenta el ejercicio del poder de mercado.

Bajo estas condiciones, la liberalización comercial en servicios financieros podría conducir únicamente a la transferencia de rentas monopólicas al exterior y por ello a una reducción del bienestar económico nacional. Esto no implica necesariamente que la entrada de intermediarios extranjeros deba ser restringida, sino más bien que la forma en que se regulan las actividades financieras puede ser crucial para determinar si se van a lograr beneficios del intercambio o no.

En resumen, en vista de las características del intercambio de servicios financieros y de la manera en que interactúa con la regulación, la evaluación de un esquema liberalizador debe tomar en cuenta los siguientes factores: a) hasta qué punto el esquema de liberalización adoptado, y las diferencias en las regulaciones de los países involucrados, puede producir arbitraje regulatorio; b) hasta qué punto el esquema de liberalización elimina las barreras de entrada para las compañías financieras extranjeras; c) hasta qué punto la interacción entre los diferentes sectores del mercado puede garantizar un grado mayor de competencia; y d) hasta qué punto el grado de competencia que prevalece en el mercado nacional es consistente con el hecho de que los beneficios derivados de menores costos y precios, como resultado de la liberalización, contrarrestan la transferencia al extranjero de un renta monopólica.

Una respuesta completa a estas cuestiones demanda una evidencia que aún no está disponible (por ejemplo, el proceso de desregulación del sistema financiero mexicano es demasiado reciente para establecer con claridad el grado de competencia que prevalecería entre intermediarios, o para identificar sus fortalezas y debilidades), o también un profundo análisis de la situación actual (por ejemplo, para identificar el tipo de estrategia competitiva seguido por las diferentes compañías financieras) que queda fuera de los alcances de este capítulo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la comparación de los marcos regulatorios, un análisis de la manera en que se organizan las actividades financieras y los contenidos del TLC pueden producir un avance considerable en esa dirección. Este es la estrategia que se seguirá más abajo. Por ello, en la próxima sección resumiremos el contenido del capítulo de servicios financieros y luego analizaremos sus implicaciones en términos de las cuestiones mencionadas arriba.

Los servicios financieros en el TLC

El TLC está organizado según los tipos de intermediarios financieros más que según los productos financieros, un enfoque que resulta más congruente con las prácticas mexicanas de regulación y supervisión. El tratado incluye reglas relativas a: a) la forma de establecimiento de compañías financieras extranjeras en México; b) transacciones a través de fronteras; c) la jurisdicción de los diferentes marcos regulatorios; d) la operación del tratado. En la sección que sigue resumiremos su contenido en relación con cada uno de estos aspectos.

Establecimiento: El TLC prescribe la liberalización de casi todos los segmentos de la intermediación financiera en México, incluyendo los bancos no-bancos que han experimentado un importante desarrollo en el mercado de Estados Unidos. Cada una de las partes del tratado dará tratamiento nacional a las compañías financieras de las otras. Sólo los planes públicos de jubilación (el Sistema de Ahorro para el Retiro, por ejemplo) quedan reservados a intermediarios mexicanos. Las compañías financieras extranjeras pueden establecer operaciones en México únicamente a través de subsidiarias, es decir, a través de compañías constituidas en México según las leyes vigentes.

Para los principales sectores de la intermediación financiera (bancos, casas de bolsa, arrendamiento *leasing* y factoraje) se adoptó un esquema de liberalización gradual.⁶ En la mayoría de los casos, el gradualismo consistió en limitar —hasta el año 2000— la participación de compañías canadienses y estadounidenses en el mercado mexicano, tanto individual como globalmente. Los límites se establecen en términos de valores de capital máximos para las compañías financieras extranjeras. En algunos casos, las operaciones de estas compañías también se restringen temporalmente. Los límites —individuales y globales— para los diferentes sectores del mercado se presentan en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1

Límites de propiedad extranjera para las instituciones financieras mexicanas

	<i>Límite Individual (%)</i>		<i>Límite global (%)</i>	
	<i>1994-2000</i>	<i>≥2000</i>	<i>1994-2000^b</i>	<i>2000-2004^d</i>
Bancos ^a	1.5	NA	8 a 15 ^b	25
Casas de bolsa	4	NA	10 a 20 ^b	30
Factoraje y arrendamiento	NA	NA	10 a 20 ^b	NA
Bancos no-banco	NA	NA	3 ^c	NA

a) en términos del capital neto agregado de los bancos nacionales.

b) aumenta linealmente durante el periodo referido.

c) en términos de la suma de los activos de los bancos y bancos no-bancos.

d) se refiere a las salvaguardas que se podrían aplicar (una sola vez y por un máximo de tres años) si la participación de las compañías extranjeras alcanza estos porcentajes.

NA= no aplicable.

En el caso de los bancos, también se restringe su establecimiento, aun después del año 2000, si toma la forma de la adquisición de más de 30% del capital de un banco mexicano. Bajo esta opción, el capital neto

de la institución resultante no puede ser mayor de 4% del capital neto de los bancos existentes. Además, se prohíbe la emisión de obligaciones subordinadas por parte de bancos extranjeros durante los primeros seis años de operación del tratado y existe la posibilidad de restringir la emisión de acciones de bancos extranjeros en el mercado mexicano. Sin embargo, estas restricciones resultan bastante benignas si se toma en cuenta que el costo diferencial de los fondos prestables actúa en contra del mercado mexicano. En el caso de las casas de bolsa, existe la posibilidad de que las autoridades mexicanas permitan el establecimiento de este tipo de compañías aun si se especializan en un sector específico del mercado —una situación que desalienta las prácticas regulatorias en vigor.

Transacciones a través de fronteras: En esta área, México impone varias restricciones cuyo objetivo es promover las actividades en territorio mexicano. Las compañías financieras de las otras partes pueden ofrecer sus servicios únicamente a través de subsidiarias, de acuerdo con las restricciones mencionadas arriba. Por ello, las compañías financieras extranjeras no pueden proporcionar servicios a través de fronteras en territorio mexicano. Los mexicanos pueden adquirir este tipo de servicios sólo si viajan al exterior o por medio de telecomunicaciones. El acuerdo también establece el derecho a limitar la transferencia de fondos al extranjero si ésta se realiza con el propósito de evadir restricciones de capital.

Otras restricciones a las transacciones a través de fronteras están pensadas para fortalecer la administración monetaria de México (por ejemplo, el tratado establece que los residentes mexicanos no podrán adquirir servicios financieros a través de fronteras si éstos están denominados en pesos). Con esta medida, el gobierno mexicano ha tratado de restringir el desarrollo de un mercado extranjero en pesos mexicanos que podría obstaculizar diferentes acciones de política monetaria.

Jurisdicción de los marcos regulatorios: México mantiene una libertad absoluta para implementar medidas prudenciales, o aquellas dirigidas a mantener la integridad de las instituciones financieras que operan en el país o a promover las tareas habituales de las políticas monetaria, de cambios y de crédito. Existe incluso la posibilidad de limitar el intercambio de servicios financieros para proteger la balanza de pagos.

Operación del tratado: En esta área cabe mencionar el establecimiento de mecanismos de consulta y arbitraje. Estos mecanismos refuerzan la seguridad legal de las prescripciones del tratado.

Implicaciones del esquema negociado

Formas de liberalización: El esquema de liberalización negociado por México favorece el intercambio mediante el establecimiento de subsidiarias locales, en contraposición al intercambio a través de fronteras que se busca desalentar. Además, la forma de establecimiento demanda un cierto grado de compromiso con el mercado nacional por parte de las compañías financieras extranjeras puesto que se debe realizar por medio de la constitución de subsidiarias. También cabe mencionar que ciertos tipos de servicios financieros se reservan a los intermediarios mexicanos. Las cuestiones resultantes de este tipo de liberalización pueden reducirse a dos: (a) hasta qué punto las restricciones al intercambio a través de fronteras impiden el arbitraje regulatorio, en caso de que exista un riesgo real de que suceda; y (b) hasta qué punto las restricciones al establecimiento, resultantes de la obligación de constituir subsidiarias, y la exclusión de compañías extranjeras de ciertos servicios tienen algún resultado en términos de fortalecer el desempeño del sistema financiero mexicano. A continuación comentaremos estas dos cuestiones.

Intercambio a través de fronteras y arbitraje regulatorio: Como se dijo más arriba, la situación geográfica de México y la tecnología utilizada para los servicios financieros hace que las restricciones al intercambio a través de fronteras sean virtualmente inútiles. Es difícil hacer que se cumpla la prohibición para los intermediarios extranjeros de ofrecer servicios a través de fronteras en México,⁷ mientras que la posibilidad de adquirir servicios financieros a través de fronteras en el extranjero permanece abierta. Este tipo de intercambio no sería problemático si fuera motivado por diferencias en precios o calidad, sustentadas en ventajas tecnológicas o de disponibilidad de factores. Sin embargo, si fuera motivada por distorsiones en el proceso de distribución de recursos, podría provocar pérdidas de eficiencia.

Estas distorsiones pueden surgir de las diferencias fundamentales en la manera en que se regulan los servicios financieros en México y en los otros países miembros del TLC. Para promover la estabilidad del

sistema y para proteger a los pequeños inversionistas, la regulación de los servicios financieros en México se basa fundamentalmente en la imposición de diversas restricciones a las operaciones de los intermediarios financieros, mientras que las reglas imperantes en Estados Unidos y Canadá se basan más en prácticas de información y supervisión. Por ello, cierto tipo de operaciones (como el mantenimiento de posiciones cambiarias abiertas, los acuerdos de recompra de algunos valores o la oferta de algunos instrumentos financieros específicos) están absolutamente prohibidas o muy restringidas en México, con el objeto de impedir situaciones de insolvencia (aun para instituciones que no toman depósitos directos del público) o de evitar conflictos de interés entre los intermediarios y sus clientes. A causa de estas restricciones, las compañías financieras mexicanas se encuentran en desventaja con respecto a las que operan en el extranjero, en términos de la variedad de productos que pueden ofrecer. Esta situación podría hacerse aún más limitante como resultado del establecimiento de subsidiarias de compañías extranjeras en territorio mexicano.

A partir de la premisa de que estas desventajas apenas serán paliadas por las restricciones al intercambio a través de fronteras, el reto para México es establecer una armonización creciente de su marco regulatorio con el que impera en Estados Unidos y Canadá.⁸ El riesgo que se corre en caso de no llevarla a cabo es que una proporción creciente de los servicios financieros demandados por las compañías e inversionistas mexicanos se realicen en el extranjero, lo que daría como resultado pérdidas de eficiencia (en la medida en que se reduce sustancialmente la posibilidad de alcanzar economías de escala) que podrían ir en detrimento del tipo de servicios demandados por las compañías e inversionistas pequeños que en general tienen un acceso menor a las transacciones a través de fronteras.

Restricciones a la forma de establecimiento, competencia y regulación: Al limitar la forma de establecimiento a la constitución de subsidiarias, se restringe el acceso de las compañías extranjeras y con él las posibilidades de mejorar los precios y la calidad de los servicios financieros en México. Algo similar ocurre al restringir la oferta de ciertos servicios financieros a las compañías mexicanas.

Existen ciertas ventajas que contrarrestan la reducción en el grado de competencia resultante del régimen de subsidiarias; entre ellas están

la mayor facilidad para definir la jurisdicción de los diferentes marcos regulatorios, la adopción de un compromiso mayor con el mercado nacional por parte de las compañías extranjeras, y la nivelación de las posiciones competitivas de los intermediarios nacionales y extranjeros, en cuanto a requerimientos de capital, constitución de reservas y acceso a fondos de su país de origen.

De estos tres factores, el que parece más importante es el relativo a la jurisdicción de los marcos regulatorios. Con el régimen de subsidiarias las compañías financieras que operan en México quedan sujetas a la regulación imperante en el país, una medida que puede evitar los conflictos de interés que podrían presentarse en caso de que una compañía extranjera se encuentre en posición de insolvencia. La estabilidad del sistema financiero sigue siendo una responsabilidad de las autoridades del país receptor, independientemente del grado de participación de intermediarios extranjeros.

Teniendo en cuenta que el proceso de desregulación del sistema financiero mexicano es bastante reciente, y partiendo de la suposición de que la regulación de las actividades financieras en México está aún en una etapa relativamente primitiva y en un proceso de aprendizaje que puede llevar varios años, resulta razonable mantener a todos los intermediarios financieros que operan en México bajo el mismo marco regulatorio, aun si esto produce un menor grado de competencia.

En lo que respecta a la exclusividad que el TLC otorga a los intermediarios mexicanos para la oferta de ciertos servicios, es más difícil encontrar los factores que contrarresten sus efectos negativos sobre la competencia. Las restricciones impuestas a las compañías financieras extranjeras durante los primeros años del tratado parecen suficientes para justificar cualquier argumento de industria incipiente. Por ello, esta exclusividad parece más bien una concesión a las compañías financieras mexicanas.

Plazos de la liberalización: El tratado establece un esquema gradual de liberalización para los principales sectores de la intermediación financiera, en el que se limita la participación de compañías extranjeras por un periodo de seis años. Por varias razones, estas limitaciones reducen el grado de competencia que enfrentarán las compañías mexicanas durante ese periodo. En sí mismos, los límites a la participación de mercado favorecen las prácticas oligopólicas. En la medida en que las ganancias

resultantes de una estrategia competitiva agresiva por parte de las compañías extranjeras son restringidas por los límites de su participación en el mercado, estas estrategias se vuelven menos atractivas. Además, en el caso de operaciones al mayoreo, los límites individuales a la participación de compañías extranjeras podrían crear un obstáculo para obtener un grado razonable de diversificación de riesgos y, en consecuencia, también para su participación activa en el mercado nacional. Las posibilidades de diversificación se reducen si los servicios se dirigen exclusivamente a clientes grandes.

Sin embargo, un esquema de liberalización gradual se puede justificar en términos de fortalecer la posición competitiva de los intermediarios mexicanos, lo que es particularmente importante en el caso de los bancos recién privatizados, y en términos de abrir un margen para la implementación de cambios en el marco regulatorio. En consecuencia, sería más congruente con un sistema financiero en el que hay mayor competencia y en el que el riesgo de arbitraje regulatorio es mayor. Además, el hecho de que la participación de compañías extranjeras se ampliará hasta hacerse prácticamente libre genera incentivos para la modernización de los intermediarios mexicanos, y por ello algunos de los beneficios de la liberalización podrían lograrse inmediatamente.

De todas maneras, un balance entre la necesidad de consolidar a los intermediarios mexicanos y la posibilidad de aumentar el grado de competencia en el sistema financiero mexicano indica que los plazos de liberalización son demasiado largos. Aun cuando es difícil predecir el tiempo que tomará a los bancos mexicanos alcanzar condiciones de competitividad internacional, la restructuración de las principales compañías financieras normalmente no toma más de tres años. Además, como dijimos arriba, la participación de compañías extranjeras en el sector de mayoreo del mercado es ya significativa y, por lo tanto, ignorando los problemas que provoca el arbitraje regulatorio, los riesgos de una mayor liberalización en ese sector para las compañías financieras nacionales son marginales.

Por otra parte, las compañías financieras nacionales tienen una gran ventaja en el sector de menudeo del mercado, debido a que cuentan con una amplia red de sucursales y porque los intermediarios extranjeros difícilmente pueden obtener la información sobre sus clientes en un lapso corto. Con un plazo de liberalización menor, el riesgo de que las

compañías financieras mexicanas fueran absorbidas por las extranjeras era mínimo, mientras que existía una mayor certidumbre respecto de las beneficios del intercambio, en términos de una mayor competencia, mejor tecnología y una ampliación de la gama de productos disponibles en México.

Estructura de la liberalización: De acuerdo con los términos negociados en el tratado, la velocidad y alcance de la liberalización son diferentes según los grupos de intermediarios financieros. En general, estos aspectos favorecen a los bancos mexicanos, en cuanto a que la liberalización en esta área es más lenta y hay limitaciones de carácter más permanente a la entrada de bancos extranjeros al sector de menudeo del mercado. La posibilidad de que compañías financieras extranjeras lleguen a contar con una amplia red de sucursales que les permita competir eficientemente en la oferta de este tipo de servicios, está limitada por las restricciones que impone el acuerdo a las asociaciones entre bancos mexicanos y extranjeros y a la adquisición por parte de los últimos de bancos establecidos. En este sentido, la restricción impuesta por el tratado en cuanto a que este tipo de operaciones sólo podrán llevarse a cabo después de que termine el periodo de transición, y aun entonces la participación de la institución resultante no deberá exceder el 4% del mercado doméstico, parece ser excesivamente estricta pues de ese modo los bancos extranjeros sólo podrán ejercer esas opciones estableciendo bancos más bien pequeños.

Con esta medida se sigue protegiendo abiertamente el sector de menudeo del sistema financiero mexicano, aun después del periodo de transición, sin que haya ningún elemento identificable que contrarreste la pérdida de eficiencia derivada de este hecho. Una vez que se ha decidido que los bancos extranjeros podrán participar en el sistema financiero mexicano, por medio de la constitución de subsidiarias sujetas a los requerimientos mínimos de capital y a las normas de supervisión dictadas por las autoridades mexicanas, la nacionalidad de los accionistas de los bancos parece de importancia secundaria. Aun si se acepta la idea de que en el caso de los grandes bancos no son suficientes los requerimientos mínimos de capital para evitar una política excesivamente riesgosa (por el argumento de que son demasiado grandes para quebrar), no parece existir ninguna razón para favorecer al capital nacional sobre el extranjero en este terreno, pues en ambos casos el capital y la reputación de los accionistas está en riesgo. Probablemente, la única

justificación para discriminar el capital extranjero mediante la protección del sector de menudeo del mercado sea que mientras más se difunda la propiedad extranjera, menos efectivo resultará el poder de persuasión moral de las autoridades financieras en los diversos países. En cualquier caso, la falta de transparencia de estos métodos de regulación de las actividades financieras, o de conducción de la política monetaria, hace que este argumento sea altamente cuestionable.

La protección de los servicios de banca al menudeo podría ser contrarrestada por el desarrollo de otros sectores del mercado. La creciente conversión de las operaciones financieras a valores que se ha observado recientemente en los principales centros financieros es un claro ejemplo de esto. Sin embargo, con la excepción de bonos gubernamentales a corto plazo, el mercado mexicano de valores carece de la profundidad y liquidez necesarias para constituir una amenaza seria para la banca al menudeo. Además, otros segmentos del mercado que podrían competir en principio con la banca al menudeo —como las actividades de arrendamiento (*leasing*)— están demasiado regulados para desempeñar esta labor con efectividad. Finalmente, es posible que los bancos extiendan su poder de mercado a otros sectores por medio de ventas en paquete o vinculadas. Por ello permanece la duda, en lo que al tratado se refiere, respecto del grado de eficiencia que se alcanzará en los servicios financieros al menudeo en México.

Conclusión

El paquete de liberalización negociado por México bajo el TLC constituye un paso importante en la promoción de un (urgente) incremento en la eficiencia del sector financiero mexicano en cuanto a que permite la entrada de compañías financieras extranjeras. Sin embargo, quedan aún dudas en relación con el impulso de este esfuerzo. Los plazos de la liberalización parecen demasiado largos: incluso si se toma en serio la necesidad de consolidar los bancos recientemente privatizados, la existencia de límites individuales y globales a la participación de compañías financieras extranjeras pone en duda que las ganancias asociadas a la liberalización se materialicen durante el periodo de transición. Además, los sectores en los que la competencia extranjera podría tener un efecto más dramático son aquellos que permanecerán más protegidos. Una larga

tradición para la que el control y las restricciones eran más importantes que la competencia en la organización de las actividades financieras parece estar todavía presente, pese a las reformas recientes. También existe el reto de llevar más lejos el proceso de desregulación, especialmente en aquellas áreas en las que se restringe la variedad de productos que pueden ser ofrecidos por las compañías nacionales. El margen abierto por el periodo de transición puede ser aprovechado para iniciar estas reformas.

Una reducción adicional de las barreras legales de entrada también sería bienvenida, especialmente de las que se refieren a los requerimientos mínimos de capital. Los requerimientos mínimos de capital en México parecen estar fuera de proporción con respecto a lo que se necesitaría para desalentar la toma excesiva de riesgos, y por ello pueden constituirse en una limitación efectiva para la competencia. En ausencia de un ambiente competitivo, los posibles beneficios asociados al proceso de liberalización podrían no materializarse nunca, puesto que las compañías financieras extranjeras podrían limitar sus esfuerzos a la obtención de rentas monopólicas, en vez de a promover la eficiencia del sistema financiero mexicano. Estos son temas importantes que tendrán que ser discutidos en breve, considerando la influencia negativa que puede tener un sistema financiero caro sobre el resto de las actividades productivas.

Notas

- 1 Véase Gavito, Sánchez y Trigueros (1992) para más detalles con respecto a esta comparación.
- 2 El mayor grado de concentración probablemente esté produciendo ya una disminución de la competencia, puesto que los márgenes financieros de los bancos han crecido en los últimos meses.
- 3 Además, en el caso de los bancos, los requerimientos mínimos de capital se hacen progresivamente más restrictivos, al grado que se determinan como una proporción fija (0.5%) de la suma del capital de los bancos que ya estén en operación.
- 4 El grado de globalización de los servicios financieros en México ya es alto. Casi todas las principales compañías mexicanas financian una parte importante de sus pasivos por medio de la emisión de valores en mercados extranjeros. Además, alrededor del 50% de las operaciones diarias de la bolsa mexicana se realizan entre inversionistas extranjeros.
- 5 Por ejemplo, cuando los bancos comerciales transfieren sus operaciones de

depósito a un país en que existe un programa de aseguramiento de depósitos más suave, fomentando una excesiva toma de riesgos a costa de los contribuyentes del país.

- 6 Sin embargo, éste no es el caso para las operaciones de sociedades de inversión y depósito (*bonding*), en las que la liberalización es inmediata.
- 7 Este tipo de restricciones ha existido por largo tiempo en la legislación mexicana de seguros de vida. Sin embargo, es frecuente oír que un agente de seguros mexicanos ha recibido premios por sus buenas ventas de pólizas de compañías estadounidenses.
- 8 Contrariamente a lo que se acordó para la unificación de los servicios financieros en la Comunidad Europea, el TLC no incluye ninguna decisión al respecto. Esta situación es desafortunada, pues la armonización de la regulación de servicios financieros elimina una fuente de captura regulatoria y por lo tanto una fuente de poder de mercado. El TLC, hasta cierto punto, favorece este tipo de comportamiento, pues deja abierta la posibilidad de establecer barreras al intercambio de servicios financieros en caso de problemas de balanza de pagos.

CAPÍTULO 5

Agricultura y agricultores dentro del TLC: una perspectiva mexicana

Kirsten Appendini

Los temas relacionados con el libre comercio y la agricultura siempre han sido complejos, más aún cuando se consideran economías con niveles tan diferentes de desarrollo, como es el caso de las de México, Estados Unidos y Canadá. En lo que respecta a México, estos asuntos son todavía más complicados debido a que la agricultura sigue siendo una fuente muy importante de empleo, como lo demuestra el hecho de que abarca más de veinte por ciento del número total de empleos y equivale a casi 10% del PNB.

México tiene una ventaja comparativa en el cultivo de ciertos productos, tales como frutas y vegetales, debido principalmente a su localización geográfica, a su clima y a los bajos costos de mano de obra; sin embargo, la mayoría de los agricultores mexicanos, quienes cultivan alimentos básicos y granos y oleaginosas para forraje para el consumo interno, no son competitivos en el mercado internacional. En consecuencia, la agricultura de este país resulta un sector vulnerable dentro de un contexto de libre comercio. La mayor parte de la agricultura se encuentra en una posición desventajosa por el hecho de que ha estado estancada por muchas décadas y porque, durante la crisis económica de los años ochenta, su infraestructura se desgastó, las inversiones cayeron y, en general, la base de recursos productivos para los agricultores y campesinos se deterioró. Por ello, la discusión en torno a la agricultura y el TLC se ha centrado no sólo en temas comerciales sino, sobre todo, en las consecuencias que tendrá el libre comercio en el sector rural y en el destino de su población.

Estos temas subyacen en las negociaciones comerciales y en el debate actual sobre cuál es la política que habrá de seguirse en el futuro en relación con este sector. México está tan interesado en el

comercio como en la posibilidad de transformar un sector agrícola estancado y en crisis, en una actividad competitiva internacionalmente. Esto es así sobre todo en el caso de las actividades relacionadas con la producción de alimentos para el abasto del mercado interno. Además de que el gobierno busca disminuir los costos económicos y sociales de la transición.

El hecho de que la mayoría de los agricultores mexicanos sean campesinos pobres que trabajan malas tierras de temporal y que, para sobrevivir, continuamente tienen que tomar decisiones alternativas entre cultivar productos alimenticios básicos (maíz) y buscar un trabajo remunerado, implica un reto difícil para el mercado laboral, lo cual incluye la migración al otro lado de la frontera norte. Debido a la interrelación que hay entre la política agrícola, su impacto en la producción y el mercado laboral, los cambios en ese sector afectan la economía en su totalidad al igual que aspectos sociales y políticos claves. De esta manera, México enfrenta situaciones mucho más complejas que sus socios. Al igual que Estados Unidos y Canadá, México busca incrementar el comercio; sin embargo, a diferencia de ellos, éste último también espera que el impacto de la liberalización permita la transformación, es decir la modernización, de la agricultura y la ganadería. Este doble objetivo está claramente expuesto en la declaración de intención respecto del tratado, la cual, por un lado, expresa el propósito de ganar acceso al mercado estadounidense, suprimir las barreras comerciales no arancelarias, y obtener reciprocidad y equidad en el comercio; por el otro, manifiesta que el tratado debe favorecer la capitalización del campo, promover la reestructuración de la siembra y desarrollar la agroindustria, entre otras cosas (SARH, 1992b).

A fin de alcanzar estos objetivos, México muestra su confianza en el impacto del libre comercio en diferentes subsectores, regiones y productores, dentro de las cláusulas negociadas en el TLC —principalmente las que se refieren a los periodos para disminuir los aranceles, al acceso a los mercados del norte, y a los márgenes establecidos para la implementación de una política sectorial dentro de las reglas del TLC—. Pero el costo de la reestructuración y la transición recae únicamente en México.¹

El verdadero reto para los sectores agrícola y ganadero en México es volverse competitivos. Esto se ha promovido en los últimos tres años

mediante una completa reestructuración de la política agrícola, basada en la desregulación de los mercados y en una menor intervención del Estado, la cual incluye la transformación del entramado legal que regula la tenencia de la tierra y la inversión en el sector ejidal.² Sin embargo, esto ha cambiado por completo las circunstancias en que los agricultores se desempeñan, ya que los subsidios y el acceso a los mercados a través de agencias estatales se han contraído. Los agricultores y campesinos deben volverse más eficientes y competitivos, pero, al mismo tiempo, enfrentan graves restricciones en los recursos que anteriormente fueron subsidiados por el Estado.³

En este capítulo intentaré exponer cuáles han sido las principales tendencias en el debate sobre la agricultura dentro del TLC, centrándome en los temas más importantes. ¿Cuál es la situación de la agricultura mexicana frente a la liberalización comercial? ¿Dónde están las ventajas o las desventajas para los principales grupos de productos agrícolas? ¿Cuáles son las perspectivas si consideramos los acuerdos negociados? ¿Cuáles han sido los cambios en la política actual y cuál es su impacto en una transformación de la agricultura que resulte en mayores niveles de productividad? ¿Cómo afecta a agricultores y campesinos?

Comercio agrícola

El comercio de productos agrícolas entre México y Estados Unidos siempre ha sido importante; de 1982 a 1988, aumentó en una tasa de 11.6% anual en términos de valor del dólar. Estados Unidos es el principal socio comercial de México; en 1991, México exportó 2 500 millones de dólares en bienes agrícolas y ganaderos a ese país (11% de las importaciones estadounidenses de ese tipo de artículos) (véanse las Tablas 5.1 y 5.2).⁴ En tanto que las importaciones mexicanas de productos agrícolas procedentes de Estados Unidos fueron equivalentes a 2 900 millones de dólares (69 por ciento del total de sus importaciones agrícolas).⁵ El mercado mexicano ocupa el tercer lugar en importancia para las exportaciones agrícolas estadounidenses y es el segundo proveedor de Estados Unidos (véase la tabla 5.1).

Tabla 5.1
Intercambio Agrícola entre México-Estados Unidos y Canadá

	<i>Comercio entre México y EUA</i>		<i>Comercio entre México y Canadá</i>	
	<i>Importaciones de México</i>	<i>Importaciones de EUA</i>	<i>Importaciones de México</i>	<i>Importaciones de Canadá</i>
1980	2468	1059	89	83
1981	2432	1102	183	90
1982	1156	1158	86	73
1983	1942	1280	81	74
1984	1993	1279	79	69
1985	1439	1446	81	73
1986	1080	2080	73	83
1987	1202	1867	113	83
1988	2234	1820	128	97
1989	2731	2280	127	104
1990	NA	NA	NA	NA
1991	2918	2517	116	115

Fuentes:

1980-1989, GAO (1991, pp. 19-20); 1991 (USDA, 1991, p. 34)

El comercio entre Canadá y México, por su parte, no ha sido de mucha importancia (véase la tabla 5.1); las exportaciones canadienses a México equivalen a sólo 3% del total de las importaciones agrícolas, en tanto que las exportaciones agrícolas mexicanas a Canadá respresentan 15% del total de sus importaciones agrícolas.⁶

La liberalización comercial del lado mexicano ha avanzado considerablemente en los últimos años. En 1986 (año en que México solicitó su entrada al GATT), la tasa máxima de aranceles aplicada por México bajó de 100% a 20%. En 1991, el arancel promedio fue de 12% (Banamex, 1991). Desde 1989, las licencias de importación para la mayoría de los productos agrícolas fueron suprimidas; con excepción de los productos alimenticios básicos, maíz y frijol, leche en polvo, huevos y carne de pollo, los cuales están exentos del pago de arancel aduanero. Así, en 1990, sólo 57 productos estuvieron sujetos a la aplicación de licencias, en comparación con 317 artículos en 1985. Sin embargo, se han establecido aranceles de temporada para algunos productos (por ejemplo, la soya).

En suma, México ha liberalizado sus importaciones de manera unilateral durante los últimos años, y espera que el TLC asegure cierta

reciprocidad con sus vecinos del norte. México espera aumentar sustancialmente sus exportaciones a medida que se reduzcan las barreras comerciales y no comerciales para los productos mexicanos. Los exportadores de este país están particularmente preocupados por las restricciones relacionadas con barreras no arancelarias, tales como los requerimientos sanitarios y fitosanitarios, y las normas de calidad que han dificultado la entrada de sus productos a Estados Unidos. Como se menciona más arriba, se han negociado algunos mecanismos para tratar estos problemas. A los pequeños agricultores y a los campesinos mexicanos, sin embargo, les preocupa la competencia con los granos estadounidenses. Durante el periodo de negociación exigieron que el maíz y el frijol se mantuvieran fuera de las negociaciones, y han demandado el establecimiento de políticas agrícolas que ayuden a la transformación técnica del cultivo de productos básicos.

Es claro que existen perdedores y ganadores en el proceso de liberalización comercial y que los seguirá habiendo una vez que el Tratado de Libre Comercio entre en vigor. En la discusión sobre agricultura y libre comercio, todos parecen estar de acuerdo en que las frutas y los vegetales resultarán beneficiados con el tratado, en tanto que los agricultores que se dedican a la siembra de alimentos básicos y forrajes serán los perdedores.⁷ Si bien, los promotores del libre comercio argumentan que los perdedores pueden ser absorbidos por ocupaciones más productivas que el cultivo de maíz de bajos rendimientos, los que se oponen a él destacan los peligros que conlleva la dependencia alimentaria y la desarticulación social en el campo; factores éstos que darían como resultado mayor pobreza, al igual que una migración más elevada a la ciudades y a la frontera norte (Barraclough, 1991; Calva, 1991).

En años recientes, se han desarrollado algunos modelos econométricos sobre el impacto de la liberalización comercial en los productos agrícolas que confirman estas tendencias de perdedores y ganadores. Como dice Josling en una revisión de estos estudios, los productores estadounidenses:

“generalmente hacen una estimación cualitativa de las ganancias para los productores de granos, oleaginosas y ganado, y de las pérdidas para los que compiten con México en el ramo de frutas y vegetales [...] todos estos estudios están de acuerdo en que será poco el impacto en los productores de frutas y vegetales y posiblemente se compense con ventas adicionales a México, a medida que los

ingresos aumenten y las barreras caigan [...] El panorama general que presentan es, entonces, de un desarrollo bastante modesto en los mercados agrícolas, surgido directamente del TLC, y algunos cambios dramáticos en México (en beneficio de los exportadores) si México continúa liberalizando sus mercados internos de productos agrícolas.” (Josling, 1992, p. 168).

Por ejemplo, de acuerdo con el modelo desarrollado por Burfisher, Robinson y Thierfelder (véase Josling, 1992), la liberalización del comercio agrícola significaría ganancias de 8.0% a 10.5% para Estados Unidos, mientras que para México serían de 4.2% a 5.4%, dependiendo de escenarios diferentes. Las exportaciones estadounidenses de granos y cereales a México pueden aumentar en un rango de 80% a 140%, y el maíz de 118% a 222%. Los incrementos en las exportaciones de granos forrajeros pueden variar de 52% a 74%. Las estimaciones de las ganancias para México en exportaciones de fruta y vegetales son de 25% (y de un 15% correspondiente a las exportaciones estadounidenses a este país).⁸ Los modelos parciales de equilibrio muestran que el impacto en el bienestar de los agricultores es negativo, debido a que la mayoría de los agricultores/campesinos en México cultiva productos para el mercado interno, pero el bienestar de los consumidores aumenta a medida que los productos se vuelven más baratos.⁹

Los ganadores: frutas y vegetales

Las frutas y vegetales equivalen a alrededor de 40% del valor total de las exportaciones agrícolas mexicanas, pero ocupan menos del 6% de la tierra cultivada en México; la mayoría de los vegetales se cultivan en tierras de riego. Los productos agrícolas de exportación se siembran sobre todo en regiones específicas donde se dispone de riego, tales como los grandes distritos de la costa del Pacífico Norte (Sinaloa, Sonora y Baja California Norte), los valles irrigados del Bajío (Querétaro, Guanajuato, Michoacán), y en regiones tropicales y subtropicales, tales como las tierras bajas de Michoacán, Guerrero y las del litoral del Golfo de México, apropiadas para el cultivo de frutas de exportación.

Por lo general, estos productos son cultivados en grandes predios privados o por empresas que controlan vastas extensiones de terreno, ya sea mediante el arrendamiento de tierras (con frecuencia ejidos, cuyo

arriendo fue ilegal hasta 1992) o de la contratación de cultivos, sobre todo a propietarios de predios medianos. Los agricultores contratan sus cosechas con intermediarios que comercian con productos agrícolas para la exportación, o para plantas procesadoras agroindustriales que abastecen el mercado mexicano (por ejemplo, en las regiones de El Bajío, Guanajuato y Querétaro).

Se espera que con el TLC aumente la inversión en el cultivo de frutas y vegetales, al igual que en el desarrollo de la agroindustria. De modo que esta última podría convertirse en una fuente cada vez más importante de divisas e inversión extranjera. Más aún, el cultivo de esos productos también podría significar una importante fuente laboral, con lo que ayudaría a resolver los apremiantes problemas de desempleo en el campo mexicano.

Varias medidas políticas han favorecido la agricultura para la exportación en años recientes. Primero, durante la década de los ochenta, la política económica en su totalidad ayudó a disminuir los costos en dólares y mejoró la competitividad con la subvaluación del peso (hasta que la política de estabilización impuso una tasa de cambio virtualmente fija, al final de 1987), mediante la liberalización del comercio de insumos y equipo que siguió a la entrada al GATT en 1986, y a través de la política salarial que ha mantenido bajos los costos del trabajo rural.

Desde 1989, la política agrícola se ha reestructurado por completo, siguiendo las tendencias generales de privatización y desregulación del mercado, lo cual ha tenido como objetivo atraer inversiones a la agroindustria. Por ejemplo, se esperaba que con la eliminación de la intervención estatal en la comercialización, varios productos básicos (algunos de los cuales compiten por las tierras de riego) "alcanzaran precios reales", y se invirtiera en productos agrícolas de alto valor comercial.¹⁰

La disminución en los costos de los insumos importados y el mantenimiento de una política de salarios fijos siguen beneficiando a quienes cultivan frutas y vegetales. No obstante, algunas de las políticas resultan contradictorias: al reducirse el déficit público han bajado los subsidios a los agricultores (la eliminación de los subsidios al agua y la electricidad los han afectado particularmente), y la política cambiaria ha sobrevalorado el peso en detrimento de los exportadores.

Una de las medidas políticas más importantes ha sido la reforma al artículo 27 constitucional que se refiere a la tenencia de la tierra, la cual fue aprobada a principios de 1992 y con la que se espera atraer inversiones a la agricultura y, especialmente, a la agroindustria. Con ella se eliminan legalmente las restricciones a la tenencia de la tierra por parte de propietarios privados, y a las asociaciones en participación entre capital privado y ejidatarios, que por décadas han constituido un impedimento para la inversión en la agricultura. Bajo la nueva ley agraria, aunque todavía existen limitaciones a la propiedad privada, las empresas accionistas pueden poseer hasta 2,500 hectáreas. El arrendamiento de ejidos ahora es legal, y existen actualmente varias maneras en que el capital privado y los ejidatarios pueden asociarse. Más aún, ahora los ejidatarios incluso pueden usar sus tierras como garantía para obtener créditos. Con estos cambios, se espera que el capital privado se convierta en el agente que con mayor ímpetu empuje la estancada agricultura mexicana y la lleve a niveles más altos de productividad y competitividad (SARH, 1990).

Dos años después de las reformas constitucionales, el futuro de la agricultura es todavía incierto. Aunque la producción ha superado los niveles de 1985, no existe evidencia de que haya habido inversiones importantes en el cultivo de frutas y vegetales (Tabla 5.2). Más bien, los agricultores tienen hoy algunos problemas para cubrir los costos de operación, debido a los escasos créditos y a las altas tasas de interés. La fuente principal de créditos para la agricultura siguen siendo los fondos públicos con tasas de interés preferencial; éstos son canalizados a través de Banrural, institución estatal, o mediante los fondos FIRA que, aunque también son públicos, son manejados por los bancos recientemente privatizados.¹¹ No hay evidencia de que los fondos de bancos privados estén convirtiéndose en una fuente importante de créditos para el campo. El acceso a los créditos por parte de los ejidatarios, basado en su nuevo derecho a emplear sus tierras como garantía, no se ha hecho efectivo hasta la fecha.

En marzo de 1993, el Banco Nacional de Comercio Exterior firmó un acuerdo con el Banco de México para canalizar 500 millones de dólares mediante fondos FIRA, destinados a promover actividades para la exportación, entre las que se incluían la promoción comercial e inversiones mixtas con capital extranjero, en agricultura, ganadería, agroindustria

Tabla 5.2

Frutas y vegetales: Área sembrada y producción, 1980-1990

	<i>Vegetales</i>		<i>Frutas</i>	
	<i>Área*</i>	<i>Producción^b</i>	<i>Área*</i>	<i>Producción^b</i>
1980	210	2916	494	5605
1981	NA	2546	512	6235
1982	193	2907	516	6533
1983	185	2765	546	6374
1984	172	3230	528	6933
1985	220	3269	547	7296
1986	119	1989	408	5318
1987	132	2320	520	6629
1988	150	2631	534	6545
1989	224	3617	604	7828
1990	229	3804	622	7930

* Miles de hectáreas cosechadas

^b Miles de toneladas

Fuente: Suárez (1993).

y pesca. Esto marca el camino hacia una política específica de reestructuración, cuyo objetivo es el mercado internacional, y que hasta ahora no se había seguido.

Los agricultores que siembran en tierras de riego, y que hasta hace poco podían cambiar del cultivo de productos básicos al de frutas y vegetales, desde 1990 prefieren cultivar maíz para sustituir el sorgo, las soya y el arroz; con ello hubo un incremento de 1.6 millones de hectáreas cultivadas con ese grano entre 1989 y 1991. El maíz, que sigue siendo un cultivo protegido, garantiza a los productores con altos rendimientos una rentabilidad segura con poca inversión, en tanto que el cambio al cultivo de productos para exportación requiere grandes inversiones e implica altos costos de transacción, tales como tecnología y comercialización (Runsten, 1992).

La perspectiva de aumentar la tierra disponible para el cultivo de productos para la exportación —por ejemplo, mediante la extensión de las áreas de riego— parece que todavía depende de las inversiones públicas en infraestructura. Sin embargo, también existen limitaciones físicas que restringen la posibilidad de incrementar los recursos acuíferos

en las próximas décadas, agravadas por los pronósticos de un clima más caliente y seco.¹² El tipo de cultivos que México exporta requiere agua y el uso de químicos. La reestructuración de los cultivos afecta el uso del agua, e implica un desgaste tanto del suelo como de los manantiales subterráneos; estos problemas no han sido considerados seriamente en las discusiones oficiales del TLC.

Otra manera de incrementar la producción de frutas y vegetales es mediante la inversión externa que se espera llegue a la agroindustria mexicana, y que posiblemente se asocie con los grandes agricultores. También se espera que los productores pequeños —ejidatarios— se aventuren en la formación de asociaciones mixtas con capital privado (nacional o extranjero).

Basándose en la información recabada durante sus investigaciones en El Bajío, Runsten (1992) y Runsten y Wilcox (1992) plantean algunos de los problemas relacionados con la inversión externa y las asociaciones en participación, entre ejidatarios y capital privado. Aunque el Estado promueve las asociaciones mediante instituciones financieras como los fondos FIRA, el acceso del capital privado a los créditos subsidiados se está empleando para pagar deudas anteriores con el banco público agrícola, más que en nuevas inversiones. Es también una forma de dar acceso al capital privado a inversiones previas hechas por el gobierno mexicano en los ejidos: tierra, sistemas de riego, maquinaria, instalaciones para animales, empacadoras, etcétera. Son pocos los casos de programas para las nuevas asociaciones en participación, en los que se crea nueva infraestructura e inversiones en medida importante.

Otro problema es que los contratos son a corto plazo; esto permite a los pequeños productores cumplir con compromisos de más largo plazo cuando la demanda aumenta, pero por otro lado los excluye cuando ésta disminuye. Hay poca o ninguna transferencia de tecnología y no existe investigación pública ni privada. En consecuencia, en algunos cultivos, la dependencia tecnológica ha ampliado la brecha entre los agricultores estadounidenses y los mexicanos (Runsten y Wilcox, 1992). El deterioro del suelo y del agua, provocado por el cultivo intensivo y los productos químicos, constituye también un tema de suma importancia. Actualmente, las compañías se trasladan a otras regiones cuando estos recursos se agotan.

Del comercio y la competencia surge directamente otro problema. En tanto que los agricultores estadounidenses que cultivan estos produc-

tos temen la competencia debido a los bajos costos y a las laxas regulaciones ambientales en México, varios autores destacan el hecho de que la competitividad mexicana no está asegurada ni es permanente (Runsten y Wilcox, 1992; Runsten, 1992; Josling, 1992).

Los mercados estadounidenses y mexicanos de frutas y vegetales son complementarios más que competidores. Muchos productos hortícolas están sujetos a aranceles de 25% al entrar a Estados Unidos, y a aranceles variables que dependen de una base de derechos por temporada, la cual se aplica según el periodo comercial de la producción estadounidense interna. Algunos cultivos están sujetos a regulaciones fitosanitarias y a normas de mercado, lo que origina problemas que no han sido resueltos.¹³ La ventaja en costos de los productos mexicanos no es necesariamente amplia en lo que se refiere a algunos cultivos, particularmente los jitomates, pimientos verdes, calabacitas y pepinos, y la ventaja que realmente existe es vulnerable a los cambios marginales en los costos y las tasas de cambio. También la productividad en México es más baja que la de los productos estadounidenses que compiten con los suyos. La ventaja en costos, en términos de promedio de salarios, en regiones donde se cultivan productos para la exportación es de 6 a 1 (si se incluyen las prestaciones salariales, la relación es del orden de 7 a 1, ó de 8 a 1), pero si se considera la productividad, esta relación es mucho más baja; por ejemplo, si comparamos la producción de jitomates en Baja California con la de California, tenemos que la diferencia en tasas salariales es de nueve a uno. Sin embargo, ésta se reduce a 2.5 a 1 si se toman en cuenta los factores de diferencia en la productividad (Runsten y Wilcox, 1992).

A la fecha, no hay signos que muestren tendencias claras en la expansión del cultivo de frutas y vegetales en México. Además de los problemas expuestos arriba, existen otras posibles explicaciones para esa falta de expansión: la reforma a la legislación agraria es todavía muy reciente, el programa político para la agricultura es aún incierto puesto que las resoluciones sobre los nuevos mecanismos de subsidios no se decidieron sino hasta finales de 1993, y el mismo TLC no fue firmado sino hasta finales de 1992, de modo que los productores mexicanos siguen enfrentando barreras comerciales que dificultan su entrada a los mercados de Canadá y Estados Unidos.

En suma, la expansión de la producción de frutas y vegetales requiere inversiones para el cultivo, almacenamiento, empaque, procesamiento y facilidades de comercialización. También es necesario contar con investigaciones y regulaciones ambientales a fin de alcanzar un nivel sostenible de actividad. El acceso a los mercados del norte de la frontera constituye el principal estímulo para la inversión y esto sólo será posible después de que el TLC entre en operación.

Finalmente, se espera que el azúcar sea otro de los productos que resulte beneficiado a mediano y largo plazo, a medida que México obtenga un acceso preferencial al mercado estadounidense. Sin embargo, la industria azucarera, privatizada recientemente, se encuentra en una profunda crisis,¹⁴ tanto en lo que se refiere al cultivo de la caña como a los ingenios, y la producción resulta insuficiente para satisfacer la demanda nacional. Para aumentar las exportaciones, sería necesaria una profunda reestructuración de la agroindustria. Por esta razón se estima que las ganancias que reporte la industria azucarera, a raíz de la liberalización comercial, serán a largo plazo.

Los perdedores: el maíz y los campesinos

La discusión principal dentro de las negociaciones del TLC sobre agricultura ha girado en torno al maíz —el cual constituye el cultivo y el alimento más importante en México—. El maíz representa 20% del total de la producción, y su cultivo abarca 48% del total de la extensión agrícola (59% de las tierras de temporal y 28% de los terrenos de riego); además, la mayoría de los productores campesinos se ocupan de su cultivo. El promedio de producción del maíz es de aproximadamente dos toneladas por hectárea (comparadas con 7.4 en Estados Unidos); 38.6% de los productores no alcanza a cubrir los costos aun con los actuales precios subsidiados, y solamente 7.9% sería competitivo frente a los precios mundiales (SARH, 1992a). El libre acceso del maíz importado al mercado mexicano, donde los precios internos actuales duplican los internacionales, es visto como una fuerte amenaza para la subsistencia de 2.4 millones de campesinos y sus familias.

La mayoría de los campesinos que cultivan maíz lo hace en tierras pobres de temporal, con bajos rendimientos y poca inversión en insumos y equipo. Para los agricultores que siembran en tierras de temporal, la

inversión en el cultivo del maíz ha estado tradicionalmente ligada al acceso a recursos como créditos (para comprar equipo e insumos), a los precios de garantía cuando venden a Conasupo, y a oportunidades de trabajo asalariado. La relación entre el precio del grano y los salarios ha sido un factor determinante para la decisión de las familias campesinas sobre cuánto maíz producir (el mínimo "ideal" estaría dado por las necesidades de consumo familiar), y sobre cómo cultivarlo. Lo cual implica decidir cómo se distribuyen los recursos y el trabajo.

La mayoría de los campesinos tiene pocas oportunidades de llegar a ser competitiva y, de hecho, hasta fines de 1993, cuando se inició el nuevo programa de subsidios directos (Procampo), estuvo excluida de los programas de política agrícola (créditos, tierras, etcétera), que apoyan únicamente a los agricultores viables (SARH, 1990, 1992a; Appendini, 1992). El futuro de estos campesinos y de sus familias está relacionado con el mercado laboral y, por ello, con el desarrollo de la economía en su totalidad (Cornelius y Martin, 1993). Actualmente, el mercado de trabajo rural se encuentra en una situación precaria, como lo está el empleo en general. De acuerdo con estudios recientes, entre 20% y 30% de la población dedicada a la agricultura y la ganadería no recibe ningún tipo de pago (casi todo el trabajo es familiar), 68% de la población económicamente activa en el sector agrícola y 40% de las unidades familiares que tienen como actividad principal la agricultura y la ganadería tiene un ingreso igual o menor a un salario mínimo.¹⁵ El mayor empobrecimiento de los campesinos sólo empeoraría la situación de pobreza en México (de acuerdo con algunas estimaciones, 50% de la población está por debajo de los niveles de pobreza). Los costos sociales y políticos surgidos de la reestructuración de la agricultura a raíz de la liberalización comercial han hecho que los responsables de la política sean más sensibles ante las demandas de los productores campesinos (Encinas *et al.*, 1992; Calva, 1991). La respuesta a ello ha sido la lenta, gradual liberalización del maíz y el debate que se diera durante 1993 sobre cómo hacer llegar subsidios directos a los productores agrícolas. Sin embargo, el maíz no es el único cultivo problemático, la mayoría de los granos y forrajes mexicanos no son competitivos a precios internacionales, ya sea debido a los bajos niveles de productividad o al hecho de que Estados Unidos, al igual que la CE, subsidia fuertemente estos productos, o a ambos factores a la vez. Los productores de soya y sorgo, por ejemplo, se vieron seriamente afectados

por el libre acceso de granos a México, de modo que el gobierno tuvo que imponer nuevamente aranceles temporales y esquemas de subsidios para compensar el ingreso de los productores durante 1991 y 1992.

La ganadería también está teniendo dificultades en la competencia con productos importados, aunque esta situación varía en distintas áreas. En general, las actividades relacionadas con ella han pasado por una severa crisis, primero debido a la contracción de la demanda que se dio durante el estancamiento económico de los años ochenta, y luego a una crisis en la productividad provocada por la falta de inversiones que derivó en una brecha tecnológica cada vez más amplia con Estados Unidos, la cual ha sido particularmente grave en el caso de los productos bovinos y porcinos (Chauvet, 1993).

Las negociaciones del TLC y las perspectivas para la agricultura

Dentro del TLC, a México se le dio el estatus de país menos desarrollado, título que lo designará durante el largo periodo de transición que habrá de preceder a la total liberalización comercial, y que le permitirá brindar cierto apoyo a su agricultura, el cual no será considerado como subsidios, por lo que no estará sujeto a aranceles compensatorios. México consiguió un periodo promedio de diez años para la liberalización comercial de los productos agrícolas; el periodo más largo será para el maíz y el frijol (15 años). También fueron acordadas cuotas de importación con arancel cero para el periodo de transición.

En lo que se refiere a asuntos comerciales, la demanda de México fue eliminar todas las barreras no arancelarias; Estados Unidos estuvo de acuerdo en suprimir todas las restricciones cuantitativas y en establecer cuotas arancelarias. Ambos países seguirán manteniendo salvaguardas para aquellas mercancías que puedan resultar afectadas por la competencia con productos importados.¹⁶ Canadá y México acordaron eliminar las restricciones cuantitativas más importantes, pero algunas seguirán en vigor. Los insumos agrícolas serán liberalizados inmediatamente.¹⁷

Estados Unidos liberará de inmediato 61% de los productos agroindustriales mexicanos, entre los que se incluyen los más importantes artículos comerciados, tales como ganado y algunas frutas y vegetales. La tabla 5.3 muestra los productos estadounidenses y los periodos inmediatos y de liberalización gradual; algunos de los productos más

importantes, como pepinos y melones, sólo serán liberados sobre una base temporal y, en consecuencia, mantienen una protección de quince años durante las temporadas de producción en Estados Unidos. El cultivo de exportación más importante, el jitomate, cuenta con un periodo de diez años para su gradual liberalización. Estados Unidos mantendrá salvaguardas para algunas de las más importantes importaciones mexicanas, tales como el jitomate, la berenjena, el chile, la calabacita, la sandía y la cebolla.

El jugo de naranja mexicano, concentrado y congelado ganó la entrada al mercado por medio de cuotas de importación, pero este producto cuenta con un largo periodo de transición para la eliminación de aranceles. Aun cuando Estados Unidos negoció un periodo de quince años de transición para el azúcar, México podrá exportar un máximo de 25 000 toneladas de azúcar durante los primeros seis años, y 150 000 toneladas del séptimo año en adelante (SARH, 1993).

En suma, Estados Unidos mantiene aranceles para algunos de los artículos más vulnerables a la competencia, y que han defendido férreamente los productores de Florida y California (Avery, 1993). En lo que se refiere a las barreras sanitarias y fitosanitarias, el acuerdo da a cada uno de los países el derecho a "establecer medidas sanitarias y fitosanitarias que estén basadas en principios científicos y en una evaluación de riesgo" (SARH, 1993). En el tratado se llegó a la aceptación de "áreas libres de plagas y enfermedades", así como de "áreas con baja ocurrencia de plagas y enfermedades". Además, se establecieron mecanismos para evitar prácticas desleales y para la resolución de disputas.

México está obligado a liberalizar únicamente 35% de las importaciones provenientes de Estados Unidos. Este último país sujetó 33% de sus artículos a un largo periodo de liberalización, en tanto que México tiene 60% de sus productos bajo un régimen de liberalización a largo plazo. Por otra parte, México mantiene mecanismos de salvaguarda principalmente para productos ganaderos, tales como la carne de puerco, y también para manzanas y papas. La liberalización gradual será sobre la base de una lenta disminución de los aranceles, aunada a una cuota fija de importaciones libres de aranceles.¹⁸ Canadá, por su parte, liberalizará inmediatamente 88% de los productos agrícolas mexicanos (entre los que se incluye el jugo de naranja, que es muy importante), en tanto que México liberará 40.3%.

Tabla 5.3

Acceso de México al mercado de Estados Unidos: Tarifas de eliminación**Principales productos estadounidenses que serán liberados gradualmente en un plazo corto**

Pepino	1 de diciembre - 28-29 de febrero
Nuez	
Guayaba y mango	1 de septiembre - 31 de mayo
Fresa fresca	16 de septiembre - 14 de junio
Jitomate cereza	1 de junio - 30 de abril
Berenjenas	1 de diciembre - 31 de marzo
Chícharo	1 de octubre - 30 de junio
Sandía	1 de abril - 30 de abril
Piña	
Melón	1 de diciembre - 31 de diciembre
Pimientos	1 agosto - 30 septiembre
Uva	15 de febrero - 31 de marzo

Principales productos estadounidenses que serán liberados en un periodo de 15 años

Brócoli	1 de enero - 31 de mayo
Pepino	1 de marzo - 31 de mayo
Pepino	1 de octubre - 30 de noviembre
Espárrago	1 de enero - 31 de enero
Espárrago	1 de febrero - 30 de junio
Cebolla deshidratada en polvo	
Cebolla deshidratada entera o en trozos	
Ajo deshidratado entero o en trozos	
Melón	16 de mayo - 31 de julio
Melón	16 de septiembre - 30 de nov.
Cacahuete con cáscara	1 de enero - 30 de nov.
Cacahuete pelado	
Cacahuete industrializado	
Jugo de naranja concentrado y congelado	
Jugo de naranja no concentrado	
Jugo de naranja no congelado	
Jugo de naranja concentrado y vitaminado	
Otros jugos de naranja no concentrados	

Fuente: SARH (1993, p. 12)

México determinó un periodo de transición para el maíz de 15 años, con un arancel de 250% al inicio, que irá disminuyendo gradualmente hasta el séptimo año, después del cual desaparecerá abruptamente. Se espera que el largo periodo de transición permita a los agricultores mexicanos ajustar sus niveles de productividad y volverse competitivos, y a los productores marginales entrar a otras actividades.

Tanto la respuesta a las oportunidades para la exportación ofrecidas por el TLC, como el reto de sobrevivencia que se presenta ante los agricultores de productos básicos y los campesinos dependen más de la habilidad de México para transformar su sector agrícola que de la sola liberalización comercial. La agricultura de este país necesita urgentemente una política clara de mediano y largo plazo, así como mecanismos de apoyo específicos, luego de una década de contracción de los recursos producida por la crisis de la deuda durante los años ochenta y la incertidumbre que resultó de la reestructuración económica. No hay evidencias de que el capital privado esté respondiendo con rapidez a la privatización de las instituciones rurales, y no ha habido un sustituto para los recursos públicos que antes se destinaban al campo. Esto afecta al sector agrícola privado, pero, sobre todo, al llamado "sector social" en el que se incluyen los ejidatarios, quienes estuvieron bajo el tutelaje del Estado durante décadas.

Ciertamente los políticos están muy preocupados por la necesidad de desarrollar una política que apoye la transformación del sector agrícola mexicano y que, al mismo tiempo, promueva la privatización y la inversión de capital en el campo. En los últimos años, han aumentado un poco los recursos públicos destinados al agro, en respuesta a las demandas hechas principalmente por organizaciones campesinas. Estos fondos, por lo general, se canalizan a través de instituciones oficiales de crédito, y mediante el programa de asistencia a la pobreza, Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), el cual ha incrementado el gasto en proyectos productivos en los últimos tres años. Sin embargo, estos recursos no están bien planeados y no responden a estrategias específicas para el desarrollo de la agricultura. El principal apoyo a la agricultura —Procampo— consiste en un pago directo a los agricultores, de acuerdo con el número de hectáreas cultivadas, a fin de compensar a los productores de granos y forrajes por la caída de los precios del mercado, debida a la liberalización comercial.¹⁹ Este mecanismo será el principal instrumento de apoyo

para los agricultores y campesinos, pero es más una manera de ayudar a los productores durante el periodo de transición —de hecho, beneficia a los de menor productividad—, que un instrumento para impulsar la agricultura y llevarla a niveles más altos de productividad y competitividad; esto último, aparentemente, se ha dejado a las fuerzas del mercado.

Quién se beneficiará y quién perderá es una pregunta que no tiene una respuesta directa. La expansión de ciertas actividades y la contracción de otras tendrán impactos distintos en los diferentes productos agrícolas, en los diversos tipos de productores y regiones del área rural. Ciertamente las regiones con mejores recursos naturales e infraestructura de capital serán las que se beneficien con actividades de exportación más dinámicas, en tanto que las tierras marginales de temporal del centro y sur de México pueden resentir un abandono todavía mayor, dado que son muy poco atractivas para los inversionistas. Sin embargo, las consecuencias de la expansión del comercio, a la que me he referido en este capítulo, constituyen sólo uno de los aspectos de la dinámica futura del campo mexicano. Integrar la agricultura a un tratado de libre comercio para América del Norte significa un cambio profundo en la función que dicha actividad ha cumplido en la economía mexicana, pues dejará de estar sujeta a un proyecto de desarrollo nacional y deberá ajustarse a las dinámicas del mercado regional del bloque norteamericano. El papel de México probablemente se limitará a proveer productos agrícolas específicos, los cuales estarán determinados por decisiones de inversión que no necesariamente se harán dentro de las fronteras nacionales. La integración o exclusión de ciertas ramas de la producción, agroindustrias, grupos de productores, agencias comerciales, etcétera, tendrá un fuerte impacto en la reorganización espacial y productiva del campo mexicano.

Notas

- 1 A diferencia de la Comunidad Europea (CE), los socios del TLC no cuentan con recursos especiales destinados a la creación de fondos de compensación y ajuste para los socios menos desarrollados (Conroy y Glasmeir, 1992-93).
- 2 El ejido es un terreno poseído por el Estado y repartido entre campesinos mediante la reforma agraria. Los ejidos corresponden a la mitad de la tierra cultivada en México.
- 3 Para una revisión de la reciente reestructuración de la política agrícola, véase Appendini (1992a).

- 4 Los artículos más importantes son ganado, café, jitomates, pimienta, cebollas y otros vegetales. En las estadísticas del Departamento de Comercio de Estados Unidos, se incluye la cerveza como el cuarto artículo agrícola importante, importado a Estados Unidos desde México (SARH, 1993: p.8).
- 5 México importa sorgo, soya, carne de puerco y de res, manteca y desperdicios de cerdo. También productos agroindustriales, tales como aceites vegetales y leche en polvo (USDA, 1991).
- 6 Canadá importa café, mango, plátanos y jitomates de México y exporta trigo, crema, leche en polvo, carne de puerco y derivados (SARH, 1992b:pp.16-17).
- 7 Véase Appendini (1992), Barraclough (1991), Conroy y Glasmeier (1992-93), Cornelius y Martin (1993), GAO (1991), Josling (1992), Levy y van Wijnbergen (1991b), Runsten y Wilcox (1992).
- 8 Los escenarios varían desde la liberalización comercial total hasta la consideración de diferentes grados de subsidios para la agricultura nacional. Véase el modelo de Burfisher, Robinson y Thierfelder (citado por Josling, 1992, p.153).
- 9 Levy y van Wijnbergen (1991b); Krisdoff y otros, citados por Josling (1992). Levy y van Wijnbergen, quienes defienden la liberalización comercial del maíz a fin de reducir el gasto público en subsidios a los productos agrícolas, estiman que los más afectados serían los campesinos que cultivan para el mercado (330 000 o 15% del total de los productores), mientras que la mayoría de los 1.9 millones de productores de subsistencia resultaría apenas afectada. Cornelius y Martin (1993), citando varios modelos econométricos, sostienen que los cálculos fluctúan entre 800 000 y 2 millones de agricultores que están en peligro de perder sus empleos (30% de la fuerza de trabajo rural). Sin embargo, Cornelius y Martin destacan el hecho de que los modelos basados en coeficientes de empleo por cultivos no consideran la diversidad de actividades generadoras de ingresos que realizan las familias rurales, las cuales podrían disminuir los efectos de la liberalización en el mercado laboral y en la migración.
- 10 Hasta 1989, los productos básicos tuvieron precios subsidiados y se vendían a la agencia comercial estatal Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares). Los precios subsidiados para todos los productos, excepto el maíz y el frijol, fueron eliminados en 1989. Esto llevó a una disminución en la rentabilidad del cultivo del trigo, la soya y el sorgo los cuales se siembran en tierras de riego (aunque el sorgo se cultiva también en tierras de temporal). Sin embargo, como se muestra más adelante, el cultivo de estos productos fue sustituido por maíz más que por frutas y vegetales.
- 11 Banrural es el Banco Nacional de Desarrollo Rural, y FIRA son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura del Banco de México. Los bancos comerciales incrementaron sus préstamos a la agroindustria hasta

1986, mientras estuvieron bajo el control estatal. No existen datos desagregados sobre préstamos de bancos privados a este sector en años recientes.

- 12 Por ejemplo, los modelos meteorológicos relacionados con el impacto del calentamiento global en México, pronostican un aumento de la temperatura de 1 a 5° C en las próximas décadas (algunos de ellos suponen un aumento en las precipitaciones pluviales y otros, una disminución). Aun así, con el aumento de la temperatura la evaporación también aumentará, con lo cual el déficit de agua podrá ser mayor (Liverman, 1991).
- 13 Se ha determinado que las zonas que están libres de la mosca de la fruta se encuentran en los estados de Sonora y Sinaloa, de modo que las manzanas, toronjas, naranjas, duraznos y mandarinas procedentes de áreas específicas de Sonora pueden exportarse a Estados Unidos sin necesidad de pasar por un periodo de cuarentena. Los mangos tienen que someterse a un baño de agua caliente para combatir la mosca de la fruta. Los cítricos deben pasar por el programa APHIS (Animal and Plant Herb Inspection Service). Una enfermedad que afecta a los cítricos, sobre todo a los limones, está todavía en investigación. Los aguacates estaban prohibidos debido a que hay varias plagas que atacan esta fruta. Aunque existían propuestas para establecer áreas libres de plagas, es hasta abril de 1994 cuando se comienza a permitir la entrada de aguacates a Estados Unidos. Las papas también están prohibidas debido a las plagas que las atacan. Hay una regla especial, la sección 608e del Agricultural Marketing Agreements Act de 1937, que dice que las importaciones de frutas y vegetales específicos hechas por Estados Unidos deben cumplir las mismas normas de calidad y clase que los productos estadounidenses regulados por normas comerciales.
- 14 Ciertamente, Conroy y Glasmeier (1992/93, p. 18) citan el pronóstico de una pronta caída de la producción. Resulta sorprendente que en México no haya habido un debate sobre la industria azucarera ante la perspectiva del TLC.
- 15 Datos tomados de la Encuesta Nacional de Empleo (1988) y de la Encuesta ingreso-gasto (1989), ambas realizadas por el INEGI; véase Appendini (1992a).
- 16 Ejemplos de ello son los jitomates, berenjenas, chiles, calabazas, sandías y cebollas.
- 17 Los más importantes son los tractores (nuevos y usados), maquinaria, herramientas, fertilizantes, agroquímicos, vacunas e insecticidas.
- 18 La cuota para cada artículo se ha establecido sobre la base del monto promedio de las importaciones durante los tres años precedentes. Esto en el caso del maíz, centeno, frijol, papa, pollo, grasas animales, leche y huevos.
- 19 Este esquema fue anunciado por el Presidente Salinas en octubre de 1993.

II
DIMENSIONES
SOCIOPOLÍTICAS

CAPÍTULO 6

El TLC y la emigración laboral a Estados Unidos

Jorge A. Bustamante

Un dicho mexicano afirma que la política es el arte de lo posible. El equilibrio de poder entre México y Estados Unidos es asimétrico y desde una perspectiva política parece imposible que México corrija este desequilibrio por decreto. La asimetría es muy dinámica, sin embargo, y las condiciones económicas y políticas en las diferentes regiones de los dos países tienden a desempeñar papeles cada vez más importantes en la relación bilateral. Ya no podemos hablar de México como una entidad homogénea y tampoco hacer generalizaciones sobre el desarrollo económico sin tomar en cuenta las diferencias entre las diversas regiones y sectores de la economía.

Al hacerse un examen de México, debe partirse siempre de que es una nación de enormes contrastes. Los desarrollos más recientes han permitido que el sector industrial del país compita con algunos de los sectores más avanzados en otras regiones del mundo. Al mismo tiempo, otros sectores se parecen a los de los países más pobres y subdesarrollados del mundo. Este contraste debe tomarse en cuenta para comprender lo que ocurre en México en relación con el TLC. Una generalización que se incline a un extremo o al otro resultará problemática o equivocada.

Este capítulo aborda el problema de la migración laboral internacional de México a Estados Unidos comenzando con ciertas premisas básicas. En primer lugar, el TLC fue una estrategia política que resultaba la mejor opción ante la falta de otras alternativas factibles para el desarrollo económico mexicano. El desarrollo económico es primordialmente una estrategia para crear un número considerable de empleos permanentes, bajo el supuesto de que la creación de estos empleos industriales mejorará la distribución del ingreso en México. Éste es un aspecto importante del desarrollo económico porque en el hemisferio occidental la desigualdad de ingresos que existe en México sólo es

superada por la de Brasil. Se suponía que una mejora en la distribución del ingreso produciría, a su vez, una mejoría en el nivel de vida. Evidentemente, esta lógica no se puede aplicar de manera uniforme en todas las regiones del país. Es válida sólo bajo ciertas condiciones y esto afectará la capacidad de los mexicanos para beneficiarse de las oportunidades que resulten del Tratado de Libre Comercio.

El TLC fue propuesto originalmente por el presidente Salinas. Este punto debe enfatizarse para contrarrestar la impresión negativa de que el TLC es de alguna manera resultado del desequilibrio de poder entre México y Estados Unidos, o una imposición por parte de este último a la menos poderosa nación mexicana. De hecho, la propuesta del TLC tomó por sorpresa al gobierno estadounidense. En México, el libre comercio regional era una opción que se había estudiado cuidadosamente antes del primer anuncio público, aunque sólo se precisó en el contexto de un proceso de negociación muy difícil.

Las dimensiones sociales del libre comercio se plantearon en una etapa muy temprana de la negociación. De hecho, antes de que arrancara el proceso formal de negociación, el gobierno de Estados Unidos estableció una premisa básica muy clara: la migración laboral no formaría parte de la agenda de negociación. Una vez más, si la política es el arte de lo posible, México tenía dos opciones: insistir en incluir la migración laboral como una condición necesaria o aceptar su exclusión con la esperanza de conseguir concesiones en las negociaciones de liberalización comercial. Una vez que las negociaciones del TLC produjeron un borrador del acuerdo, el presidente Salinas propuso informalmente al gobierno de Estados Unidos el inicio de negociaciones separadas sobre el tema de la migración laboral.

Las condiciones políticas y económicas cambiaron radicalmente durante los dos años de negociación. Desde un principio, el gobierno mexicano decidió abrir el proceso de consulta a representantes de los diferentes sectores de la economía. Se organizó un comité asesor de las negociaciones del tratado de libre comercio que incluía representantes de los sectores empresariales, sindicales, agrícolas y académicos de la sociedad mexicana.

Se puede argumentar que este comité estaba lejos de representar a todas las partes de la economía mexicana. Sin embargo, muchos grupos defendieron abiertamente sus intereses, mostrando desacuerdos conside-

rables entre los distintos sectores. Independientemente de lo que suceda con el TLC, el debate generó un proceso real de coordinación de la comunidad empresarial en México. La organización del sector privado no tenía precedentes históricos; nunca antes se habían unido sectores tan disímbolos de la economía mexicana para un esfuerzo de tal magnitud. Esta nueva red, conectada por medio de tecnología de comunicación de punta, participó en la creación de un contexto de negociación de "cuarto contiguo". Los representantes del sector privado siempre estuvieron presentes junto a los negociadores mexicanos, asegurándose de que todo lo que se negociara tuviera su apoyo.

Decir que estas negociaciones se condujeron en secreto, sin conocimiento del pueblo mexicano, es falso. Obviamente, sin embargo, un elemento esencial de todo proceso de negociación es que las partes no muestren todas sus cartas al público. Las negociaciones se realizan de acuerdo con un mecanismo acordado por los gobiernos y grupos selectos de los países involucrados y no a través de los medios de comunicación, los partidos políticos u otras instituciones —de esta manera cada país se asegura de que se defiendan sus intereses.

Las negociaciones reflejaron de alguna manera la asimetría de poder entre México y Estados Unidos. Canadá desempeñó un papel integral en el proceso —inclinándose a veces por un país, a veces por otro—. En las negociaciones se llegó al entendimiento de que la cuestión de la asimetría debería ser tratada en términos de la implementación gradual del acuerdo. Aunque ésta era una manera explícita de lidiar con la asimetría, puede haber resultado insuficiente.

El resultado de la elección de noviembre de 1992 en Estados Unidos creó un problema difícil para el TLC. El presidente Clinton no estaba dispuesto a aceptar el tratado negociado por su oponente como un *fait accompli*. La política partidista lo forzó a demandar la participación de su administración en el producto final por medio de los así llamados "acuerdos paralelos". Estos se centraban en dos problemas: a) el medio ambiente y b) las condiciones laborales.

En términos de problemas ambientales había pocos desacuerdos. Los dos lados compartían básicamente las mismas definiciones a nivel gubernamental y social, y ningún país quería hacer nada que pudiera ser interpretado como nocivo para el medio ambiente. Algunas personas en Estados Unidos creían equivocadamente que el pueblo mexicano permi-

tiría al gobierno negociar el TLC con base en estándares más bajos de regulación ambiental. La falsedad de esta impresión se demuestra por los movimientos sociales ecologistas que han surgido en México en varios puntos de la frontera con Estados Unidos.

Las comisiones bilaterales trataron activa e intensamente los problemas ambientales. Se llegó a acuerdos y se legisló. Estos acuerdos no son perfectos y tampoco satisfacen a todos los grupos, pero su existencia misma demuestra la importante diferencia entre el problema ambiental y el problema laboral. A ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos existen todavía divergencias significativas con respecto al problema laboral. En Estados Unidos, la inmigración indocumentada es vista como un fenómeno criminal, que requiere una solución policiaca. En México, la migración indocumentada es considerada un fenómeno económico y laboral. La desvinculación de sus respectivas visiones del problema lleva a ambos países a ignorarse, lo que deja pocas esperanzas de encontrar un terreno común.

La migración laboral

El Presidente Salinas sugirió que la discusión del problema migratorio con la administración Clinton debería ser una prioridad del gobierno mexicano. Las negociaciones migratorias en este caso deberían superar desde el principio los desacuerdos relacionados con la definición del problema y sobre las cifras adecuadas que se utilizarán para establecer cuantitativamente su impacto sobre la sociedad y la economía, respectivamente. Con la esperanza de que se pueda llegar a un acuerdo independientemente de estas diferencias fundamentales, el gobierno mexicano ha iniciado una estrategia cuya primera premisa es verificar la credibilidad de los datos y de la información científica sobre los costos y beneficios de la migración. El presidente Salinas y otros han dejado claro que los dos lados deben estar de acuerdo con respecto a la información, para que ésta no se convierta en un problema político entre los dos países, y que deben utilizar la información de una manera razonable para racionalizar el tema de la migración.

Un proyecto, encabezado por el autor, se ha encargado de contar, observar y realizar las entrevistas de un muestreo sistemático de trabajadores indocumentados cuando cruzan la frontera entre México y Estados

Unidos en Tijuana, el puesto más activo de sus 3 200 kms. de frontera. El proyecto empezó en septiembre de 1987. Las entrevistas se llevan a cabo los viernes, sábados y domingos, que es cuando se realiza la mayor cantidad de cruces.

De acuerdo con este estudio,¹ 60 % del número total de los trabajadores indocumentados tiene como destino el estado de California. Este número varía durante el año, alcanzando su nivel más alto en los meses del verano y su nivel más bajo en diciembre. En el mes pico del verano de 1991, por ejemplo, cruzaron la frontera estadounidense aproximadamente 1.75 millones de trabajadores indocumentados. En diciembre, el número declinó hasta casi la mitad, aproximadamente 800 000.

La migración ilegal es difícil de medir con exactitud, pero estudios como éste pueden producir estimaciones sobre los envíos de dinero, que son extremadamente importantes para la economía mexicana. En 1991, los trabajadores mexicanos en Estados Unidos enviaron aproximadamente 3,500 millones de dólares a México. El origen de estos migrantes está altamente concentrado (80% provienen de 10 estados de las regiones central, occidental y norte de México), por lo que los envíos tienen un impacto significativo sobre las economías mexicanas locales.

El estudio estima que durante los primeros cinco años posteriores a la firma del TLC no habrá un impacto significativo en el fenómeno de la migración indocumentada. Entre los seis y los diez años, el impacto no será mayor que una reducción de 25% respecto del volumen que se observa en la actualidad. Entre los 11 y los 15 años, el estudio predice una reducción de 50%, cuando mucho. Esta reducción aumentará con el tiempo.

El impacto del TLC durante los próximos cinco años será mínimo porque la mayoría de los trabajos creados en México requerirán un nivel diferente de calificación al del promedio de los migrantes. El impacto psicológico del TLC será lo primero en sentirse cuando la gente se entere de nuevas plazas de trabajo. Aunque no se beneficien directamente de éstas, se enterarán de ellas y tenderán a quedarse en México. El impacto económico directo empezará a sentirse cuando la creación de trabajos empiece a provocar una demanda adicional de mano de obra en México. Estas conclusiones se basan en la suposición de que no habrá otros cambios con respecto a la situación actual.

La migración indocumentada y las condiciones que se relacionan con ella son temas delicados en ambos lados de la frontera. Existe una

visión errónea generalizada respecto de la migración indocumentada. Muchos parecen creer que el movimiento subrepticio a través de la frontera se debe a un deseo unilateral por parte de los ciudadanos mexicanos de esa región. No se sabe, sin embargo, que hasta hace poco los Estados Unidos era el único país en el mundo en el que la ley permitía que los patrones contrataran extranjeros aun si éstos habían entrado al país violando las leyes de inmigración. Esta aberración jurídica fue corregida en 1986 con la aprobación de la Immigration Reform and Control Act —Ley de Reforma y Control de la Inmigración— (IRCA). Sin embargo, la IRCA tiene un defecto que hace casi imposibles las sanciones a los que empleen inmigrantes ilegales. Las compañías estadounidenses que contratan extranjeros deben demostrar, con ciertos documentos, que sus trabajadores son residentes legales del país y tienen derecho a trabajar. Pero los patrones estadounidenses no están obligados a guardar copias de esos documentos. Este es el defecto. Como resultado, en situaciones dudosas se enfrenta la palabra del patrón contra la palabra del funcionario de inmigración o cualquiera que se oponga a la decisión del patrón. El más importante efecto de la IRCA ha sido un rápido crecimiento en la venta de documentos de inmigración falsos. Cuando entró en vigor la IRCA en 1987, el precio de un documento falso en San Diego, California, era de aproximadamente 500 dólares. Hoy día, el precio ha bajado a alrededor de 10 dólares.

Este fenómeno antinatural fue creado por fuerzas que han hecho de la migración ilegal parte de un mercado laboral internacional de facto que responde a la interacción entre una demanda de mano de obra barata en Estados Unidos y una oferta dinámica en México. México y Estados Unidos no han establecido una comunicación oficial respecto de la definición de este fenómeno. Obviamente, si Estados Unidos aceptara que la migración indocumentada debe definirse como un fenómeno laboral y no criminal, el resultado sería un incremento en el costo de la mano de obra. Sin embargo, como resultado de la asimetría de poder entre los dos países, Estados Unidos no está obligado a hacerlo.

Esta asimetría sigue siendo uno de los elementos más complicados de las aspiraciones integracionistas que ya se han hecho realidad en la frontera, donde ha operado una zona vital de libre comercio durante muchas décadas. En Tijuana, por ejemplo, los consumidores ya disfrutaban de las opciones que se esperan como resultado del TLC. Los productores

en la frontera ya han visto transformarse su fuerza de trabajo; algunas partes de la misma ya están operando bajo condiciones, como las normas de producción "justo a tiempo", que son comunes en los Estados Unidos.

La cuestión de la migración laboral podría llegar a ser más compleja y difícil que las propias negociaciones del TLC. La economía, la desigualdad social, los derechos humanos, la política y una plétora de otros temas delicados se relacionan con el problema de la migración laboral entre los dos países. A menos que las partes encuentren formas de aprovechar la experiencia del TLC y de abordar la cuestión de una manera que permita establecer una solución racional, las actuales condiciones irracionales continuarán prevaleciendo. Al mismo tiempo, las relaciones fronterizas seguirán mostrando el grado en que los mexicanos de la región aprovecharán las condiciones de libre comercio.

Es bien sabido que muchos de los trabajadores que participan en los flujos migratorios hacia Estados Unidos regresan a su país de origen. En el caso de la migración de México a Estados Unidos, que ha durado más de cien años, esto no sólo ha significado un contraflujo que ha incluido a la mayoría de los migrantes. Estos trabajadores regresan a México al final de una "carrera" migratoria que incluye estancias alternadas en las áreas receptoras de Estados Unidos y en sus comunidades de origen en México. Esta "carrera" migratoria puede durar varios años, pero generalmente termina con el regreso definitivo del trabajador ya viejo a México. Evidentemente esto no sucede siempre. Una proporción cada vez mayor de migrantes están decidiendo quedarse en Estados Unidos. Quizá la decisión de permanecer en ese país o regresar definitivamente a la comunidad de origen dependa de la intensidad de la interacción entre la comunidad emisora y la comunidad receptora, reflejada en el número de parientes que el nuevo inmigrante tiene en Estados Unidos. Es decir, mientras menos parientes tenga un inmigrante en Estados Unidos, es más probable que regrese definitivamente a México.

La información obtenida a partir de un estudio realizado por el autor revela un proceso de migración circular de México a Estados Unidos que está claramente relacionado con la proximidad geográfica entre ambos países.² La migración circular se define como un proceso en el que el individuo alterna estancias de más de seis meses en México y en los Estados Unidos, entre su residencia familiar y laboral. Ésta continúa hasta que la edad, el éxito o el fracaso le permiten establecer permanen-

temente su residencia familiar en algún punto de la ruta circular, ya sea en México o en Estados Unidos.

La noción de migración circular acarrea dos implicaciones metodológicas. Puesto que las estancias en Estados Unidos se pueden hacer progresivamente más largas, los regresos a México se harán más breves y la residencia laboral se convertirá en permanente como resultado de la reunificación familiar. Por ello, las nuevas entradas a Estados Unidos desde México pueden incrementar el volumen del flujo migratorio, creando en el observador la impresión de un aumento en la inmigración a Estados Unidos, cuando en realidad lo que se está observando es un aumento en la intensidad de un movimiento circular, incluyendo a ciudadanos mexicanos que pueden haberse mudado permanentemente a Estados Unidos. En segundo lugar, cuando se le mide correctamente, la migración circular puede servir como indicador de la intensidad de las interacciones entre “condiciones estructurales” y “factores” localizados en ambos lados de la frontera, que se asocian con el fenómeno de la migración internacional entre ambos países. También existen dos implicaciones teóricas. La primera es que la definición del migrante ya no debe depender de su posición en el mapa, sino de su participación en un mercado internacional de mano de obra. Las definiciones tradicionales de migrante requieren el cruce de una frontera geográfica durante un cierto periodo de tiempo. La noción de migración circular debe ser utilizada a partir de la noción teórica de que un migrante es una persona que ha dejado de ser un residente permanente de su lugar de origen debido a su decisión de integrarse al mercado internacional de mano de obra en respuesta a una demanda de mano de obra percibida en otro país. Esto significa que una persona se convierte en migrante desde el momento en que deja su casa con la intención de buscar trabajo en otro país.

La otra razón resultante de los puntos mencionados arriba es que las cuentas para la estimación del número de migrantes internacionales deben iniciarse cuando éstos entran al círculo migratorio, independientemente de que hayan cruzado o no una frontera internacional. El círculo migratorio incluye el espacio geográfico entre la última residencia permanente y el lugar de destino migratorio. Este último puede ser de varios tipos, desde un destino deseado hasta un destino alcanzado. La elección por parte del investigador del tipo de destino migratorio puede depender de la extensión de su análisis. La implicación significativa es

que todas las personas que pertenecen a un círculo migratorio internacional deben ser incluidas en la enumeración de migrantes internacionales, sin importar el que hayan dejado o no su país de origen y llegado al país de su destino.

La Tabla 6.1 muestra los estados mexicanos en que se ha detectado la mayor proporción de migrantes indocumentados reales en los últimos cinco años. Debe notarse la presencia de Estados Unidos en la lista de orígenes de aquellos que cruzaron a través de la ciudad de Tijuana (véase Columna 1), donde representaron el 7.1%; Mexicali (véase Columna 2), donde representaron el 2.2%; y Ciudad Juárez (véase Columna 3), donde representaron el 1.6%. La inclusión de Estados Unidos en esta lista se debe a que se preguntaba cuál era el "estado de residencia" actual. Hubo personas entrevistadas que afirmaron que ya no tenían una residencia en México y que residían permanentemente en Estados Unidos. Esta información sugiere la paradójica situación de un inmigrante indocumentado que afirma no tener residencia en su país de origen.

La naturaleza circular de la migración internacional entre México y Estados Unidos puede medirse de manera óptima cuando se logra identificar los flujos migratorios en términos espaciales, temporales y numéricos. El hecho de que la mayoría de los migrantes indocumentados cruzan algún punto de la frontera norte de México donde se les puede entrevistar, ha permitido al equipo de investigación del autor identificar los principales flujos en términos de su origen y destino. La medida de flujos migratorios ha sido el medio más seguro diseñado hasta la fecha para calcular las variaciones en el volumen de la migración indocumentada; esto se debe a que los esfuerzos por contar el número total de inmigrantes indocumentados son obstaculizados por el hecho de que la condición de indocumentados los obliga a vivir una existencia clandestina en Estados Unidos. Las medidas de flujos migratorios son aún más valiosas cuando se pueden determinar las características socioeconómicas de los migrantes.

Pese a los avances que se han hecho para calcular el número total de inmigrantes mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, incluyendo el trabajo reciente de David Heer,³ estos cálculos siguen siendo, por necesidad, indirectos. Un número de factores ha imposibilitado realizar cuentas directas de la población de inmigrantes mexicanos indocumentados en Estados Unidos en un momento dado. Gracias a los estudios realizados a finales de los años setenta, sabemos que el número de inmigrantes mexicanos indocumentados puede fluctuar en más del 50% en un año determinado.

Tabla 6.1

Inmigración indocumentada a los Estados Unidos por origen a través de los principales puntos de entrada, 1989-1993

Tijuana	%	Mexicali	%	Ciudad Juárez	%	Nuevo Laredo	%	Matamoros	%
Michoacán	13.5	Sinaloa	12.6	Chihuahua	31.5	Nuevo León	17.7	Tamaulipas	31.3
Jalisco	12.5	Michoacán	9.7	Durango	16.6	Guanajuato	15.6	S.L.Potosí	13.2
México,DF	9.1	Jalisco	9.3	Coahuila	16.2	México,DF	11.7	Veracruz	11.1
EUA	7.1	Guanajuato	8.8	Zacatecas	9.0	S.L.Potosí	11.1	C.América	7.0
Oaxaca	6.8	Sonora	7.7	México,DF	6.6	Coahuila	7.9	E.México	5.7
Guerrero	6.5	México,DF	5.8	Guanajuato	2.3	Zacatecas	5.3	NuevoLeón	4.0
Guanajuato	5.4	Nayarit	5.4	Jalisco	1.6	E.México	5.1	México,DF	4.0
Sinaloa	5.0	Oaxaca	4.4	EUA	1.6	C.América	3.0	Michoacán	3.1
Puebla	4.9	Zacatecas	3.8	Ags	1.5	Querétaro	2.8	Guanajuato	2.7
Morelos	4.3	Guerrero	2.9	E.México	1.5	Veracruz	2.8	Hidalgo	2.3
E.México	3.5	E.México	2.2	Puebla	1.3	Michoacán	2.7	Querétaro	2.3
Zacatecas	3.5	EUA	2.2	Veracruz	1.0	Jalisco	2.3	Guerrero	1.5
Nayarit	3.2	Veracruz	2.1	Michoacán	1.0	Tamaulipas	1.8	Jalisco	1.4
Colima	2.1	Hidalgo	2.1	S.L.Potosí	1.0	Durango	1.6	Zacatecas	1.1
Sonora	1.7	Chihuahua	2.1	Sonora	0.9	Guerrero	1.4	Chiapas	1.0
Otros	10.9	Otros	18.9	Otros	6.4	Otros	18.3	Otros	8.3

Fuente: Bustamante et al (1993).

También sabemos que los números más bajos ocurren regularmente en diciembre y que los más altos en julio y agosto. Desafortunadamente, la cuenta del número de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos se ha politizado en gran medida. En ocasiones, intereses políticos en Estados Unidos inflan las cifras hasta sus niveles verosímiles más altos, un fenómeno que el autor ha reportado desde 1979.⁴

La migración internacional como un proceso de interacción

La información que se presenta en las tablas siguientes se ha tomado de una selección de características socioeconómicas básicas de los migrantes indocumentados mexicanos.⁵ La Tabla 6.2 muestra una selección de características socioeconómicas de migrantes indocumentados mexicanos de los últimos seis años. En lo que respecta al sexo, la tabla muestra una relativa estabilidad en la proporción de mujeres. Debe notarse, sin embargo, que hay variaciones significativas cuando la información se divide por estado de origen. Los migrantes del área metropolitana de la Ciudad de México incluyen la más alta proporción de mujeres (24%), mientras que en estados más rurales como Guerrero, la proporción cae a menos del 10%.

En lo que respecta a la edad, la Tabla 6.2 sugiere una tendencia hacia una mayor concentración en los grupos de edad más productivos (entre veinte y treinta). Esto podría indicar una creciente competencia en el mercado laboral en los Estados Unidos o una «carrera migratoria» más corta, es decir el tiempo en que el individuo se mantiene dentro del proceso circular de migración entre los dos países. En lo que respecta a la educación (años de escolaridad), resulta interesante el declive en el porcentaje de los menos educados, lo que sugiere un aumento en el valor de «capital humano» de los inmigrantes indocumentados.

Uno de los hallazgos más importantes, mostrado en la Tabla 6.2, es el aumento relativamente rápido en el origen urbano de los migrantes indocumentados mexicanos (12% en menos de 6 años). A partir de esta información podría plantearse la hipótesis de que ha crecido el costo de oportunidad para la economía doméstica de los migrantes, pues la fuerza de trabajo migrante parece tener un valor de «capital humano» cada vez más alto. Finalmente, la información obtenida de la pregunta «¿Ha tenido usted un trabajo en los Estados Unidos?» en la parte inferior de la Tabla

6.2 proporciona un sustento empírico para la noción de migración circular que se propone aquí. El aumento en la proporción de respuestas afirmativas sugiere un creciente movimiento circular de migrantes entre los dos países.

Tabla 6.2

Perfil socioeconómico de los migrantes indocumentados mexicanos 1988-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
<i>Sexo</i>						
Femenino	16.3	16.5	14.6	21.4	19.2	16.6
Masculino	83.7	83.5	85.4	78.6	80.8	83.4
<i>Edad</i>						
Menos de 20	18.0	13.8	14.7	17.0	17.3	14.6
20 a 24	31.2	31.7	30.9	29.9	33.7	33.8
25 a 29	22.3	26.0	30.4	26.6	25.3	28.9
Más de 30	28.5	28.5	24.0	26.5	23.7	22.7
<i>Educación</i>						
Primaria (incompleta)	37.8	29.4	23.9	19.6	17.3	12.8
Primaria (completa)	26.5	39.5	39.0	30.8	33.4	35.8
Secundaria (completa)	22.7	22.4	27.0	33.2	35.9	39.2
Más que secundaria	13.0	8.7	10.1	16.4	13.3	12.2
<i>Ocupación en México</i>						
Campesino	31.4	32.1	32.3	26.0	24.6	27.4
Urbana	48.1	50.4	52.3	54.4	58.1	60.3
Desempleado	20.0	17.3	14.8	19.2	16.7	11.9
No especificó	0.4	0.2	0.6	0.3	0.7	0.4
<i>¿Ha tenido trabajo en Estados Unidos?</i>						
Sí	46.2	43.3	42.9	49.4	54.1	55.6
No	53.2	56.6	56.7	50.4	45.3	43.7
No especificado	0.5	0.2	0.4	0.2	0.6	0.7

*Únicamente de enero a abril.

Fuente: véase Tabla 6.1

La Tabla 6.3 muestra el destino en Estados Unidos de los migrantes indocumentados mexicanos y confirma los hallazgos previos respecto de

la creciente preferencia por California en general, y por Los Angeles en particular. De hecho, casi sesenta por ciento del número total de migrantes mexicanos indocumentados a Estados Unidos se dirige en la actualidad a California. Este patrón de concentración se refleja en la caída relativa de la preferencia por otras regiones de Estados Unidos o Canadá, además de en la caída en el porcentaje de migrantes que respondieron que no sabían a dónde se dirigían en el momento de la entrevista.

Tabla 6.3

Destino de los inmigrantes indocumentados mexicanos según el año de cruce de la frontera, 1988-1993

Destino	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
California:						
Los Angeles	22.7	23.8	30.4	29.3	29.1	29.8
Resto de Calif.	22.2	26.7	25.2	26.7	27.9	29.4
Texas:						
Houston/Dallas/ San Antonio/ El Paso	21.4	20.6	21.6	23.5	21.8	20.3
Resto de Texas	1.4	0.8	1.1	1.4	1.3	0.6
Chicago	1.7	2.7	1.8	0.9	0.9	1.0
Resto de EUA	13.2	8.7	6.2	7.0	7.7	7.8
Canadá	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Desconocido	17.1	16.7	13.8	11.1	11.2	11.1
Total	100	100	100	100	100	100

*únicamente de enero a abril

Fuente: véase la Tabla 6.1

Finalmente, la tabla 6.4 presenta la demostración empírica de que persiste la demanda estadounidense de fuerza de trabajo de inmigrantes mexicanos indocumentados. Esta tabla muestra la experiencia laboral previa en Estados Unidos de los individuos que se preparan para entrar a ese país una vez más. La tendencia de franca caída del trabajo agrícola es llamativa. Esto parece consistente con el patrón de aumento en el nivel educativo de los inmigrantes indocumentados que señalamos más arriba.

Tabla 6.4

Migrantes indocumentados mexicanos que han trabajado en Estados Unidos, por tipo de empleo, 1988-1993

Actividad	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
Turismo	8.3	8.2	7.6	9.1	8.5	9.4
Servicio doméstico	16.6	21.7	22.3	23.8	21.4	17.8
Otros servicios	6.6	6.2	8.5	5.8	6.9	6.7
Agricultura	40.5	38.9	39.4	29.9	29.5	33.4
Manufactura	9.4	9.0	6.4	6.4	6.8	6.9
Construcción	14.0	12.5	12.7	20.8	22.9	22.4
Autoempleo	1.7	1.9	1.5	0.9	0.2	0.1
Otros	2.9	1.6	1.7	3.3	3.8	3.3
Total	100	100	100	100	100	100

*únicamente de enero a abril

Fuente: véase la Tabla 6.1

Hacia un manejo pragmático de la migración laboral desde México

A principios de 1992 tuvo lugar un importante encuentro en Washington DC. en el que representantes de los gobiernos federales de México y Estados Unidos discutieron los problemas de violencia en su frontera común. En la víspera de la reunión, un funcionario estadounidense de alto nivel, que pidió no ser identificado, le comentó al autor que "no hay propuestas oficiales del lado mexicano sobre lo que se debe hacer con los inmigrantes indocumentados; sólo tienen propuestas para discutir el problema, pero no para resolverlo". Al mismo tiempo, resulta dolorosamente evidente que el gobierno de Estados Unidos sí tiene propuestas. Éstas tienen un rasgo común: todas adoptan la perspectiva policiaca que el gobierno de Estados Unidos utiliza consistentemente para enfrentar la inmigración indocumentada. El gobierno de ese país nunca vacila en su definición del fenómeno como un problema criminal que requiere soluciones policiacas. La persistencia de esta manera de considerar la migración desde México fue lo que llevó al gobierno de Estados Unidos a rechazar categóricamente la idea de considerar la

migración laboral dentro de las negociaciones del TLC. El gobierno estadounidense sólo acepta tratar bilateralmente el problema de la migración indocumentada si se le relaciona con medidas policíacas. Su negativa a abordar el tema como un problema laboral ha sido inflexible. Sin embargo, esta inflexibilidad no se ha expresado abiertamente y por ello no ha aparecido en los medios de comunicación.

Desde mi perspectiva, el gobierno mexicano comete un error político al permitir que el de Estados Unidos reconozca su inflexibilidad sólo en círculos diplomáticos cerrados. En el arranque de las negociaciones de libre comercio en Mazatlán en 1990, un vocero del gobierno de Estados Unidos se negó a incluir el tema de la inmigración y no hubo ninguna reacción contraria. La justificación que se ha presentado posteriormente es que la migración laboral sólo podría ser incluida en negociaciones para un mercado común.⁶ Esta justificación soslaya el hecho de que el gobierno estadounidense prefiere seguir tratando el tema de la migración unilateralmente como un problema criminal, porque la migración indocumentada es una fuente inagotable de fuerza de trabajo barata que Estados Unidos puede regular, y ha regulado, de acuerdo con sus necesidades económicas. También tiene otra ventaja: los inmigrantes sirven como chivos expiatorios políticos cada vez que el gobierno de Estados Unidos quiere ocultar a su pueblo las verdaderas causas de padecimientos tales como las altas tasas de desempleo, el tráfico de drogas o perturbaciones sociales, como los motines de 1992 en Los Angeles. Abordar el tema de la inmigración como un fenómeno económico implicaría ponerlo en la mesa de las negociaciones bilaterales y esto, a su vez, aumentaría el costo de esta fuerza de trabajo, que se mantiene barata por seguir siendo indocumentada y por lo tanto criminal. La negativa estadounidense a ver la migración indocumentada como un asunto laboral le ahorra a su economía varios miles de millones de dólares al año. Esta es la principal razón de la actitud actual de Estados Unidos y lo que se encuentra detrás de su inflexible negativa a tratar el problema migratorio de una manera que no sea policial. Esta inflexibilidad no es más que una expresión flagrante de la asimetría de poder que caracteriza la relación entre Estados Unidos y México en todas sus dimensiones. Desde esta perspectiva, Estados Unidos no tiene razón al afirmar que "no hay propuestas oficiales del lado mexicano".

La situación apunta a que el gobierno de México formule una propuesta detallando lo que ha sido expresado en varias ocasiones por una serie de presidentes mexicanos, secretarios de estado y miembros distinguidos del congreso: (a) que México quiere exportar productos, no personas; (b) que la migración indocumentada es un problema económico y de derechos humanos; (c) que estos problemas deben ser negociados bilateralmente de una manera profunda y a largo plazo. Esta ha sido la posición del gobierno mexicano en los últimos cuatro sexenios, desde que el presidente Echeverría decidió hace más de veinte años no buscar la renovación del acuerdo bracero que había caducado en 1965.⁷ El gobierno de Estados Unidos nunca ha aceptado oficialmente los puntos (b) y (c), puesto que no admite que la migración es un problema interfronterizo que requiere "cooperación internacional" y continúa afirmando que se trata de un problema de seguridad nacional o policiaco. Para corregir esta falta de definición precisa de los intereses nacionales mexicanos alrededor del tema de los trabajadores indocumentados, el autor propone una estrategia que incluye un acuerdo entre los dos gobiernos nacionales para formar una comisión bilateral con tres objetivos: (1) producir un reporte bilateral que defina y describa la migración legal e indocumentada, tanto de ciudadanos mexicanos a Estados Unidos como de ciudadanos estadounidenses a México; (2) discutir y defender este reporte ante representantes de las respectivas legislaturas, ante los principales medios de comunicación, ante las asociaciones claves del sector privado y ante los sindicatos de cada país; (3) actuar como asesora de los negociadores oficiales de un tratado migratorio entre los dos países, con miembros de la comisión que cumplan esta labor en sus respectivos países. Negociar tal tratado sería el siguiente paso, el cual sólo podrá realizarse cuando se hayan cumplido los objetivos señalados aquí.

La irracionalidad que permea la mitología de la migración de México a Estados Unidos permite suponer que un requisito necesario para poder llegar a un acuerdo en el tratado migratorio sería desmitificar la inmigración indocumentada. Esto podría lograrse a través de un análisis científico, producido y apoyado bilateralmente, de manera que resultara aceptable y creíble en ambos lados de la frontera. En las condiciones actuales, es imposible llegar a un acuerdo que sea aceptable para las instituciones políticas y las sociedades civiles de México y Estados Unidos. Es absolutamente necesario que se modifiquen estas

condiciones. Tal sería el principal objetivo de la comisión bilateral propuesta. Esta comisión consistiría en un miembro del sector gubernamental de cada país y dos miembros por cada país de los sectores empresarial, sindical y académico, respectivamente. Tendría un presupuesto para financiar sus estudios independientes con la condición de que éstos sean dirigidos bilateralmente. Su secretariado o personal de planta incluiría miembros de ambos países que estarían a cargo de hacer efectivas las decisiones de la comisión. Una vez que los esfuerzos de investigación dieran resultado y se iniciaran las negociaciones para el tratado migratorio, los miembros de la comisión actuarían como asesores de los equipos negociadores de sus respectivos países, excepto en el caso de los representantes gubernamentales que podrían ser miembros de los equipos negociadores de cada país. La complejidad del tema de la migración entre los dos países es tal, que no se debe esperar que la negociación sea menos intrincada que la del TLC. Lo que Estados Unidos podría obtener de un tratado migratorio no es muy diferente a lo que espera ganar con el TLC: un país vecino que tenga la capacidad económica para comprar más productos estadounidenses y la suficiente estabilidad política para institucionalizar reglas del juego similares a las de Canadá y Estados Unidos, de manera que los tres países puedan adoptar estrategias regionales para competir exitosamente con la Comunidad Europea y los países asiáticos.

Notas

- 1 La información completa recogida por el autor está disponible para quien la solicite.
- 2 Este estudio se centró en el Cañón Zapata, un punto de entrada a Estados Unidos muy frecuentado. Véase Bustamante, *et al* (1993).
- 3 Véase Heer (1990). Este libro incluye el intento más serio y completo que he visto hasta la fecha, de calcular el número de mexicanos indocumentados que residen permanentemente en Estados Unidos.
- 4 Véase Bustamante y Martínez (1979).
- 5 La información está tomada del proyecto del Cañón Zapata. Véase nota 2.
- 6 Puesto que un mercado común, a diferencia de un área de libre comercio, implica el libre movimiento de todos los factores de producción, podría suponerse que permitiría el libre movimiento de la fuerza de trabajo.
- 7 El acuerdo bracero establecía cuotas para inmigrantes mexicanos a Estados Unidos. Su propósito principal era proveer de mano de obra barata a la agricultura de bajo costo en Estados Unidos.

CAPÍTULO 7

El TLC y el medio ambiente

Roberto A. Sánchez

Antes de la propuesta del TLC, pocas organizaciones nacionales trataron de influir en el mejoramiento de las condiciones ambientales existentes a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, o de comprometerse con los vínculos entre el comercio internacional y el medio ambiente. Ante la inminente creación de una zona de libre comercio en América del Norte, los asuntos relacionados con ello alcanzaron una relevancia sin precedente, incrementando así la atención gubernamental en los problemas ambientales de México.¹ Los ambientalistas pedían que hubiera un régimen para el medio ambiente en toda la zona de América del Norte. Al mismo tiempo, temían que el libre comercio minase las regulaciones nacionales existentes en Estados Unidos y Canadá, debido a las desigualdades que existen entre las normas ambientales y su aplicación entre esos dos países y México.² Algunos grupos también expresaron su preocupación porque el crecimiento y la intensificación del comercio y la inversión haría todavía más grave el abuso del medio ambiente, particularmente en México. La falta de una evaluación confiable sobre el impacto de los riesgos potenciales del TLC en el medio ambiente incrementó aún más ese temor.³ Los ambientalistas también culparon al TLC por limitar la participación pública en la elaboración de las reglas y los procedimientos de resolución de disputas.

Estos argumentos son un ejemplo claro de la creciente importancia que tienen los asuntos ambientales en la discusión de la economía, de la amplia diversidad de opiniones sobre cómo lidiar con ellos, y de la falta de consenso en lo que se refiere al papel que deben tener en la planeación del crecimiento económico así como del bienestar social dentro de cada uno de estos tres países y entre ellos.

Un aspecto central de estos problemas lo constituyen las expectativas y las demandas de la comunidad ecologista. Por primera vez los

grupos ambientalistas han hecho un intento serio por influir en la política comercial internacional. La movilización en favor del medio ambiente dio lugar a nuevas y mejores formas de cooperación entre los distintos grupos para la planeación de políticas, el intercambio de información y las redes de trabajo, al igual que promovió que se sentaran las bases para la creación de una nueva alianza entre las organizaciones ambientalistas de América del Norte. Sin embargo, los desacuerdos en relación con los resultados de las negociaciones paralelas sobre medio ambiente provocaron una profunda división entre estos grupos.

El TLC y el medio ambiente

Entre los cambios estructurales experimentados por México durante la última década, el manejo del medio ambiente ha recibido cada vez más atención. México está elevando sus sistemas de protección del ambiente.⁴ Si bien este proceso lo inició el presidente de la Madrid hace diez años, en una escala modesta debido a la crisis económica, sus resultados no han sido visibles sino durante los últimos cuatro años.⁵ Un aspecto fundamental de este proceso es la nueva legislación ambiental mexicana y sus 83 normas técnicas. Aunque esta nueva legislación provee un soporte más amplio para la protección del medio ambiente, sus normas ambientales todavía se están desarrollando. La dependencia gubernamental mexicana que se encarga de los problemas ambientales, Sedesol, anunció la publicación de cerca de ciento cincuenta normas técnicas más para finales de 1994.⁶ Este limitado número de normas contrasta con los cientos de regulaciones ambientales establecidas en Estados Unidos y Canadá en las dos últimas décadas.

Un problema clave para México lo constituye la aplicación de las normas ambientales. La falta de recursos económicos, humanos, materiales y técnicos adecuados, al igual que las restricciones económicas del sector público, limitan considerablemente las posibilidades de México de reforzar la protección ambiental. Esta situación se ve agravada por muchos años de descuido del medio ambiente, por la falta de una política ambiental exhaustiva, y por el hecho de que la aplicación de las leyes ambientales ha dependido de organismos federales. De ahí que no resulte sorprendente el hecho de que México se encuentre inmerso en una crisis ambiental.⁷

Aunque lejos de ser perfecto, Estados Unidos y Canadá han tenido un manejo más completo de la protección ambiental durante los últimos veinte años. La aplicación de una política denominada *end of the pipe* llevó a niveles de protección del medio ambiente más altos que en México. Estos países tienen además los recursos para aplicar las normas de manejo ambiental a nivel federal, estatal y local.⁸ Basándose en estas diferencias, aquéllos que se oponen al TLC argumentan que la débil aplicación de las normas en México crea efectos similares a los de los subsidios, atrayendo producción y empleos, y distorsionando el comercio.

La presión ejercida por los grupos ambientalistas, sindicatos y otro tipo de asociaciones dio como resultado que se incluyeran disposiciones ambientales en los preámbulos del TLC. Dentro del tratado también se hace un reconocimiento de la primacía que debe tener una lista específica de acuerdos ambientales y se incluye una disposición para agregar nuevos tratados y acuerdos a esa lista (artículo 104 y anexo 104.1).⁹ El TLC garantiza, además, que los gobiernos nacionales y estatales tienen la capacidad de imponer sus estándares ambientales más altos.¹⁰ El capítulo 7 del TLC, que se refiere a las medidas sanitarias y fitosanitarias, define como nivel adecuado de protección “el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal en algún territorio de una de las partes que lo considere apropiado”.¹¹ Dicho capítulo esboza algunos objetivos que podrían llevar a una eventual armonización de las normas sobre pesticidas entre México y Estados Unidos. Convoca a los tres países a fundamentar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en las pruebas científicas que han sido establecidas según metodologías de evaluación de riesgo aceptadas por todas las partes, artículo 765(2).¹² El artículo 756(3) insta a cada uno de los países a que, como exportadores, den acceso libre a los países importadores a las instalaciones de prueba e inspección de sus productos, así como a facilitar la información disponible sobre los procedimientos que resulten pertinentes. El capítulo 9 establece que no se crea un obstáculo innecesario al libre comercio si “el propósito demostrable de tales medidas es el de alcanzar un objetivo legítimo, y tal medida no opera para excluir bienes de otra de las partes que satisfacen su objetivo legítimo”.¹³ En los artículos 906(1), 906(2), y 906(3) las partes se comprometen a trabajar juntas para mejorar las medidas ambientales y buscar su compatibilidad. El anexo 913-A y el anexo 913-C establecen la formación de subcomités que, entre otras funciones, habrán de definir

los niveles de emisiones y de contaminación ambiental aceptables para la transportación terrestre en América del Norte. El artículo 1149(2) insta a las naciones que integran el TLC a que eviten relajar sus normas ambientales, o reducir sus estándares ambientales con el fin de atraer o mantener las inversiones. El artículo 2101.1 incorpora los artículos XX(b) y XX(g) del GATT. El primero incluye "medidas ambientales necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal"; en tanto que el segundo incluye "medidas relacionadas con la conservación de los recursos naturales no renovables, vivientes y no vivientes". El artículo 2005 establece que en el caso de un desacuerdo que plantee "cuestiones factuales relacionadas con el medio ambiente, la salud, la seguridad o la conservación", la parte que haya adoptado medidas "para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, o para proteger el medio ambiente" tendrá la opción de elegir que la disputa sea considerada exclusivamente en términos de los mecanismos de resolución de disputas del TLC.

El texto original del TLC carece de mecanismos, tales como el retiro de beneficios comerciales, que podrían obligar a una estricta observancia de las leyes ambientales en México. Además, son claras las deficiencias administrativas e institucionales del TLC. No existen disposiciones adicionales para la participación pública, particularmente de representaciones locales, estatales o de organizaciones no gubernamentales. El TLC es deficiente en cuanto a que no garantiza el derecho de los ciudadanos a la información, y no brinda la oportunidad a los ambientalistas de participar en las mesas de resolución de disputas. No contempla la creación de una comisión que vigile y ejecute las disposiciones del tratado sobre medio ambiente. Todos estos son mecanismos que la comunidad ecologista defendió con insistencia durante la negociación del TLC. De igual manera, los ambientalistas se quejaron de que, dentro del TLC, las definiciones de los temas que se consideran claves en el área del medio ambiente resultan muy pobres, así como de la falta de un programa calendarizado que permitiera armonizar las normas ambientales.

Aun cuando sus disposiciones sobre medio ambiente van más allá de las consideraciones que a este respecto se han hecho en cualquier otro tratado comercial, el TLC resulta un tanto deficiente frente a los objetivos visualizados por la comunidad ambientalista.¹⁴ Los grupos ambientalistas, al sentir que habían fracasado en su objetivo fundamental de transformar el TLC en un instrumento poderoso que permitiera el desarrollo de un

programa de protección ambiental para América del Norte, buscaron un mayor apoyo del Congreso estadounidense para seguir presionando a la administración del presidente Clinton. El compromiso que éste último asumió con respecto a la revisión de los temas ambientales sin volver a abrir el expediente del TLC, llevó a los tres países a una nueva ronda de negociaciones suplementarias.

Los Actores

Antes de finalizar las negociaciones suplementarias, los grupos ambientalistas de Estados Unidos estaban divididos en tres: aquéllos que estaban a favor del tratado (entre otros National Wild Life Federation y National Wildlife Fund); los que querían que se alcanzaran mayores salvaguardas en las negociaciones suplementarias (Natural Resources Defense Council, Environmental Defense Fund, Audubon Society y otros grupos regionales de la frontera entre México y Estados Unidos, tales como Border Ecology Project, Texas Center for Policy Studies y Arizona Toxics Information); y los que se oponían al TLC (Sierra Club, Public Citizens, Friends of the Earth). Greenpeace, otro de los principales grupos de Estados Unidos, no manifestó una posición clara en relación con el TLC. Los grupos ambientalistas de Canadá y México podrían dividirse de la misma manera. Canada Pollution Probe, el Grupo de los Cien, la Asociación de Grupos Ambientalistas y la Red Fronteriza de Salud Ambiental tenían una posición similar a la de aquellos grupos estadounidenses que buscaban mayores salvaguardas en las negociaciones suplementarias; en tanto que el Pacto de Grupos Ecologistas, parte de la Red Mexicana de Acción Frente al Tratado de Libre Comercio, se oponía al tratado.

Aunque determinados postulados variaban de un grupo a otro, la mayoría de las organizaciones ambientalistas compartían un conjunto de inquietudes con respecto al TLC. Estos grupos insistían en un “compromiso explícito por parte de los firmantes para asegurar que las reglas y las actividades comerciales contribuyeran a un desarrollo sostenible”.¹⁵ Sus demandas incluían salvaguardas mínimas, entre las que se pueden destacar los siguientes cinco aspectos:

(1) Los ambientalistas demandaban que hubiera recursos seguros para infraestructura ambiental y limpieza del medio ambiente, y para que

la administración del tratado diera apoyo a la participación pública; también querían que se aseguraran fondos para sostener una Comisión para el Medio Ambiente en América del Norte. Dichos fondos podrían obtenerse de las siguientes fuentes: impuestos compensatorios "verdes" o medidas arancelarias, que quizá podrían combinarse con mecanismos efectivos de endeudamiento, y una aplicación estricta del principio de "el que contamina paga".

(II) Mejorar la observancia y ejecución de las leyes ambientales internas a través del proceso judicial, y la posible aplicación de sanciones comerciales a las compañías individuales o gobiernos infractores.

(III) Una mayor intervención pública en la administración y en los procesos de resolución de disputas del TLC y de la Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente por medio de asesores, que incluyera una participación activa en las decisiones. Estos grupos también buscaban establecer el derecho de la comunidad a vigilar la aplicación de las leyes en los tres países, conforme al principio número 10 de la Declaración de Río.

(IV) Los ambientalistas también demandaron que los acuerdos suplementarios debían considerar los problemas de lenguaje en las normas de proceso y producto del texto del TLC (capítulos 7 y 9). Asimismo, demandaron una garantía explícita para la preservación de los derechos de los estados (que no se restrinjan las normas más altas)

(V) En lo que respecta a la Comisión Norteamericana del Medio Ambiente (Conama), los ambientalistas pugnaron por que se garantizara claramente que dicho organismo tuviera la capacidad de llevar a cabo investigaciones de manera independiente y de preparar reportes anuales sobre las condiciones del medio ambiente. Asimismo, exigieron que la Conama funcionara como un foro político con poder para dar cauce a las recomendaciones surgidas de sus propios reportes.¹⁶

Los grupos ecologistas también demandaron que se acogieran otros acuerdos internacionales sobre medio ambiente (artículo 104), así como la creación de una Comisión Ambiental de la Frontera, a fin de descentralizar la autoridad en el manejo del medio ambiente fronterizo. Algunas diferencias de posición surgieron en varios grupos que buscaban una definición clara del nivel que debería determinarse como la base mínima para las normas de producto antes de ser consideradas como subsidios comerciales desleales. Aunque todos los grupos coincidían en que debería

haber una armonización mayor, ciertos grupos buscaron pasar de normas de producto a normas de proceso, y a la norma de la mejor tecnología disponible como los criterios básicos para la armonización.

Casi todos los grupos apoyaron la creación de la Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente (Conama), la cual fue propuesta originalmente por el Natural Resources Defense Council (NRDC). En septiembre de 1992, los tres gobiernos aprobaron la formación de dicha comisión, aunque sin definir claramente sus funciones y jurisdicción. Como lo propuso el NRDC, la comisión debería trabajar para «elevar las normas ambientales y las prácticas de aplicación a los niveles más altos, dentro del área de libre comercio», complementando con ello, sin reemplazarla, la labor de la Agencia Estadounidense de Protección Ambiental, EPA, por sus siglas en inglés, y de las dependencias que tienen a su cargo responsabilidades similares en México y Canadá.¹⁷ La propuesta de la National Wildlife Federation (NWF) sobre la Conama pedía que dicha comisión participara en tres fases de los procesos de resolución de disputas del TLC: consultas entre las partes involucradas; la reunión de la comisión comercial del TLC en los casos en que dichas consultas no consiguieran resolver una disputa, y la reunión del panel del TLC.¹⁸ En su propuesta original la NWF pidió que la jurisdicción de la Conama incluyera el derecho a hacer recomendaciones como parte de las deliberaciones de la comisión comercial del TLC. Una propuesta similar fue presentada por la Asociación de Grupos Ambientalistas.

La mayoría de los principales grupos ambientalistas de Estados Unidos firmó una carta (4 de mayo de 1993) dirigida al embajador Michael Kantor en la que ofrecían su apoyo al TLC en caso de que los acuerdos suplementarios incluyeran la mayor parte de las disposiciones mencionadas arriba.¹⁹ Esta carta implicaba un reconocimiento por parte de estos grupos de la necesidad política y económica de México de entrar al TLC. También mostró una cierta disposición en favor de la flexibilidad y la cooperación.²⁰ Llegar a un punto intermedio entre las demandas de los grupos ambientalistas, la oposición del Congreso estadounidense al TLC y las posturas de Canadá y México resultó ser una tarea difícil para los negociadores comerciales estadounidenses.

Las negociaciones suplementarias

Un aspecto esencial de las negociaciones suplementarias fue el debate en torno a si la Conama debería cumplir funciones supranacionales para imponer sanciones comerciales. Tanto Canadá como México declararon en todas las ocasiones su negativa a que hubiera una comisión con funciones supranacionales, esgrimiendo como argumento la defensa de su soberanía. Grupos empresariales en Estados Unidos también expresaron su preocupación por una comisión con tales atribuciones. Esta es una de las causas por las que las negociaciones suplementarias se extendieron más allá de la fecha límite inicial (junio de 1993). Una versión final de los acuerdos suplementarios estuvo lista a finales de agosto de ese año, y los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá la firmaron dos semanas después. Las negociaciones pasaron por periodos de fuerte desacuerdo entre las tres partes. Finalmente, se llegó a un punto intermedio en el que la propuesta original de Estados Unidos fue modificada de varias formas.²¹

Las sanciones comerciales se mantuvieron como una herramienta para la ejecución de las leyes ambientales, pero la norma de aplicación relajada de una ley que debe haber para que un pánel encuentre que un gobierno viola el acuerdo cambió de "un patrón persistente e injustificable de no aplicación de una ley interna", a "un patrón persistente de fracaso en la aplicación efectiva de una ley interna".²² Los beneficios del TLC pueden ser suspendidos (artículo 36 y anexo 36B) si un país no cumple con las decisiones sobre sanciones tomadas por el pánel de disputas, mediante un proceso que refleja el contenido del capítulo 20 del TLC. Las fallas repetidas en la observancia de esas normas se relacionan con "lugares de trabajo, empresas, compañías o sectores que producen bienes o proveen servicios intercambiados entre las partes o que compiten con bienes producidos o servicios provistos por otra de las partes". El acuerdo no se pudo aplicar de manera retroactiva, de modo que sólo aquellos patrones de no aplicación de una ley que se den después del primero de enero de 1994 estarán sujetos a tales disposiciones. Sin embargo, en el anexo 36A se asienta que si Canadá es la parte sobre la que recae la queja, no serán aplicados los procedimientos que se determinan en el artículo 36. En lugar de ello, la Comisión para la Cooperación Ambiental, en atención a la queja de una de las partes, puede presentar

ante un tribunal competente una copia certificada de las decisiones del pánel (anexo 36A).²³ Este fue el compromiso al que llegaron las partes, debido a la fuerte oposición de Canadá a aceptar las sanciones comerciales.

Otra modificación importante a la posición estadounidense original es que, según la definición de ley ambiental acordada por los negociadores de los tres países, las medidas internas relacionadas con la prevención de la contaminación, el control de materiales peligrosos y la protección de la flora y la fauna, así como de su hábitat, quedarán contempladas bajo las cláusulas de resolución de controversias del pacto ambiental. Sin embargo, debido en buena medida a la insistencia de Canadá, no puede haber quejas del público y ningún gobierno puede presentar objeciones a las cláusulas que rigen el manejo de "la explotación o aprovechamiento comercial, de subsistencia o aborigen de los recursos naturales" (artículo 45).²⁴ Canadá insistió en est  excepción a fin de que no hubiera recusaciones en contra de sus programas de pesca y explotación de la madera.²⁵

El texto final del acuerdo suplementario también restringió la capacidad relativamente independiente de investigación del secretariado de la Comisión Norteamericana sobre Medio Ambiente, propuesta originalmente por Estados Unidos.²⁶ Si bien el secretariado aún puede recibir directamente del público quejas sobre la aplicación relajada de una ley (siempre que cumplan con ciertos criterios), no puede proponer a los ministerios ambientales que se prosiga una de sus investigaciones mediante un pánel de resolución de disputas, y su función se limita a establecer un "registro de hechos" sobre las discusiones, el cual no incluye ningún tipo de recomendación (artículos 13, 14 y 15). El consejo de la comisión también puede objetar que se haga público el reporte del secretariado. También es limitada la obligación de las partes de proporcionar información: «si una de la partes considera que la información requerida por el secretariado es excesiva o bien indebidamente gravosa, puede notificarlo al consejo. El secretariado deberá revisar el alcance de su petición para cumplir con las limitaciones establecidas por el consejo mediante una votación de dos terceras partes" (artículo 21). Más aún, cualquiera de la partes puede argumentar por escrito que la información requerida dificulta "la aplicación de sus leyes ambientales", o que ésta "est  protegida por las leyes de información comercial o propiedad intelectual, la privacidad personal o la confidencialidad de la toma de decisiones gubernamentales" (artículo 39).

Los procedimientos de consulta y resolución de disputas siguen un proceso similar al que se establece en el capítulo 20 del TLC. Luego de las consultas, el Consejo deberá convocar a un pánel de arbitraje (artículo 24). Si la parte contra la que se presenta la queja persiste en sus fallas en la aplicación de sus normas ambientales, el pánel puede imponerle el pago de una sanción económica (artículo 34).²⁷ Si una de las partes no cumple con este pago en un lapso de 180 días posterior a la imposición de la sanción económica, los beneficios del TLC se suspenden por un monto no mayor al necesario para cubrir el pago de la sanción económica (artículo 36).

Un estudio reciente del Texas Center for Policy Studies muestra que el texto final del acuerdo no incorporó algunas medidas importantes que exigieron los grupos ambientalistas como condición para respaldar el TLC y los acuerdos colaterales.²⁸ Dichas medidas son: una fuerte y efectiva participación pública en las funciones de la comisión; un secretariado con poder e independencia para hacer reportes y conducir investigaciones; acceso a los reportes específicos de la comisión (evaluación de la aplicación de las leyes ambientales en los tres países, de la implementación del TLC y los acuerdos colaterales, aspectos ambientales de la frontera, estatus de la armonización ascendente de las leyes ambientales); procedimientos flexibles para dar cauce a las quejas de los ciudadanos; leyes de derecho a la información; aclaración de los procedimientos del capítulo 20 que se refieren a la resolución de disputas en el TLC; definiciones claras de los efectos del TLC en las leyes y normas ambientales federales, estatales y locales, y la incorporación de acuerdos internacionales adicionales al anexo 104. I del TLC. El borrador final del Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente muestra la fuerza de las objeciones de Canadá a las sanciones comerciales y de su oposición a incluir el manejo de recursos naturales dentro del acuerdo. En contraste, México aceptó las sanciones comerciales, aunque se opuso a ellas durante meses en todas sus declaraciones públicas.²⁹ No obstante, México logró que se siga un largo proceso antes de que uno de los miembros llegue a ser penalizado con sanciones comerciales. También prevaleció la oposición de México y Canadá a la participación ciudadana en el funcionamiento de la comisión, al igual que las restricciones al flujo de información fuera de la comisión. La versión final del acuerdo suplementario sobre medio

ambiente consiste en un documento intermedio entre las posiciones originales de los tres países miembros.

Los acuerdos suplementarios han tenido un impacto político en Estados Unidos. Una fuerte disputa entre los ambientalistas estadounidenses puso de manifiesto la brecha ideológica que existe entre algunos grupos con respecto a dar o no apoyo a la Casa Blanca y a la comunidad empresarial que está detrás del TLC. Aquellos grupos que están a favor del pacto (National Wildlife Federation, Conservation International, Natural Resources Defense Council, World Wildlife Fund, National Audubon Society y Environmental Defence Fund) han proclamado su apoyo al TLC, acusando de desinformados a los grupos que lo atacan.³⁰ Los grupos opositores (Public Citizen, Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace, Earth Island Institute, Public Interest Research Group, Rainforest Action Network, American Human Society) formaron una nueva coalición, The Citizens Trade Campaign, con el propósito de llevar a cabo una campaña en contra de la aceptación del tratado.³¹ En el fondo, la división existente entre los ambientalistas obedece a la manera en que cada uno concibe el medio ambiente en relación con la sociedad. Aunque esta división no es nueva, los ambientalistas en Estados Unidos y en otras partes del mundo han logrado conciliar sus diferencias ideológicas bajo un objetivo común: la protección del medio ambiente. El movimiento ambientalista ha constituido un fenómeno muy peculiar durante los últimos 20 años debido a su habilidad para reclutar a personas de muy diverso origen social y filiación ideológica. Parecería que el TLC vino a romper la frágil unidad de los ambientalistas estadounidenses. Es posible que estas nuevas divisiones sean permanentes y también es posible que de ahora en adelante el apoyo público a los grupos ambientalistas esté determinado por su ideología más que por la meta de proteger el medio ambiente. En Estados Unidos, donde los grupos ambientalistas cuentan con cientos de miles de miembros y millones de dólares, ésta no es una cuestión trivial.

El tema del financiamiento para el manejo y limpieza del medio ambiente bajo el TLC es importante porque es uno de los beneficios concretos que pueden obtenerse a corto plazo y que ayudarían a resolver los problemas ambientales actuales y a prevenir los posibles efectos negativos del acuerdo comercial sobre el medio ambiente. Se han hecho públicas tres propuestas para el financiamiento del paquete del TLC: una presentada por la National Wildlife Federation y el Environment Defense

Fund, otra por The Sierra Club, y la tercera por el US Council del Mexico-US Business Committee. Las tres propuestas son similares en muchos sentidos. La primera estima que, durante la primera década del TLC (1994-2003), se requerirán 29 millones de dólares anuales para cubrir los costos de operación de la Conama, y 7 600 millones de dólares para obras de infraestructura, tales como plantas para el tratamiento de aguas residuales y para el abasto de agua potable, en ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. También considera que las necesidades básicas de conservación ambiental a lo largo de México, es decir, preservación de áreas naturales y biodiversidad, pueden canalizarse a través de un "fondo verde" que generaría 5 millones de dólares anualmente a partir de una dotación inicial de 75 millones de dólares. Por su parte, el US Council of the Mexico-US Business Committee considera (julio de 1993) que, de aquí al año 2003, se requerirán 6 500 millones de dólares para servicios e instalaciones en los rubros de agua, drenaje y residuos sólidos y peligrosos a lo largo de la frontera. La propuesta estima también que durante ese mismo periodo de diez años se destinarían a la región fronteriza 4 600 millones de dólares, provenientes de fondos financieros públicos de ambos países. Esta propuesta no incluye ninguna disposición para dar financiamiento a la Conama.

La propuesta del Sierra Club (julio de 1993) es más ambiciosa que las otras dos. Incluye un amplio espectro de consideraciones para mejorar el manejo y la limpieza del medio ambiente a todo lo largo de la frontera, así como en todo el territorio mexicano. Esta organización estima que los costos totales del TLC relacionados con necesidades ambientales ascenderán a 21 mil millones de dólares, durante la primera década. Trece mil quinientos millones de dólares de esa cifra se destinarían a necesidades ambientales (aire, agua, desperdicios peligrosos, desperdicios sólidos, hábitat y protección de la flora y la fauna naturales); en tanto que siete mil quinientos millones de dólares serían asignados a inversiones de diversa índole que reportarían beneficios importantes al medio ambiente. Esta propuesta incluye financiamientos para el abasto de agua (infraestructura y regulación), saneamiento (tratamiento, infraestructura y regulación), desperdicios sólidos (necesidades futuras y limpieza, recolección y rellenos sanitarios), desperdicios peligrosos (limpieza, necesidades futuras y regulación), calidad del aire (regulación, infraestructura pública, sector privado), conservación, la Conama y para el manejo del medio

ambiente. Se destinarían 10 200 millones de dólares a México y cerca de 3 300 millones a Estados Unidos. Entre las necesidades de diversa índole se incluyen caminos y cruces fronterizos, transportación pública, servicios de salud para los trabajadores y la comunidad, prevención de la contaminación y transferencia de tecnología.

Las tres propuestas presentan diferencias en los mecanismos que sugieren para la obtención de los fondos. Las propuestas de la National Wildlife Fund y la Environment Defence Fund suponen tres opciones: aplicar un impuesto a las importaciones (al cruzar uno o ambos lados de la frontera); destinar un porcentaje de los aranceles aún vigentes antes de su supresión a este fondo; incrementar los impuestos a las corporaciones con este fin específico. La propuesta del US Council supone que los fondos provistos a través del Border Integrated Environmental Plan (460 millones de dólares por parte de México y 406 millones de dólares por parte de Estados Unidos), préstamos otorgados por el Banco Mundial a México para abasto de agua y saneamiento, préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al igual que la participación potencial de la International Finance Corporation, la Inter-American Finance Corporation y el Eximbank, asegurarían 4 557 millones de dólares en un periodo de diez años (1993-2003). Para financiar los 1 890 millones de dólares restantes, la propuesta sugiere un concepto de cuotas a los usuarios y de expansión de bienes raíces. Las cuotas a los usuarios transferirían a éstos el costo de las nuevas instalaciones. Dichas cuotas también tienen como objetivo la industria maquiladora, haciendo que ésta "sufra una parte justa de los costos, mediante el pago de impuestos a la propiedad y de cuotas a los usuarios, para financiar las nuevas instalaciones ambientales".

El Sierra Club recomienda un mecanismo para la recaudación de fondos que consiste en un Fondo Ambiental que garantice bonos y préstamos y otorgue subvenciones para la inversión en medio ambiente. Para asegurar que los beneficiarios del TLC paguen los costos generados por la expansión de la actividad económica, el Sierra Club propone capitalizar el fondo a través de una cuota de transacción de base amplia sobre bienes, servicios, e inversiones que crucen las fronteras entre México y Estados Unidos y la de éste último con Canadá. De acuerdo con esta propuesta, el apalancamiento permitiría que las cuotas necesarias para generar el capital que se requiere para cubrir las necesidades ambientales en la frontera

entre México y Estados Unidos fueran menores al 1% del total de las transacciones entre estos dos países, durante los próximos diez años.

La administración del Presidente Clinton ha dado a conocer un plan para crear un fondo de 5 000 millones de dólares que se destinará a la limpieza ambiental de la frontera entre México y Estados Unidos. Dicho fondo proporcionará el capital semilla para crear un banco de desarrollo. Como parte de esta estrategia, Estados Unidos y México también formarán una Administración Ambiental Fronteriza que se encargará de coordinar y vigilar el programa para reducir la contaminación del aire y del agua y manejar los desechos sólidos.³² Los reportes preliminares sugieren que dicha administración tendría la tarea de coordinar un plan regional para la creación de infraestructura ambiental, en el que se incorporarían los puntos de vista de las comunidades locales y de organizaciones no gubernamentales. El plan también incluye la creación de un Banco Financiero Fronterizo para el Medio Ambiente, que podría depender del BID y que otorgaría préstamos y garantías parciales según lo requiriera cada uno de los proyectos. La Administración Ambiental Fronteriza podría coordinar el financiamiento de los proyectos mediante recursos provenientes del sector privado y apoyos gubernamentales (subsidios, créditos, el mecanismo de bonos Brady, etcétera). La propuesta estima que 150 millones de dólares anuales en contribuciones de Estados Unidos durante cinco años podrían sostener un financiamiento de por lo menos cinco mil millones de dólares en créditos y garantías durante cinco años (mil millones al año podrían apalancarse con dos terceras partes de las contribuciones), y aún así se otorgarían 304 millones de dólares sólo en subvenciones estadounidenses (61 millones anuales). La estructura financiera para proyectos de infraestructura podría sostenerse mediante un organismo creado especialmente para ese propósito por las municipalidades mexicanas y estadounidenses que resultarían afectadas por el desarrollo de los proyectos propuestos. Las acciones de capital serían compartidas por los estados y localidades de México y Estados Unidos que resultarían beneficiadas con los proyectos (se espera que el gobierno federal mexicano garantice estos recursos mediante créditos otorgados por organizaciones internacionales). En la estructura de capital del Banco Financiero Fronterizo para el Medio Ambiente, 85% de las acciones estarían en Estados Unidos y 15% en México.³³

El financiamiento resulta un tema crítico en todas estas propuestas, México y Canadá se opusieron a cualquier tipo de cuota sobre las importaciones, alegando que esto va en contra del espíritu del Tratado de Libre Comercio. Sin esta nueva fuente de ingresos, es difícil imaginar cómo podría ser viable cualquiera de las propuestas arriba mencionadas. Encontrar nuevas fuentes de financiamiento en México y Estados Unidos resulta una tarea sumamente difícil. Transferir dinero de los estados y las municipalidades al financiamiento de infraestructura ambiental en la frontera supondría un alto costo político en Estados Unidos. Por su parte, México probablemente dependería de créditos otorgados por agencias internacionales, pero esto aumentaría todavía más su ya enorme deuda externa. Si México decide financiar la parte que le corresponde de infraestructura y limpieza ambiental en la frontera mediante un incremento de su deuda externa, podría subsidiar todavía más a los contaminadores y a quienes hagan mal uso de esa infraestructura.

Para México es importante tomar decisiones correctas sin transferir el costo económico al resto de la sociedad y a las generaciones futuras (es decir, sin un incremento de su deuda externa). Es poco sensato pensar que el crecimiento económico esperado del TLC contribuirá, automáticamente, a mejorar la protección ambiental y reducir su costo social. Este argumento llevaría a los mexicanos a creer que el incremento de su deuda externa es el precio que tienen que pagar ahora para dar al TLC la oportunidad de mejorar su bienestar económico y social en el futuro. Al mismo tiempo, los problemas ambientales en México deben solucionarse con o sin el TLC. Lo que resulta cuestionable no es la solución a estos problemas, sino la manera en que se alcanza esa solución y en que se distribuye su costo entre los grupos sociales. Por ello, México necesita explorar nuevas fuentes de financiamiento, incluyendo aquellas a las que hasta ahora se ha resistido (es decir, las cuotas de importación y transferir el costo de la limpieza ambiental a los contaminadores).

En ese sentido, vale la pena resaltar que la propuesta del Sierra Club pretende transferir el costo de la protección del medio ambiente a los contaminadores y a los infractores. La propuesta intenta, además, evitar cualquier incremento de la deuda externa mexicana. Una ventaja final de esta propuesta es su enfoque comprensivo de los problemas ambientales. Esta es la única propuesta que busca fondos para mejorar el manejo del medio ambiente en todo el territorio mexicano. También éste último es

un asunto fundamental puesto que la crisis ambiental en México no se restringe solamente al área de la frontera norte, sino que se manifiesta también en el resto del país. Los potenciales efectos negativos en el medio ambiente derivados del acuerdo comercial tampoco estarán limitados al área fronteriza. No obstante, la atención de ambas naciones sobre la relación entre el medio ambiente y el TLC se ha centrado en esa región. Esto puede crear un importante desequilibrio en México al proveer a la frontera norte de las herramientas para resolver sus problemas ambientales, pero dejando al resto del país sin la capacidad para hacer lo mismo. Los desequilibrios regionales posiblemente aumentarían las desigualdades sociales en México.

Esto me lleva a lo que considero una cuestión clave. ¿Qué más pudo haber obtenido México de las negociaciones suplementarias? Es claro que México trató de ceder lo menos posible en lo que a aspectos laborales y ambientales se refiere, pero al mismo tiempo estuvo dispuesto a dar argumentos suficientes para aumentar las posibilidades de que el acuerdo fuera aceptado por el Congreso estadounidense (en cierta medida, Canadá e incluso Estados Unidos tuvieron una posición similar). México fue también la parte débil en las negociaciones en el sentido de que estaba más expuesto a sanciones comerciales debido a su aplicación relajada de las normas ambientales y a su todavía incompleto sistema de protección ambiental. No obstante, México pudo haber tratado de obtener tiempo y recursos para expandir y mejorar su sistema de protección y manejo del medio ambiente. Este es algo que México tiene que hacer lo más pronto posible, con o sin el tratado de libre comercio. Es también un asunto estructural que ha afectado seriamente el manejo del medio ambiente y de los recursos naturales, y que afecta las posibilidades de desarrollo del país. Cualquier mejora en esta área beneficiará también los recursos mexicanos para prevenir nuevos problemas ambientales y controlar los posibles efectos negativos del TLC sobre el medio ambiente. México pudo haber revertido la presión ejercida por los grupos ambientalistas y los miembros del Congreso estadounidense, antes y durante las negociaciones suplementarias, mediante la propuesta de opciones para ampliar y mejorar su capacidad de aplicación de normas ambientales, en el corto y mediano plazo. De tener éxito, México podría haber preparado un terreno intermedio para el compromiso entre los tres países, el cual le habría

reportado grandes beneficios a la vez que habría ampliado las oportunidades de que el TLC fuera aprobado por el Congreso estadounidense.

La estrategia mexicana pudo haberse basado en un programa detallado de aplicación de normas ambientales con objetivos y tiempos específicos para ser cumplidos durante los próximos quince años. Un componente importante de esta opción sería un plan interno para formar recursos humanos en México, con la cooperación de sus socios comerciales.³⁴ Los programas de colaboración para formar administradores, inspectores, técnicos y profesionales en el manejo del medio ambiente, podrían proporcionar los recursos humanos que se necesitan a nivel estatal y local para una mejor protección ambiental. El programa podría iniciarse sobre la base de un plazo corto (un año), dependiendo de los recursos financieros disponibles, para formar equipos regionales de administradores e inspectores ambientales. Estos equipos darían apoyo adicional a los gobiernos locales y estatales en su condición de asesores para el control de la calidad del medio ambiente y el manejo de recursos naturales, siguiendo el programa de descentralización que ya fue puesto en marcha por Sedesol. Se daría prioridad a aquellas áreas que enfrentan ya problemas ambientales críticos, o a aquéllas en las que se espera que el TLC tenga un fuerte impacto negativo. Una segunda fase (de tres a diez años) prestaría asistencia a las comunidades locales y estatales para que formaran sus propios recursos humanos de manera progresiva. Esto completaría una red nacional para el manejo del medio ambiente y la aplicación de normas ambientales. El seguimiento de este programa podría hacerse a través de la Conama. La comisión elaboraría un reporte sobre los logros y las fallas en el cumplimiento por parte de México, con objetivos y calendarios establecidos y aprobados por los tres países.³⁵

Junto con este programa se plantearía una iniciativa para mejorar la capacidad de control de la calidad ambiental y de análisis en México (equipo de monitoreo, laboratorios, asistencia técnica, apoyo en computación, etcétera), con la cooperación de Estados Unidos y Canadá. Las instalaciones existentes en México podrían usarse como los nodos regionales de una red nacional de centros para el control de la calidad ambiental. Las instalaciones locales más pequeñas podrían convertirse en terminales secundarias de la red. Las terminales locales podrían encargarse de los análisis de bajo costo de las muestras, un elemento fundamental del proceso, en tanto que las terminales regionales se

encargarían de los análisis más completos y costosos, de acuerdo con los resultados del análisis previo de las muestras.³⁶ Los apoyos financieros para ambos programas podrían asegurarse a través de la Conama haciendo uso de las opciones arriba mencionadas (pagos por parte de contaminadores, banco de desarrollo, contribuciones de los tres gobiernos, donaciones en especie del sector privado, cuotas a los contaminadores, etcétera).

La armonización de las normas ambientales es otra área donde México pudo haber propuesto algunas alternativas durante las negociaciones suplementarias. De manera óptima, estas normas pretenden proteger el ambiente y la salud pública, teniendo como punto de partida los datos científicos más avanzados de que se dispone. Pero estas normas también reflejan el valor que se da a la calidad ambiental en cada sociedad (su voluntad y capacidad para pagar mejores estándares). Sociedades con niveles diferentes de desarrollo (recursos y necesidades) tienden a tener normas ambientales diferentes. México debería presentar un programa detallado y un calendario de procedimiento en relación con el programa de armonización bajo el TLC. Por su propio interés, debería especificar cuáles normas deben armonizarse primero, basándose en la importancia que tienen para proteger la salud humana y el medio ambiente (estándares de agua potable, exposición a sustancias peligrosas, etcétera).³⁷ También deberían hacerse consideraciones adicionales sobre los costos económicos y sociales para sufragarlos y sobre los datos científicos que los apoyan. El calendario para la armonización podría abarcar de uno a quince años.

Además de las diferencias potenciales entre las normas existentes en México, Estados Unidos y Canadá, otro problema importante para México es carecer de una norma correspondiente que le permita enfrentar una disputa basada en asuntos ambientales. En estos casos, los paneles de resolución de disputas serían los que impulsarían la armonización sin considerar en lo absoluto sus costos sociales y económicos para México. Para evitar esta situación, México pudo haber propuesto una moratoria para los casos en que la disputa estuviera basada en una norma que los tres países hubieran acordado armonizar en un futuro próximo. La armonización de las normas de producto podría haberse manejado a través de la Conama. La comisión también sería responsable de establecer propuestas a largo plazo para adoptar normas de procesos y de mejor tecnología disponible en América del Norte. La comisión daría apoyo para disminuir

las distorsiones en el proceso de armonización, mediante transferencia de tecnología, créditos a los sectores más afectados y renovación de sus equipos para el control de la contaminación.

El TLC y sus posibles implicaciones ambientales en México.

El Tratado de Libre Comercio podría agravar los problemas ambientales que existen actualmente en la región fronteriza y en otras partes de México, si los acuerdos suplementarios fracasan en la adopción de medidas concretas para aumentar la protección del medio ambiente. El crecimiento económico que se espera alcanzar con el tratado (reubicación de industrias, mayor inversión en comercio y servicios, etcétera) podría alentar aún más la urbanización que, de hecho, ya ha afectado el financiamiento de aquellos servicios públicos que son claves para el bienestar social y el ambiente (abasto de agua, drenaje, desechos sólidos, transporte, etcétera), así como otros problemas ambientales (residuos industriales y agrícolas peligrosos, contaminación de mantos acuíferos, contaminación del aire, etcétera).³⁸ En el corto plazo, es probable que estos efectos se concentren en la región fronteriza,³⁹ pero en el futuro podrían extenderse a las áreas urbanas más importantes de México y a otras regiones, a medida que las industrias y la inversión se muevan hacia el interior del país.⁴⁰

El TLC también podría introducir un nuevo tipo de problemas ambientales, particularmente en el manejo de los recursos naturales. Bajo el TLC, la discusión de este tema se ha centrado exclusivamente en el petróleo. Sin embargo, en México existen otros valiosos recursos naturales que probablemente resulten afectados por el tratado. El agua, un recurso clave en el norte de México y la parte oeste de Estados Unidos, es uno de los mejores ejemplos de ello. Los sectores económicos que tienen un elevado consumo de agua y están ubicados en la parte oeste de Estados Unidos (agricultura, plantas eléctricas, aluminio, acero y otros sectores manufactureros) podrían establecerse en México para evitar las crecientes restricciones en el abasto de agua y los altos precios que enfrentan en Estados Unidos. El tratamiento nacional concedido al capital proveniente de Estados Unidos y Canadá, bajo el TLC, facilita la reubicación en México de los sectores que tienen un consumo intensivo de agua. Las recientes modificaciones a la ley mexicana de aguas

(diciembre de 1992) permiten que haya inversión privada (en principio esto incluye el capital extranjero) en sistemas de distribución de agua y plantas de tratamiento. Un marcado incremento en la demanda del líquido debido a la reubicación de empresas estadounidenses que tienen un alto consumo de agua podría agravar los problemas sociales asociados al manejo de los recursos acuíferos (altos déficit sociales en áreas urbanas y rurales, elevados costos, deficiente calidad).⁴¹ La posibilidad de un mayor descenso en la disponibilidad de agua en esta parte de América del Norte (ante un escenario de calentamiento global), junto con un continuo aumento de la demanda (debido al crecimiento económico y de la población), y la desregulación del control de agua en México, apoyan la posible creación de un mercado norteamericano informal de ese líquido. El TLC impulsa indirectamente la creación de ese mercado. Para un país con fuertes desigualdades sociales, esto podría tener importantes y críticas consecuencias socioeconómicas.⁴²

El capital estadounidense y canadiense en otros sectores económicos también puede intentar obtener acceso a los recursos naturales de México (terrenos agrícolas, silvicultura, pesquería, biodiversidad, minería), siguiendo un patrón similar. México debería prestar especial atención a las consecuencias sociales de ese proceso (polarización creciente del acceso a esos recursos, su impacto en su explotación y en la distribución del ingreso, migración, etcétera) así como a la aplicación de medidas para garantizar la conservación de los recursos.⁴³

Las implicaciones asociadas a la implementación del TLC no se reducen a las arriba mencionadas. Si la armonización de las normas ambientales se lleva a cabo demasiado rápido esta podría llegar a imponer presiones extras a México.⁴⁴ Las pequeñas empresas y las microindustrias pueden resultar afectadas si tienen que cumplir con las normas ambientales en un plazo corto,⁴⁵ pues sus costos de producción se incrementarían cerca del 30% debido al control de la contaminación.⁴⁶ Aunque las pequeñas industrias en México constituyen una importante fuente de empleo, con frecuencia operan en situaciones desventajosas.⁴⁷ Las pequeñas industrias que pertenecen a los sectores que supuestamente resultarían ganadores con el TLC (piel y calzado, textiles, construcción y materiales de construcción, muebles, vidrio)⁴⁸ tienen problemas de contaminación. Parte de los beneficios que se esperan en estos sectores podrían perderse en el caso de las industrias pequeñas, lo que tendría un impacto

significativo en el empleo.⁴⁹ Los problemas que se espera surjan en otros sectores a raíz del TLC (maquinaria, productos metálicos, químicos, productos de hule y plástico) podrían agravarse debido a consideraciones ambientales (costos más altos en el control de la contaminación).⁵⁰ Un proceso paulatino de armonización, aunado a apoyos técnicos y financieros que ayuden a las pequeñas industrias a cumplir con las nuevas normas ambientales, podría contribuir de manera importante a evitar mayores problemas de empleo en México.⁵¹

Conclusiones

El proceso del TLC ha puesto el debate sobre el medio ambiente norteamericano en un contexto trinacional, alentando la participación de los grupos ambientalistas en la arena de la política comercial.⁵² Por primera vez, los grupos ambientalistas han hecho un serio esfuerzo por dar forma a la política comercial internacional, lo que tendrá extensas ramificaciones en el carácter que en el futuro tendrán las políticas comerciales bilaterales y multilaterales.⁵³ Los ambientalistas también lograron que se diera mayor importancia al medio ambiente dentro de las discusiones sobre comercio y desarrollo, creando así un escenario en el que el medio ambiente podría influir en las negociaciones finales de la ronda Uruguay del GATT.

El TLC también ha trastornado a la comunidad ambientalista. Provocó una división entre los diferentes grupos, determinada por su propia ideología. La definición de los grupos, en contra o a favor del tratado, ayudó a que cada uno adoptara una identidad más clara. Es posible que esto influya en la membresía y los recursos de cada grupo en el futuro próximo.

El borrador final de las negociaciones suplementarias sobre medio ambiente causó decepción entre muchos ambientalistas de los tres países. Como se menciona arriba, algunos de los temas importantes que presentaron estos grupos como condición para su apoyo al TLC no fueron incorporados en el borrador final de los acuerdos suplementarios.⁵⁴ Lo que los ambientalistas buscaban era una participación democrática más amplia en un proceso que posiblemente dé forma al crecimiento económico durante la próxima década en la región. Pero este objetivo se enfrentó a dos grandes obstáculos: la desconfianza de la comunidad

empresarial y su renuencia a permitir que la participación pública interfiriera en su funcionamiento y toma de decisiones; la oposición de las burocracias de los tres países a permitir la mínima interferencia con su noción de soberanía nacional.

Una evaluación realista de los acuerdos suplementarios debe reconocer que existe un riesgo implícito de que el tratado no rebase el bajo nivel de cooperación y manejo alcanzado por el acuerdo de La Paz, firmado anteriormente por México y Estados Unidos. Desafortunadamente, el acuerdo de La Paz resulta sólo un entramado general, muy general las más de las veces, para resolver y manejar los problemas ambientales de la frontera comunes a ambos países. Este acuerdo no ha sido capaz de ofrecer un enfoque comprensivo del manejo del medio ambiente fronterizo en sus diez años de funcionamiento, ni tampoco ha sido capaz de proveer los recursos para implementarlo. Los acuerdos suplementarios del TLC podrían correr la misma suerte si no hay una asignación clara de recursos financieros adecuados para su operación.

Finalmente, vale la pena anotar que la implementación del TLC implica mayores riesgos ambientales para México que para Estados Unidos y Canadá. Estos riesgos no se restringen al área fronteriza; de hecho, es posible que afecten de igual manera a otras partes del país. Los acuerdos suplementarios sobre medio ambiente no proporcionan a México recursos ni mejores oportunidades para acabar con las limitantes estructurales en la protección y el manejo del medio ambiente.⁵⁵ Cuando mucho, sólo suministrarán recursos a la región fronteriza para la limpieza del medio ambiente y para infraestructura.⁵⁶ Si bien es comprensible que se haya dado prioridad a la frontera por la magnitud de sus problemas ambientales y su importancia política, debido a la atención que se da a esta región en Estados Unidos, sería un error muy costoso no invertir en mejorar y reforzar la totalidad de la política ambiental mexicana.⁵⁷ Fracasas en este objetivo puede no sólo poner en peligro los beneficios económicos que México puede obtener del TLC, sino también podría acarrear costos sociales muy altos.

Notas

1 Véase Mumme (1993).

2 Un buen ejemplo de ello sería la eliminación de las barreras comerciales no

arancelarias, particularmente el enfoque de armonización descendente asociado a la liberalización comercial bajo el régimen del GATT.

- 3 La Office of the US Trade Representative (USTR) llevo a cabo su Review of US-Mexico Environmental Issues (25 de febrero de 1992), la cual fue tachada de incompleta y poco confiable por muchos grupos ambientalistas estadounidenses. El Sierra Club demandó a la US Trade Representative por no presentar una evaluación del impacto del TLC en el medio ambiente, pero su demanda no fue aceptada por la Corte en Estados Unidos. Una nueva demanda fue presentada y ganada por el Sierra Club en julio de 1993. Sin embargo, esta decisión fue revocada por una corte de apelación en septiembre de 1993. Canadá también presentó una revisión ambiental del TLC (octubre de 1992). No se sabe si México formuló o no una revisión del medio ambiente. Si lo hizo, nunca se dio a conocer.
- 4 Si bien la agencia mexicana para el medio ambiente (Sedesol) ha estado limitada por restricciones presupuestales, México ha hecho esfuerzos significativos en años recientes por desarrollar un programa más eficiente para la aplicación de normas ambientales. En 1992 la inversión nacional en asuntos ambientales fue de un total de mil ochocientos millones de dólares (0.7% del PIB). El presupuesto de Sedesol, que en 1989 era de 6.6 millones de dólares, aumentó a más de 77 millones de dólares en 1992.
- 5 Véase Mumme y Sánchez (1992).
- 6 Vale la pena señalar que un número importante de estas normas es diseñado por consultores estadounidenses y canadienses.
- 7 Una visión del estado del medio ambiente en México puede encontrarse en el reporte del Banco Mundial (1992a).
- 8 Es difícil saber cuánto tiempo tomará a México alcanzar niveles de protección ambiental similares a los de Canadá y Estados Unidos. Actualmente México hace esfuerzos por descentralizar la protección ambiental, pasándola a manos de los estados y las municipalidades, y permitiendo una mayor participación del sector privado. La mayor parte de los estados en México cuenta actualmente con una legislación ambiental propia. A pesar de ello, se puede considerar que la protección del medio ambiente en México está todavía en un estado inicial.
- 9 El TLC hace referencia al Protocolo de Montreal sobre sustancias que desgastan la capa de ozono, la convención sobre comercio internacional y especies en peligro de la flora y la fauna, y la Convención de Basilea sobre el control del tráfico transfronterizo de desechos. Los miembros del TLC estuvieron de acuerdo en mantener los principios de estas convenciones y protocolos ambientales. Sin embargo, el TLC no se ha ligado a muchos otros acuerdos internacionales sobre el medio ambiente.
- 10 En los artículos 753(3) del capítulo 7 y 905(3) del capítulo 9 se asienta

explícitamente que cualquier país miembro puede imponer niveles más altos que los que podrían alcanzarse mediante normas ambientales internacionales.

- 11 Tratado de Libre Comercio para América del Norte, artículo 754(5), agosto 12 de 1992.
- 12 Las metodologías de evaluación de riesgos están diseñadas para asegurar que el país exportador cumpla con todos los requerimientos del país importador.
- 13 Tratado de Libre Comercio para América del Norte, artículo 904(4), 12 de agosto de 1992.
- 14 La OCDE llegó a un consenso respecto de las «pautas» para incorporar principios ambientales y comerciales a los acuerdos. Esto también podría traer como consecuencia modificaciones al GATT o su aclaración.
- 15 National Wildlife Federation and Pollution Probe, *Binational Statement on Environmental Safeguards that Should Be Included in the North American Free Trade Agreement* (NAFTA), (Washington, DC; National Wild Life Federation, 28 de mayo de 1992).
- 16 Comparado con el resto de los grupos ambientalistas, el Sierra Club mantiene una posición más firme respecto de la Conama. Para esta organización, la Conama también debería tener autorización para usar información gubernamental para obligar a las industrias a proporcionar información a través de cortes nacionales (Sierra Club's NAFTA Scoreboard, 4 de mayo de 1993). El Sierra Club también busca que se haga legalmente responsables a los gobiernos y compañías individuales por la contaminación ambiental (boletín de prensa del Sierra Club, 4 de mayo de 1993).
- 17 Natural Resources Defense Council, *Environmental Safeguards*, 1992.
- 18 Véase Hudson y Prudencio (1993).
- 19 Los firmantes son: Defenders of Wildlife, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund, Natural Conservancy, National Audubon Society, World Wildlife Fund, y Natural Resources Defense Council.
- 20 La información que se presenta en esta sección fue tomada de diversas declaraciones publicadas por los grupos ambientalistas, así como de entrevistas telefónicas con el Sierra Club, National Resources Defense Council, Arizona Toxics Information, Texas Center for Policy Studies, Border Ecology Project y la Asociación de Grupos Ambientalistas en 1993.
- 21 Véase el Tratado norteamericano de cooperación nacional entre los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, borrador, 1993.
- 22 El acuerdo define "aplicación efectiva" a fin de "permitir a agencias gubernamentales y funcionarios que no actúen para prevenir, detener o penalizar las violaciones". El patrón persistente se define como "una

conducta de acción o inacción sostenida o recurrente”.

- 23 El Tratado Norteamericano de Cooperación Ambiental establece la Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual crea un consejo formado por representantes de los gabinetes de los tres países, un secretariado y un Comité Conjunto de Asesoría Pública.
- 24 El capítulo 45 excluye de los acuerdos suplementarios cualquier estatuto o regulación, o disposición resultante, relacionados directamente con seguridad o salud laborales.
- 25 *Inside US Trade*, 20 de agosto de 1993.
- 26 *Inside US Trade*, 21 de mayo de 1993, reporte especial.
- 27 Las sanciones económicas no serán mayores de 20 millones de dólares durante el primer año del tratado, o de .007% del total del comercio en bienes entre las partes, de ahí en adelante (anexo 34).
- 28 Véase Kelly (1993)
- 29 Probablemente, México se convenció de que sería casi imposible vender el tratado en Estados Unidos sin sanciones comerciales. Dado que para México la prioridad era que el tratado fuera aprobado por el Congreso estadounidense, no es difícil entender por qué acordó aceptar esas sanciones.
- 30 Los grupos que apoyan el tratado comercial han ganado prominencia en Washington desde las elecciones presidenciales de 1992, debido en parte a que algunos de sus miembros ahora son integrantes de la administración del presidente Clinton. También han demostrado su voluntad de llegar a compromisos con el fin de elevar su influencia hasta los niveles más altos del gobierno (Keith Schneider, “Environmentalists fight each other over trade accord”, *The New York Times*, 16 de septiembre de 1993).
- 31 Su campaña comenzó con un anuncio muy agresivo, “8 fatal flows of NAFTA” en *The New York Times*, 21 de septiembre de 1993.
- 32 James Gerstenzang, “White House Unveils Fund to Clean Up Border”, *Los Angeles Times*, 14 de septiembre de 1993, p. A16.
- 33 *Ibid.*
- 34 La asistencia brindada por Estados Unidos a México para que mejore su capacidad para aplicar normas ambientales se ha limitado al entrenamiento de algunos inspectores federales, primero en Sedue y ahora en Sedesol. Canadá aumentó su cooperación con México mediante la asignación de un millón de dólares en 1992, destinados a mejorar la aplicación de normas ambientales y a su monitoreo. México adquirió un laboratorio móvil y otros equipos. También recibió asistencia para el establecimiento de normas técnicas ambientales para la contaminación del aire y el manejo de sustancias y desechos peligrosos. Canadá no ha prestado asistencia en el entrenamiento de empleados de Sedesol (Canadian Environmental Report, 1992).
- 35 Véase Sánchez (1993).
- 36 Sin el pretratamiento, el equilibrio químico de las muestras y de los

contaminantes que contienen puede cambiar, arriesgándose con ello el valor de los análisis más sofisticados.

- 37 Un periodo de armonización de uno a cinco años podría utilizarse para esta clase de normas, en tanto que un plazo de 10 a 15 años podría aplicarse a aquellas normas que no sean críticas para la vida humana y el medio ambiente.
- 38 Véase Sánchez (1991).
- 39 Un problema más en el área fronteriza es la generación de desechos peligrosos por parte de las maquiladoras. Al obtener un estatus nacional bajo el TLC, las maquiladoras ya no estarán obligados a regresar sus desechos nocivos a Estados Unidos. México no cuenta con instalaciones para manejar la cantidad de desechos peligrosos que legalmente podrían permanecer en su territorio.
- 40 Hallazgos recientes de un grupo de investigadores de la Universidad de Princeton sugieren que puede haber una relación positiva entre crecimiento económico y calidad del aire; sin embargo, estos hallazgos no han sido demostrados empíricamente, no se aplican a otras formas de contaminación, ni incluyen la cuestión específica del comercio. Para conocer un reporte sobre el estudio de la Universidad de Princeton, véase Keith Bradeshar, "Lower Pollution Tied to Prosperity", *New York Times*, 28 de octubre de 1991.
- 41 La proximidad geográfica con Estados Unidos facilita la reubicación en México de compañías pequeñas y medianas.
- 42 Para mayores datos sobre este escenario, véase Sánchez (1992).
- 43 Una de las labores más importantes de la Conama sería la coordinación del correcto manejo de los recursos naturales en América del Norte. Entre tanto, las brechas sociales y económicas en México incrementan la polarización del acceso a estos recursos, entre sectores económicos y grupos sociales.
- 44 El Institute for International Economics en Washington D.C. propuso llevar a cabo la armonización de las normas ambientales en América del Norte en tres años.
- 45 En 1991, había en México 41 422 plantas y 162 963 trabajadores empleados en microindustrias. 7 289 plantas y 268 433 trabajadores en industrias pequeñas, y 1 080 plantas y 165 953 trabajadores en empresas medianas (Fuente: Dirección General de Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional. Canacindra, México, enero de 1992).
- 46 El reporte estadounidense sobre el TLC y el medio ambiente cita un estudio basado en 445 industrias manufactureras que muestra costos por abatimiento de la contaminación cercanos a 2% del valor agregado (USTR, *Review of US-Mexico Environmental Issues*, 25 de febrero de 1992). En Canadá, el promedio de gastos de control de la contaminación en compañías con menos de 50 empleados fue de 20 000 dólares en 1989. Las compañías con más de

50 empleados alcanzaron casi un millón de dólares en gastos por el control de la contaminación (Canadian Environmental Report, 1992). Resulta difícil comparar estos datos con las industrias pequeñas de México. Los datos sobre los costos de control de la contaminación que se mencionan arriba fueron proporcionados por compañías que venden equipo para el medio ambiente en México.

- 47 Pagan sueldos más bajos, pero normalmente tienen que pagar precios más altos por capital que los que pagan las empresas más grandes. El sector industrial de pequeña escala tiende a ser ignorado por quienes planean las políticas del gobierno. Las pequeñas empresas con frecuencia funcionan debajo de los límites requeridos para recibir asistencia gubernamental, incluidos los créditos institucionales. La característica de la pequeña industria de tener costos de capital por empleo más bajos que los de las plantas más grandes se continua en su uso de otros insumos, UNIDO (1979).
- 48 Véase INFORUM (1990).
- 49 Un estudio comparativo de la pequeña industria canadiense y mexicana subraya la vulnerabilidad de esta última frente al tratado. Véase del Castillo y Vega (1991). Esa vulnerabilidad aumentaría si la armonización de las normas ambientales se hace demasiado rápido.
- 50 Véase del Castillo y Vega (1991).
- 51 El Consejo Nacional de Industriales Ecologistas afirma que se invertirán 10 mil millones de dólares en la industria ambiental en México en los próximos tres años (*El Financiero*, 6 de abril de 1993). NAFIN, una agencia financiera mexicana, creó recientemente el Fondo Norteamericano para el Medio Ambiente (50 millones de dólares) para otorgar créditos a la industria mexicana para protección ambiental (*El Financiero*, 6 de abril de 1993).
- 52 Véase Mumme (1993).
- 53 Véase Mumme (1993).
- 54 Entre otros aspectos, la participación pública en el funcionamiento de la Conama, acceso a la información sobre el estado del medio ambiente en los tres países, leyes sobre el derecho a la información, clarificación de los procedimientos de resolución de disputas en el TLC, compromisos financieros claros para el funcionamiento de la Conama y el manejo y limpieza de la frontera, así como un secretariado fuerte e independiente de esa comisión.
- 55 La experiencia de la CE con normas ambientales y de lugares de trabajo ofrece algunas lecciones para el TLC. Se ha progresado rápidamente porque la tarea ha consistido en armonizar leyes y regulaciones nacionales ya establecidas, las cuales expresaban, de hecho, valores comunes con respecto a la seguridad de los trabajadores y la protección ambiental. Se ha brindado también ayuda económica a los países miembros más débiles para que aumente su nivel de vida y fortalezcan su economía (Véase Morici [1993a]).

- 56** Es muy posible que el financiamiento para la limpieza del medio ambiente se haga mediante créditos de instituciones internacionales (del Banco Mundial, por ejemplo). Ésta es una manera efectiva de distribuir sus costos entre el resto de la sociedad mexicana, y una forma de subsidiar a los contaminadores pasados, presentes y futuros.
- 57** Entre las necesidades más urgentes se encuentran la formación de recursos humanos para el manejo y verificación del medio ambiente, equipo de monitoreo, sistemas de información ambiental, infraestructura ambiental, infraestructura para el control de la contaminación, instalaciones para el tratamiento de desperdicios, participación pública, y un nuevo enfoque integrado del manejo del medio ambiente con medidas fuertes para la prevención de la contaminación. Si bien todas estas acciones estructurales son importantes en el ámbito federal, es en los estados y las municipalidades donde son más necesarios. Es a nivel local donde se requieren cambios significativos para mejorar la situación ambiental en México.

CAPÍTULO 8

¿Existe una alternativa? Las limitaciones políticas al TLC

Adolfo Aguilar Zinser

La cuestión central en el actual debate político y económico en México es decidir si el país tiene opciones alternativas de desarrollo y cuál podría ser el rango de esas opciones. El terreno en el que el tema de las alternativas resulta más polémico y crítico es justamente el del TLC. Aunque originalmente era desechado por sus actuales defensores y oponentes como una “opción inexistente”, el TLC es presentado hoy en día como la “única opción”. De hecho se ha convertido en el componente central de la reforma económica neoliberal realizada por la administración del presidente Carlos Salinas y por ello ha sido elevado al rango de lo “inevitable” y de lo “absolutamente necesario”. Los argumentos que sustentan la supuesta “necesidad” e “inevitabilidad” del TLC van de lo más abstracto y filosófico a los más circunstancial, terrenal y trivial. Se combinan las simples consideraciones económicas con las nociones geopolíticas. Pese a ello, el argumento más fuerte de los defensores y simpatizantes del TLC es que el acuerdo no debe ser visto más que como un instrumento comercial regional diseñado para incrementar los flujos comerciales entre los tres socios, estimular el crecimiento económico y permitir que cada país se beneficie de su ventaja comparativa. Sin embargo, tal y como fue redactado por los negociadores, el pacto rebasa las fronteras de un acuerdo comercial. De hecho, sus disposiciones obligatorias más significativas son todo un corpus de reglas relativas a la inversión, no al comercio. En consecuencia, el TLC puede ser descrito en realidad como un pacto de inversión.¹

El grado al que el TLC ha sido debatido, criticado, defendido y condenado en Estados Unidos y Canadá —la discusión ha sido mucho menor en México debido a la rigidez de su sistema político— ha contribuido a ampliar la falsa noción de que el TLC es simplemente un

acuerdo de liberalización comercial. De hecho, a partir del debate, y teniendo en cuenta las disparidades y peculiaridades de las tres economías, han surgido numerosas propuestas relativas a lo que podría ser un tratado regional de comercio norteamericano mejor, más responsable, más progresista y más justo. Economistas, activistas ecologista, líderes sindicales, políticos, periodistas y líderes ciudadanos de Estados Unidos, Canadá y México han propuesto un variado menú de alternativas, algunas de ellas ambiciosas y poco realistas, otras razonables y prácticas. En cualquier caso sí es posible concebir un mejor tratado que el que fue negociado por George Bush, Brian Mulroney y Carlos Salinas.

Entre las múltiples cuestiones que debería abordar un tratado comercial para Norteamérica, la más importante es la de las disparidades entre México y sus dos socios, particularmente Estados Unidos. Hay muchas cuestiones que acarrear consecuencias inevitables para la implementación de un tratado comercial en Norteamérica. La economía estadounidense es varias veces más grande que la mexicana; los salarios mexicanos, en todas las áreas y todas las regiones, son una fracción de los ingresos de los trabajadores peor pagados en Estados Unidos y Canadá;² los niveles promedio de capacidad tecnológica a los que opera la economía mexicana no pueden compararse con los niveles de desarrollo tecnológico en Estados Unidos y Canadá; la infraestructura mexicana es muy inferior. En vista de estas diferencias, las disparidades entre México y sus socios no podrán ser corregidas por la mano invisible de las fuerzas de mercado. Los gobiernos deben colaborar en un esfuerzo supremo para zanzar esta brecha, al menos hasta el punto en que las ventajas comparativas entre las tres economías reflejen fielmente el costo social de los factores de producción. La necesidad de estrechar la brecha no reside sólo en favorecer a México, sino en prevenir rupturas y daños sociales en las tres economías —como se ha anticipado en la experiencia integradora europea—. Desde esta perspectiva, éstas son algunas de las opciones más atractivas presentadas por los críticos del TLC:³

1. Armonización de normas. Existen al menos dos áreas en que los tres países deben observar normas comunes: estándares laborales y protección del medio ambiente.⁴ No sólo se trata de establecer mecanismos que eleven gradualmente las condiciones de trabajo, los salarios y los derechos laborales y sindicales de los mexicanos hasta niveles comparables a los de los trabajadores canadienses y estadounidenses, sino también

de establecer las reglas básicas de un marco de seguridad social trinacional. La Carta Social Europea es tan relevante para Norteamérica como lo ha sido la integración entre países con diferentes niveles de ingreso per cápita en el Tratado de Roma.

La protección del medio ambiente es también un elemento esencial en cualquier instrumento moderno para el desarrollo económico regional. Bajo el TLC, México tiene el potencial de atraer inversión en industrias que serían altamente dañinas para el medio ambiente. Estas industrias evitarían las regulaciones ambientales más estrictas de Estados Unidos y Canadá. Las compañías deben ser obligadas a cumplir con normas ambientales estrictas, pero realistas, que sean comunes a los tres países. La armonización de las normas laborales y ambientales en una carta social y ambiental no será posible a menos que se dediquen recursos específicos a este propósito y que el TLC establezca disposiciones para este tipo de transferencias.⁵

2. **Financiamiento compensatorio.** Una de las mayores falsedades defendidas por los promotores del TLC es que se puede promover el comercio regional y la inversión directa sin dedicar recursos especiales a facilitar estos flujos.⁶

Una vez más, el caso europeo muestra que la integración económica regional a cualquier nivel es una tarea costosa: si no se aplican fondos especiales a ciertas áreas claves, las rupturas y las desigualdades dentro y entre los países se verán exacerbadas. En el tratado norteamericano se requiere financiamiento para compensar efectos negativos en al menos tres áreas:

a) Se necesitan recursos para facilitar la transición, compensar las rupturas y ayudar a los trabajadores a adaptarse a los desplazamientos provocados por la liberalización comercial en sí misma. Para ser competitivas en un ambiente comercial abierto, las industrias necesitan contar con fondos especiales para realizar mejorías tecnológicas y de otro tipo que son esenciales. Los mercados financieros regulares no tienen los recursos o la flexibilidad para cubrir esta demanda.

b) Se necesita financiamiento especial para cubrir el alto costo que implica armonizar gradualmente los estándares ambientales y laborales. Las industrias no pueden absorber solas la carga financiera que supone implementar nuevos mecanismos de protección ambiental. Los gobiernos deben contar también con los recursos mínimos necesarios para

mejorar las condiciones sociales, para garantizar los estándares de seguridad y salud de los trabajadores y para mejorar la productividad laboral.

c) Las inversiones esperadas a partir del TLC no podrán materializarse si no se realizan costosos desarrollos de la infraestructura regional.

3. Reglas de aplicación. Sin un mecanismo justo, equilibrado y efectivo de aplicación, el TLC no es una propuesta viable. La cuestión de la aplicación ha resultado ser una de las más controvertidas en la mesa de negociaciones. Sin embargo, los países de Norteamérica deben estar dispuestos a crear Comisiones de Comercio dotadas de suficiente autoridad para aplicar el conjunto íntegro de las reglas incluidas en un buen acuerdo.⁷

4. Abordar el problema de las disparidades regionales también significa crear un mecanismo que proteja las áreas económicas en las que los criterios indiscriminados de libre mercado puedan tener efectos sociales y económicos devastadores. Éste es el caso particularmente del sector agrícola mexicano, especialmente de la producción de granos básicos. Casi tres millones de familias mexicanas sobreviven apenas de áreas agrícolas en las que no tienen la menor posibilidad de competir jamás con las cosechas de los campos de Estados Unidos y Canadá.⁸ Ignorar esta realidad sólo llevaría a conflictos sociales y generaría olas de emigrantes que irían a buscar trabajo a Estados Unidos.

5. Un tratado de comercio e inversión realista para Norteamérica no puede ignorar, como lo hizo el TLC, que el principal intercambio entre México y Estados Unidos no es de bienes sino de personas. Por ello, la movilidad laboral debe incluirse en el acuerdo.

6. Un modelo adecuado de comercio norteamericano no puede operar con éxito si carece de un marco de políticas industriales regionales que promuevan las ventajas comparativas que son justas y socialmente rentables. Tal como ha sido redactado, el TLC abroga la autoridad para diseñar e implementar políticas industriales. Esta dimensión del acuerdo está diseñada para aplicarse particularmente a México. La ausencia de una política industrial ya está provocando la destrucción de empresas mexicanas que podrían ser competitivas, para beneficio de todo el mercado norteamericano y esto está provocando grandes daños económicos y comerciales en el país.

Si al menos algunas de éstas y otras propuestas presentadas por los críticos hubieran sido incluidas, el TLC podría haberse mejorado sustancialmente y transformado en un modelo de integración gradual entre socios con niveles de desarrollo altamente contrastantes. Lo que hace falta en la actualidad es voluntad de los gobiernos actuales de los tres países para considerar plena y seriamente estas opciones. Ni siquiera el cambio de gobierno en Estados Unidos de una administración republicana pro-empresarios a una administración demócrata bajo el presidente Clinton, con una filosofía política y económica diferente y una agenda social más generosa, ha logrado alterar la versión original del TLC.

Las deficiencias del texto del TLC, sin embargo, llegaron a hacerse tan evidentes y las presiones de los grupos opuestos a él en Estados Unidos alcanzaron tal importancia y fuerza, que el presidente Clinton, una vez que se decidió a ratificar el acuerdo firmado por su predecesor, buscó un compromiso. Para satisfacer las demandas laborales y ambientales sin reabrir el texto del tratado a una nueva redacción, se negociaron dos acuerdos colaterales sobre esos temas entre los tres firmantes.

Los acuerdos colaterales redactados por los nuevos gobernantes de Canadá y Estados Unidos con el gobierno de Salinas no llegaron a ser una reevaluación completa y seria del tratado original. Incluyeron únicamente disposiciones mínimas para una protección limitada de los derechos ambientales y laborales, pensadas para mantener el texto original y satisfacer al mismo tiempo a los críticos del TLC en el Congreso estadounidense y así persuadirlos de que no bloquearan la ratificación del tratado. Independientemente de la manera en que se resuelvan algunos temas controvertidos de los acuerdos colaterales —como los mecanismos de aplicación de las reglas adoptadas— el TLC permanecerá intacto. Esto ilustra la extraordinaria resistencia y poder de los grupos que han defendido la versión original. Sin embargo, la negociación de los acuerdos colaterales significa al menos un reconocimiento explícito de que se pueden lograr acuerdos mejores y más completos.

Las discusiones sobre el TLC se han centrado en última instancia en perspectivas contrastantes sobre la definición de los intereses nacionales. En cada país el tema del interés nacional despertado por el TLC ha seguido su propio derrotero. Sin embargo, los miedos y las expectativas se retroalimentan hasta construir un muy peculiar escenario político alrededor del TLC. México parece ser la parte más entusiasta, ante la perspectiva

de unirse a un exclusivo club económico norteamericano. El régimen mexicano se presenta como un reformador legítimo que se ha librado de las estrategias económicas nacionalistas de sustitución de importaciones de los anteriores gobiernos y que está listo a conciliar sus objetivos nacionales con los de su antiguo rival, Estados Unidos. Animados por la esperanza o convencidos por la propaganda oficial, muchos mexicanos, en especial los de la clase media urbana, ven el TLC como un pasaje hacia una prosperidad inédita. Las críticas al TLC han sido apagadas, tímidas o deliberadamente silenciadas por el gobierno. Existen, sin embargo, varias áreas sobre las que se ha expresado preocupación repetidas veces. La más importante es la de la soberanía. Las preocupaciones van desde la denuncia de que México está entregando sus reservas petroleras a intereses de Estados Unidos y que el país está renunciando a los poderes regulatorios necesarios para diseñar políticas de desarrollo, industriales y agrícolas, hasta la convicción absoluta de que por culpa del TLC México está siendo sometido a la influencia política y estratégica de Washington.

El TLC entró a la escena mexicana casi al mismo tiempo que se derrumbaba el viejo sistema económico nacionalista y era remplazado por el paradigma neoliberal. Esta transformación repentina y dramática fue realizada bajo la suposición de que México no tenía otra opción más que adoptar una política pro-empresarial ortodoxa, abandonar programas de bienestar social onerosos e integrarse decididamente a la economía mundial con un énfasis particular en el mercado de Estados Unidos. Este cambio de política fue simultáneo a un rápido deterioro del consenso político tradicional y al colapso del prestigio y credibilidad del partido gobernante. En este contexto, los críticos de la idea del TLC fueron presentados fácilmente por el gobierno de Salinas como adversarios del libre comercio por sus inclinaciones izquierdistas y poco realistas o simplemente por ambiciones y motivaciones estrechamente partidistas. Aunque se presentaron objeciones al TLC tanto dentro del Partido Acción Nacional (PAN) como dentro del Partido de la Revolución Democrática (PRD), los medios de comunicación pro-gubernamentales presentaron los argumentos contrarios al TLC como provenientes fundamentalmente de la izquierda, y en particular identificaron el principal foco de oposición con los sectores intelectuales y políticos asociados a Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato presidencial de una amplia coalición de fuerzas de centro izquierda en las elecciones de 1988 que se ha convertido en uno

de los principales adversarios políticos del presidente Salinas y del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁹

Esta caracterización promovida por la maquinaria propagandística del gobierno de México fue uno de varios factores que contribuyeron a suprimir un debate interno genuino sobre las opciones relacionadas con el TLC. Cualquiera que expresara dudas sobre el TLC podía ser presentado, de una manera muy simplista, como enemigo del presidente, proteccionista, cardenista, populista e incluso, si sus opiniones eran presentadas en el extranjero, como traidor a la patria.¹⁰ En vista del autoritarismo presidencial mexicano, cualquiera que porte esas etiquetas tiene razón para temer represalias políticas o económicas. La abrumadora propaganda gubernamental que presenta al TLC como un gigantesco paso hacia la modernización, combinada con la importancia política suprema que el presidente Salinas confirió a su iniciativa, produjo un reforzamiento de las tradicionales limitaciones autoritarias al flujo de la información y a la libertad de expresión en México. Las personas preocupadas por las consecuencias del libre comercio y dispuestas sinceramente a presentar perspectivas alternativas valiosas prefieren no arriesgarse y guardan silencio; cuando mucho, algunos expresan su desacuerdo y presentan sus sugerencias en privado. Cualquiera que se atreva a manifestar públicamente sus opiniones respecto al TLC es visto por los demás como un radical aislado. No sólo las opiniones críticas han sido silenciadas directa o indirectamente, también la información sobre el curso de las negociaciones y el contenido del TLC ha sido mantenida en secreto y controlada para servir los intereses del gobierno. La propaganda gubernamental y las declaraciones oficiales han desplazado cualquier información independiente u opiniones divergentes.

Es cierto que muchos opositores de Salinas ven el TLC como el núcleo de un nuevo paradigma ideológico que pone a México a merced de las grandes compañías nacionales y extranjeras y que somete al país a los intereses estratégicos de Estados Unidos. Sin embargo, ésta no es ni de lejos la única preocupación de los mexicanos. Una segunda crítica proviene de sectores económicos establecidos que se oponen al gobierno de Salinas y que sin embargo son afectados directamente por la liberalización comercial. Los empresarios pequeños y medianos, así como muchos productores agrícolas, se encuentran en esta posición, pero sus opiniones rara vez son expresadas públicamente. También hay críticos

del TLC, particularmente expertos académicos, que aceptan o incluso defienden la opción del libre comercio pero que consideran que el acuerdo firmado por el presidente Salinas es un instrumento miope que favorece únicamente los intereses de las grandes compañías a costa de las necesidades fundamentales de desarrollo de México.¹¹

La combinación de factores políticos, ideológicos y económicos ha contribuido a presentar la imagen del TLC en México en términos de tres conjuntos básicos de percepciones. Primero está la noción generalizada de que el TLC es parte de una tendencia inevitable a la globalización a la que México no puede resistirse ni sustraerse, y es además la única oportunidad que queda para desarrollar la dañada economía nacional. La segunda es que no importa lo que México quiera del TLC, porque los Estados Unidos serán los que decidirán su alcance, sus límites y la mayor parte del contenido específico del acuerdo. Por su necesidad económica inmediata y el tamaño y fuerza de los Estados Unidos, la posición negociadora de México es demasiado débil para poder definir la agenda. Para ser parte del TLC, México no tiene otra opción que aceptar cualquier trato que ofrezca el vecino del norte. Cuando mucho, y teniendo siempre cuidado de no arriesgar el acuerdo, México logró resistir la inclusión de concesiones fundamentales relacionadas con los recursos petroleros (como sucedió en las últimas etapas de la negociación con la administración Bush) o negarse a aceptar las rigurosas disposiciones demandadas por Estados Unidos en los acuerdos paralelos (como en el caso de las sanciones comerciales y los mecanismos de aplicación).

En tercer lugar está la noción de que la integración regional es también parte de una tendencia inevitable a la globalización. El argumento es el siguiente: México se ha considerado tradicionalmente parte de América Latina. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos de integración, el comercio de México con sus socios latinoamericanos es insignificante y no puede ser incrementado sustancialmente en el futuro previsible. Por ello, sin dar la espalda a América Latina, la opción real de México no está en América Latina sino en Norteamérica, donde tiene la ventaja de compartir una gran frontera con la economía más rica del mundo. Por ello, si México no actúa con decisión y sin miedo y vacilaciones para unirse al TLC, será excluido y perderá una oportunidad dorada de compartir la prosperidad norteamericana.

Inspirado por estas ideas, México entró a las negociaciones del TLC y de los acuerdos paralelos casi sin ninguna agenda propia y, por lo tanto, con pocas, o ninguna, alternativas que probar y explorar. Era evidente desde un principio que los negociadores mexicanos querían que los bienes mexicanos tuvieran acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos. Sin embargo, más importante que el deseo de abrir oportunidades de exportación a las industrias mexicanas era la necesidad urgente de atraer el capital financiero extranjero, convirtiendo al TLC en un poderoso instrumento de promoción de la inversión extranjera; y ésta fue una consideración clave. México abordó las negociaciones con una actitud flexible respecto de todos los asuntos relacionados con el comercio y ofreció las condiciones más atractivas para la transferencia de capital a través de sus fronteras. Los promotores mexicanos del TLC hicieron énfasis en que los salarios sustancialmente más bajos, el acceso a recursos naturales, un clima regulatorio favorable y las ventajas fiscales eran algunos incentivos para las compañías de Estados Unidos y Canadá en caso de que se firmara el tratado. El carácter abiertamente favorable a las inversiones del TLC le dio al acuerdo una identidad claramente neoliberal tanto en México como en Canadá y Estados Unidos.

En Estados Unidos, el TLC era visto originalmente por sus promotores como una oportunidad de recompensar al gobierno de México por sus radicales reformas económicas. Con el TLC, argüían, Estados Unidos no sólo consolidaría el programa económico pro-empresarios de México, sino que también contribuiría significativamente a promover el crecimiento económico y el desarrollo del país y a la creación de empleos, consolidando de esta manera la estabilidad política y económica de su vecino. Además de estas implicaciones políticas, el TLC era visto también como una oportunidad para ganar acceso a los abundantes recursos naturales mexicanos, particularmente el petróleo, y para aprovechar un mercado laboral grande y barato. Gracias a una serie de medidas y salvaguardas, las compañías estadounidenses podrían mudarse a México en condiciones privilegiadas. El formato del TLC presentaba la ventaja crucial para Estados Unidos de hacer que la mano de obra barata mexicana estuviera disponible en México y no a través del controvertido proceso migratorio. Por ello el TLC era presentado como lo mejor de dos mundos: sería a la vez un instrumento para reducir la inmigración y una

manera de aprovechar la abundante mano de obra y los bajos salarios mexicanos.

- Los negociadores estadounidenses definieron la agenda para responder a estos intereses y expectativas. Lo que pusieron sobre la mesa no fue una amplia visión de la manera en que un acuerdo de libre comercio se podía convertir en el futuro en una base sólida para una relación que resultara verdaderamente próspera, dinámica y mutuamente benéfica.
- ✓ Por el contrario, la agenda de Estados Unidos era una variedad típica de demandas específicas concebidas por burócratas que habían esperado por largo tiempo que México se plegara a la posición de Estados Unidos.
 - ✓ Desde un principio, Estados Unidos condicionó su participación en las negociaciones del TLC a que se excluyera cualquier discusión sobre la movilidad laboral a través de la frontera México—Estados Unidos y a que se incluyera el petróleo mexicano en la agenda de comercio e inversión. La administración de Salinas tuvo que aceptar estas demandas.

Sin embargo, la disposición de México a incorporarse al escenario del libre comercio norteamericano bajo las condiciones estadounidenses no fue resultado de la presión de Washington o de los juegos de poder internacionales, sino fue una decisión autónoma del presidente Salinas. El abandono de las actitudes nacionalistas del PRI y el entusiasmo por acogerse a los Estados Unidos fueron resultado en realidad de problemas domésticos y no de presiones estadounidenses. De hecho, el gobierno de Salinas abrumó a la administración Bush con su compromiso por “dejar atrás el pasado” y hacer a los Estados Unidos una oferta que no podían rehusar: aceptar una asociación con Estados Unidos que ningún gobierno mexicano había querido desde 1910.

En Estados Unidos —y en Canadá— el TLC surgió al mismo tiempo que la revolución económica de Reagan creaba sus propios problemas nacionales. En este contexto, el TLC no fue visto sólo como un pacto comercial con un socio bien portado, gracias al cual Estados Unidos ganaría acceso a su mercado a cambio de petróleo y otros recursos valiosos. Por el contrario, el TLC también se identificó desde su origen con un conjunto de políticas económicas e intereses financieros que eran considerados hostiles a los trabajadores y sindicatos de Estados Unidos.

De hecho, Estados Unidos nunca consideró a México como un competidor comercial serio cuyos productos pudieran desplazar los productos domésticos en el mercado de Estados Unidos. Con excepción

de algunos productos, la economía mexicana, a diferencia de la surcoreana, la china e incluso la brasileña, no es temida en Estados Unidos como una exportadora agresiva de la que se deba proteger a los productores estadounidenses. Por el contrario, lo que provocó la controversia en Estados Unidos fue el hecho de que el TLC daría a las compañías estadounidenses la oportunidad de dejar el país y reducir sustancialmente sus costos laborales, ambientales y de índole social al invertir en México. Según los críticos del TLC en Estados Unidos, este movimiento se haría a expensas de los niveles salariales y de los estándares ambientales prevalecientes en ese país y limitaría el poder negociador de los sindicatos al permitir a las compañías estadounidenses aprovecharse de los trabajadores mexicanos carentes de protección.

La clara orientación favorable a la inversión del TLC fue fácilmente interpretada por los críticos en Estados Unidos y en Canadá como prueba de la existencia de una deliberada estrategia corporativa para recuperar la competitividad por medio de la reducción de los costos de mano de obra y para aprovechar las otras ofertas mexicanas —todo a costa de los trabajadores de Estados Unidos. La mano de obra barata y las poco rigurosas regulaciones ambientales mexicanas se identificaban generalmente como las principales razones por las que las compañías norteamericanas querían el TLC.

Hasta cierto punto, aunque no con la misma intensidad y éxito, el gobierno de Estados Unidos, así como los defensores del TLC en la comunidad empresarial estadounidense, reaccionaron a las críticas con actitudes de furia e intolerancia similares a las que había mostrado el gobierno de México. Los opositores al TLC fueron calificados en Estados Unidos como proteccionistas, egoístas y enemigos del progreso.

Más que ningún otro tema económico internacional reciente, el TLC ha despertado en Estados Unidos una reacción nacional de importancia y magnitud considerables. Esto es claramente consecuencia de las implicaciones sociales e ideológicas de la iniciativa. En términos simples se trata de un enfrentamiento entre ricos y pobres, trabajadores y compañías, ecologistas y contaminadores y destructores del medio ambiente. Anticipando el proceso de ratificación, el debate alcanzó su nivel más alto durante el verano de 1993. Para defender sus argumentos sobre la explotación de los trabajadores, los opositores al TLC presentaron las condiciones en México en términos tan negativos que los defensores del

tratado los empezaron a acusar de racismo y anti-mexicanismo. Con esta nueva connotación, el debate volvió a darse en torno al tema de apoyar la ratificación del TLC y el desarrollo de México para ayudar al presidente Salinas y a su partido a conservar el poder, mantener la estabilidad política y continuar la reforma económica neoliberal. Los promotores del TLC tendían a considerar que sus opositores, tanto en México como en Estados Unidos, tenían las mismas motivaciones ideológicas, proteccionistas y aun partidistas. En consecuencia, y en vista de la proximidad de las elecciones presidenciales de 1994 en México, la negativa a ratificar el TLC supuestamente contribuiría a la decadencia del PRI y al colapso de las reformas económicas de Salinas y fomentaría el ascenso al poder de fuerzas contrarias al libre comercio, anti-estadounidenses, ultranacionalistas y populistas. Igualmente, si el TLC no era aprobado en Estados Unidos sería un triunfo para los intereses creados y las fuerzas proteccionistas y anti-mexicanas de la sociedad estadounidense. Estos argumentos no sólo muestran el grado de simplismo al que llegó el debate sobre el TLC, sino también cómo dejó de lado las consideraciones económicas y comerciales y se convirtió en fuente de una violenta confrontación política e ideológica.

Este antagonismo ha neutralizado eficazmente la posibilidad de una discusión cuidadosa y desapasionada de las consecuencias potenciales del acuerdo que permitiera evaluar las opciones y examinar las alternativas posibles. Con la derrota de Bush y la elección de Clinton el debate no se ha disipado, sino que, por el contrario, el ambivalente apoyo otorgado al TLC por el nuevo presidente sólo ha servido para enfatizar la confrontación entre las fuerzas favorables y contrarias al tratado en Estados Unidos e incrementar la vulnerabilidad, impaciencia e intolerancia del régimen de Salinas en México.

Una consecuencia positiva de este debate ha sido el fortalecimiento de la interacción social entre los tres países. El diálogo entre diferentes grupos sociales de México, Estados Unidos y Canadá es un cambio verdaderamente revolucionario en la estructura de la relación. Gracias al TLC, los funcionarios públicos, diplomáticos y comunidades empresariales no son ya los únicos interlocutores en las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. Un gran número de organizaciones ciudadanas y sociales, que van desde grupos ecologistas y sindicatos, académicos, periodistas, activistas de derechos humanos, líderes de opinión y organi-

zadores comunitarios hasta organizaciones no gubernamentales, han entrado en contacto entre sí para comparar notas, compartir información, evaluar el impacto del TLC en sus respectivos países e incluso para discutir, adoptar y promover alternativas para mejorar o sustituir el tratado actual. Estas interacciones son, de hecho, la fuente de las diversas propuestas viables presentadas en este capítulo. Las alternativas al TLC deben buscarse no sólo a través de la exploración de las condiciones y oportunidades económicas, sino también a través de la apertura del proceso político, de la apertura de tiempos para el debate y de la atención a los grupos sociales interesados en el tema en los tres países.

Notas

- 1 FitzGerald enfatiza las disposiciones sobre inversión en el TLC. Véase capítulo 9.
- 2 En 1992 la remuneración promedio por hora, incluyendo prestaciones, para obreros de línea de producción era de 16.17 dólares en Estados Unidos y de 2.35 en México.
- 3 Véase también Castañeda y Heredia (1993).
- 4 Los acuerdos colaterales del TLC sobre temas laborales y ambientales, anunciados en agosto de 1993, requieren únicamente que cada socio respete sus propias leyes nacionales. No se hizo intento alguno por imponer normas o estándares comunes.
- 5 Para más detalles, véase *El Cotidiano* (1991).
- 6 Véase, por ejemplo, Belous (1993) y Wilson y Smith (1992).
- 7 Aunque el texto del TLC dedica mucha atención a la solución de disputas, sólo el tiempo podrá decir cuán efectivo resulta en la práctica. Además, los acuerdos colaterales sobre temas laborales y ambientales ofrecen un camino —aunque complicado— para reintroducir medidas proteccionistas contra México por parte de sus socios en el TLC.
- 8 Para más detalles, véase el capítulo 5.
- 9 Respecto a las alternativas al TLC presentadas por Cárdenas, véase Cárdenas (1991a).
- 10 Está fue la reacción en ciertos círculos ante el testimonio relativo al TLC que presentó el autor al Congreso de Estados Unidos en 1993.
- 11 Para más detalles, véase Grinspun y Cameron (1993), capítulo 13.

III
DIMENSIONES
INTERNACIONALES

CAPÍTULO 9

El impacto del TLC en las economías latinoamericanas

E. V. K. FitzGerald

Las negociaciones del TLC no sólo marcaron la virtual conclusión (más que el inicio) de un área de libre comercio en América del Norte, sino que también permiten suponer que el TLC puede convertirse rápidamente, mediante una unión aduanera, en una comunidad económica mayor. Este resultado no está necesariamente asociado a un diseño predefinido, y puede en cambio surgir de respuestas institucionales a los problemas de la práctica regulatoria. Las «externalidades económicas» potencialmente negativas que podrían surgir de este desarrollo son, lógicamente, una fuente de constantes preocupaciones para otros países de América Latina y el Caribe, quienes temen que la desviación tanto del comercio internacional como del interés de los inversionistas extranjeros puedan afectar negativamente el crecimiento de sus exportaciones y, en consecuencia, retrasar su recuperación macroeconómica luego de una larga década de estabilización monetaria y disciplina fiscal.

El objeto de este capítulo es delinear algunos de los elementos que se requieren para hacer un análisis económico de este problema y, aunque no se llegará aquí a ninguna conclusión definitiva (mucho menos a predicciones), si se va a intentar determinar el impacto posible del TLC en el flujo del comercio y de capitales. El argumento central sostiene que a pesar de que las consecuencias directas del TLC incluirán una modesta “creación de comercio” y una “desviación de comercio” muy limitada, las consecuencias indirectas incluyen la desviación considerable de flujos de capital hacia México, y, como consecuencia, el posible detrimento de las inversiones productivas en algunas otras partes de la región. Además, este capítulo plantea que las consecuencias institucionales del TLC dentro de América del Norte podrían ser mucho mayores de lo que se piensa en este momento, y que muy probablemente serán de tal magnitud que harán que el incremento de los vínculos entre Estados Unidos y otras economías de América Latina se posponga.

Este capítulo consta de tres partes. Una primera parte esboza un “escenario básico” del comercio y las finanzas latinoamericanas durante la próxima década con base en datos recientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que funcionarán como marco teórico de este escenario. En segundo lugar se intentará identificar las principales consecuencias que tendrían, en dicha proyección, los efectos previsibles del TLC en el comercio y los flujos de capital en la región. Por último, se apuntan algunas conclusiones tentativas sobre las implicaciones que el TLC podría tener en las instituciones económicas regionales de Latinoamérica.

Perspectivas del comercio y de las finanzas en Latinoamérica

Comercio y crecimiento

El Banco Mundial (1993) ha hecho la predicción optimista de que hacia fin de siglo se va a dar un cambio muy significativo en el desempeño económico de América Latina. Vale la pena examinar estas proyecciones como escenario básico, a pesar de que las hipótesis clave sobre la economía mundial en las cuales están basadas son de alguna manera frágiles: 1) durante 1993 la recuperación económica de Estados Unidos se consolida y se extiende hacia la Comunidad Europea (CE) y Japón, lo que hace que el Grupo de los Siete (G7)¹ regrese a su crecimiento económico potencial de largo plazo hacia 1994, lo que produciría un crecimiento económico previsto del 2.7 por ciento durante el periodo 1992-2002; 2) la mayor consolidación fiscal dentro de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) no sólo permitirá un crecimiento estable en el mediano plazo, sino que además mantendrá las tasas de interés reales por debajo de los niveles de los años ochenta (tasa LIBOR² real de alrededor del 3% durante los noventa); 3) el comercio mundial tendrá un crecimiento mucho más rápido que durante la década pasada, de casi el 6% durante el periodo 1992-2002, (e incluso que el promedio de 4.5 % observado durante el periodo comprendido entre 1965 y 1990), en este escenario América Latina incrementará su participación (previamente perdida) en el mercado mundial; 4) los precios de los productos no petroleros se estabilizarán en términos reales, un cambio con respecto a la tendencia a la baja

anterior; y 5) se mantendrán las correcciones a las que ha sido sujeta la política económica de América Latina que han propiciado una creciente apertura macroeconómica, la estabilidad monetaria y una mayor disciplina fiscal.

Este escenario "básico" conduce a una tasa prevista de crecimiento del PNB latinoamericano del 3.9% para el periodo 1992-2002, comparado con el 1.9% de la década previa, con tasas de ahorro creciente y una mayor confianza en la inversión privada (e inversión extranjera directa) como fuentes de crecimiento. Sin embargo, y como lo reconoce el propio Banco Mundial, "existen riesgos colaterales en estas proyecciones", y más concretamente, dudas acerca de: la sustentabilidad del ajuste de algunas de las economías más grandes (por ejemplo Brasil); del crecimiento del mercado mundial y de la capacidad de abastecimiento necesaria para apuntalar el crecimiento acelerado de las exportaciones; de la entrada continua de capitales para poder sostener los niveles de importación (por ejemplo Argentina, México y Venezuela); y acerca de las futuras tasas reales de interés en el mundo. En un escenario más realista se espera que el crecimiento del PNB en los países del G7 caiga al 2.0% y el comercio mundial al 3.0% en el periodo 1992-2002. En consecuencia, esto llevaría a una reducción, a partir del "escenario básico", de 3.3 puntos porcentuales en el crecimiento anual de las exportaciones latinoamericanas, 3.6 puntos en las importaciones, y 2.1 puntos en el crecimiento del PIB; es decir, un regreso a la experiencia de los años ochenta. En otras palabras, la recuperación regional parece seguir dependiendo ligeramente de factores externos.

La dependencia que muestran las exportaciones latinoamericanas con respecto al crecimiento tanto del mercado de Estados Unidos como del de otros socios latinoamericanos se ve claramente en las tablas 9.1 y 9.2. Si se acepta que este patrón de comercio difícilmente cambiará en forma radical en la próxima década, en la práctica, la pregunta central es si el TLC va a reducir las exportaciones de los productores latinoamericanos, a excepción de México, tanto hacia Estados Unidos como entre ellos. Es posible que la inversión japonesa o europea asignada a nuevas plantas en México (o Canadá) para exportar al mercado de Estados Unidos pueda traer como consecuencia un incremento de las exportaciones hacia sus propios mercados locales y por lo tanto el desplazamiento de los exportadores latinoamericanos. Pero, en principio, este efecto no debería ser

significativo, tanto por razones de costo de producción comparativo como por razones de tipo de producto, y por lo tanto no va a ser tomado en cuenta.

Tabla 9.1
Dirección del comercio latinoamericano en manufacturas

	<i>(% del comercio mundial) 1991</i>		<i>(tasa de crecimiento) 1981-91</i>	
	<i>origen</i>	<i>destino</i>	<i>origen</i>	<i>destino</i>
Países de alto ingreso: de los cuales	4.0	1.1	0.9	6.9
EUA	2.1	0.7	4.4	7.8
CE	1.1	0.2	-1.9	4.6
Japón	0.5	0.1	-3.1	6.9
Otros países: de los cuales	0.7	0.7	3.6	1.8
Este de Asia y Pacífico	0.2	0.1	13.4	13.1
América Latina	0.5	0.5	1.9	1.9
Total	4.7	1.7	1.2	4.7

Fuente: Banco Mundial (1993)

Flujos de capital

La creencia en la rápida recuperación de América Latina se deriva también de la notable reaparición de flujos de capital privado en los años recientes. Dos tercios de los flujos netos de capital a países de ingreso medio son ahora privados (Banco Mundial, 1993), principalmente de intermediarios financieros que no son bancos comerciales. El Banco Mundial considera que los flujos de cartera se incrementaron, de cerca de 6 000 millones de dólares anuales a fines de los años ochenta a cerca de 34 000 millones de dólares en 1992. Para la totalidad de la región, los flujos de inversión en cartera crecieron de 1 400 millones de dólares en 1989 a 19 200 millones de dólares en 1992, a pesar de que los bonos y la inversión en activos y valores ADRS (American Depositary Receipts) sigue siendo la forma predominante de activo, y de que la inversión directa en acciones en 1992 seguía representando menos del 5% del total. Más todavía, en 1991, de los 4 700 millones de dólares de inversión foránea colocados en ADRS en América Latina, 4 300 millones de dólares

fueron captados por México y, de estos, 2 000 millones de dólares por una sola compañía, Telmex.³ Asimismo, es importante recordar que la crisis de la deuda está lejos de haber sido resuelta, y que las transferencias de capital para el pago de intereses han reducido las entradas netas de capital a la región, de 56 000 millones de dólares registrados en 1992, a una transferencia neta en términos financieros de 26 000 millones de dólares, y una transferencia neta cero en términos de gasto (Tabla 9.3a). En todos estos rubros México ha sido claramente el único ganador significativo, mientras que el resto de la región experimentó transferencias netas negativas tanto en términos financieros como de desembolso.

Tabla 9.2
Dirección del comercio total de mercancías latinoamericanas

	<i>(% del comercio mundial) 1991</i>		<i>(tasa de crecimiento) 1981-91</i>	
	<i>origen</i>	<i>destino</i>	<i>origen</i>	<i>destino</i>
Países de alto ingreso: de los cuales	3.5	2.6	1.3	3.5
EUA	1.8	1.4	3.6	4.5
CE	1.0	0.7	-0.7	2.0
Japón	0.3	0.2	-3.2	4.7
Otros países: de los cuales	1.0	1.0	2.1	0.9
Este de Asia y Pacífico	0.1	0.2	7.0	8.9
América Latina	0.7	0.7	2.1	2.1
Total	4.5	3.7	1.5	2.7

Fuente: Banco Mundial (1993)

Es ampliamente reconocido que la mayoría de estos flujos privados representan repatriación de capital, algunos fondos de riesgo y sólo una pequeña proporción de inversión institucional a largo plazo. Sin embargo, se estima que el crecimiento de los flujos de las economías de la OCDE hacia mercados emergentes será considerable (Banco Mundial, 1993). Es posible que pueda llegar a alcanzar un total de 40 000 millones de dólares al año hacia fines de siglo, si es que la participación de los mercados emergentes en los mercados mundiales de capitalización (6%) se mantiene, y con el tiempo se logra nivelar con la participación que tienen estos países en el PIB mundial (cerca del 13%).⁴

Tabla 9.3a
Transferencia neta de recursos financieros a América Latina y el Caribe (ALC), 1992, miles de millones de dólares

	<i>México</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>Toda AL</i>
Ingreso neto de capital	22.7	9.7	9.2	55.5
<i>menos</i>				
utilidades netas e interés pagado	7.4	8.3	4.2	25.6
<i>igual</i>				
transferencia neta en términos financieros	15.3	1.4	5.0	35.9
<i>menos</i>				
incrementos netos a reservas	3.1	16.9	2.6	25.9
<i>igual</i>				
transferencia neta en términos de gasto	12.2	(15.6)	2.5	

Fuente: Naciones Unidas (1993)

Tabla 9.3b
Cartera de inversiones en América Latina (miles de millones de dólares)

	1989	1992
Inversión en mercado de capitales desde el exterior	434	5 570
de los cuales: Fondos cerrados	416	293
ADRS, etc.	-	4 377
Inversión directa en capital	18	900
Bonos	833	11 732
Papel comercial	127	840
Certificados de depósito	0	1 100
Total	1 394	19 243

Fuente: Banco Mundial (1993)

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia los países en desarrollo en su totalidad han crecido rápidamente, de 10 000-15 000 millones de dólares al año en los años setenta y ochenta a cerca de 40 000

millones de dólares en 1992; este crecimiento se ha concentrado en áreas de alta tecnología tanto en servicios como en manufacturas de exportación, con un 70% de los flujos destinado únicamente a 10 países. En cuanto a América Latina, de 24 000 millones de dólares de IED registrados en tres años (1988-1991), la mayor cantidad estuvo destinada a México (10 000 millones de dólares) y Argentina (5 000 millones de dólares), mientras que Chile, Colombia, Brasil y Venezuela recibieron entre 1 000 y 2 000 millones cada uno. En cuanto a Latinoamérica, a pesar del peso relativo de la combinación de una recesión continuada con tasas reales de interés bajas en Estados Unidos (Calvo *et al*, 1992), todo parece indicar que el factor principal que afecta los flujos de capital en carteras de valores es la incertidumbre asociada a la credibilidad de esos países como sujetos de crédito.

Si bien por el momento se ha podido contener el problema de las fugas de capital, una gran parte de su cartera privada sigue estando fuera de América Latina (por lo menos 200 000 millones de dólares en cálculos conservadores una suma equivalente a la oferta de dinero total en moneda local para toda la región). El riesgo de que la fuga de capitales vuelva a ocurrir sigue siendo alto (Calvo, 1992), a pesar de que la baja de las tasas de interés en Estados Unidos haya incidido sobre la fuga de capitales. Esta baja en las tasas de interés ha disminuido los flujos al exterior de dos maneras: primero, al hacer menos atractivos los activos y valores en Estados Unidos; y segundo, al reducir la carga del servicio de la deuda de Latinoamérica y, como consecuencia, la inestabilidad monetaria nacional. Sin embargo, se puede argumentar que cuando este capital regrese a la región lo va a hacer "específicamente por país". Es más, el reflujo del capital privado ha provocado grandes déficit en las cuentas corrientes de varios países, que se reflejan en la apreciación de la tasa de cambio real. A pesar de las declaraciones oficiales en el sentido de que estos déficit no necesariamente representan una preocupación para los gobiernos, una vez que el presupuesto se ha estabilizado, es posible suponer que los inversionistas del sector privado continúen creyendo que, en caso extremo, las autoridades se verán obligadas a actuar como el garante de última instancia en la eventualidad de que los bancos se vieran en dificultades ante un cambio en la dirección de los flujos (FMI, 1993).

En suma, las proyecciones de crecimiento a futuro para América Latina dependen de grandes inversiones de capital privado, pero éstas

tendrán que tomar en cuenta también la competencia con otras economías emergentes y difícilmente se puede esperar que excedan los 30 000 millones de dólares al año. De acuerdo con las tendencias del pasado, es posible suponer que se concentrarán en unas cuantas economías grandes de la región, en especial en México. La proporción actual de los pasivos a largo plazo implica que una disminución en estas inversiones, en su mayoría de corto plazo, podría provocar en forma inmediata grandes transferencias al exterior, o bien, una peligrosa disminución en las reservas.

¿Cuáles son las externalidades potenciales del TLC con respecto a Latinoamérica?

Comercio

El TLC no representa un cambio mayor en los arreglos comerciales entre los tres socios, especialmente después de la entrada de México al GATT. De hecho, desde 1990 México ya era uno de los más grandes exportadores de manufacturas de América Latina especialmente en maquinaria y equipo de transporte, además de ser uno de los grandes proveedores de energía (Tabla 9.4). Por otra parte, México vende 78 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos y a Canadá, cifra que contrasta claramente con el 31% en el caso de Brasil y 19% en el de Argentina. Además, México vende una proporción relativamente pequeña de sus exportaciones (9%) a Latinoamérica, comparado con las exportaciones brasileñas destinadas a la región (20%) o las argentinas (38%). En otras palabras, México ya está mucho más integrado a Norteamérica que el resto de la región y tiene un grado mucho mayor de integración intra-industria (e intra-compañía) basada en la transferencia de tecnología y en vínculos de mercado (Tabla 9.5). Su más cercano competidor como exportador de manufacturas es Brasil, que posee únicamente la mitad de la participación mexicana en el mercado en Norteamérica (1 % en comparación con el 2%), pero que, en cambio, ha logrado triplicar la participación de México en el mercado europeo y en el resto de Latinoamérica (Tabla 9.6). En otras palabras, se puede decir que los dos países no están ya compitiendo uno contra el otro, aunque esto es probablemente más una consecuencia del acceso a mercados (que incluye el costo de transporte) que de una diferenciación de productos.

Tabla 9.4
Principales exportaciones de manufacturas
de América Latina y México

	miles de millones de dólares 1989-90		% crecimiento 1970-90	
	México	América Latina	México	América Latina
Total de manufacturas	10.3	38.4	17.8	16.2
Químicos	1.6	6.5	14.9	14.1
Manufacturas básicas	2.2	14.0	15.1	15.7
Maquinaria y equipo de transporte	5.7	13.2	22.0	19.0
Misc. de manufacturas	0.9	4.8	13.6	15.1

Fuente: BID (1992)

Esta es la razón por la cual algunos estudios independientes como los del Brookings Institution (Lustig *et al*, 1992) y el Institute for International Economics (IIE) (Hufbauer y Schott, 1993) llegan a la conclusión de que los beneficios inmediatos del TLC serán relativamente pequeños. El IIE opina que el TLC no hace sino complementar al GATT, y que "el alcance de la desviación potencial del comercio es bastante limitada". Incluso aquellos sectores que potencialmente serían los más afectados (en especial textiles y ropa, automóviles, autopartes y agricultura) deberán ser de todas maneras liberalizados por la Ronda Uruguay hacia 1994-1995. En efecto, la segmentación real de los mercados de exportación antes señalada se verá acentuada en la medida en que México disminuya el esfuerzo de exportación en Europa y el Pacífico, con lo cual se abrirán nuevas oportunidades para el resto de América Latina, especialmente Brasil. Sin embargo, es probable que el TLC bloquee casi deliberadamente el potencial de futuras exportaciones de los principales exportadores de la región (especialmente Brasil, pero también Colombia y Chile) a Norteamérica, en aquellos sectores en los que se aplican reglas de origen estrictas: productos automotores, computadoras y otros equipos electrónicos, herramientas para máquinas, productos de acero, textiles y vestidos, principales enseres domésticos, maquinaria y apoyos industriales (USITC, 1993).

Tabla 9.5
Destino de las exportaciones de manufacturas
de América Latina 1990(%)

	<i>EUA</i>	<i>Canadá</i>	<i>CE</i>	<i>Latinoamérica</i>	<i>IIT*</i>
México	76.5	14	70	9.4	590
Brasil	28.6	21	21.3	19.5	315
Argentina	17.5	15	14.8	38.0	156
América Latina	45.8	18	12.9	24.5	380

*IIT= Indicador del comercio intra-industria

Fuente: BID (1992)

Es claro que la expansión del comercio dentro del TLC al que más va a beneficiar es a México. Es más, un estudio oficial hecho en Estados Unidos de investigación de modelos recientes y de prospectos sectoriales (USITC, 1993) señala que el corte reciente de modelos computables de equilibrio general del TLC proyecta un aumento único del PIB en Estados Unidos de 0.5 por ciento cuando mucho,⁵ que puede traducirse en un aumento equivalente de las exportaciones de Latinoamérica hacia Estados Unidos con un valor máximo de alrededor de los 100 millones de dólares. El comercio entre Estados Unidos y México obviamente va a crecer de manera considerable, pero no espectacularmente: los cálculos van del 5 a 27% en el crecimiento total del comercio, y un crecimiento correspondiente del PIB mexicano de hasta el 10%. Si estas proyecciones se reparten a lo largo de una década, arrojan un aumento en el crecimiento del comercio y el bienestar en México de un punto porcentual anual; una mejora considerable, pero no apabullante. Según la USITC, se espera un impacto modesto en el comercio del tercer mundo. Sin embargo, el hallazgo clave de los estudios revisados hace suponer que la expansión de la producción se dará principalmente en aquellos sectores en los que predominen las economías de escala (sobre todo en la industria pesada), más que en aquellos sectores en donde existe en principio una ventaja comparativa basada en los costos laborales por unidad de trabajo (por ejemplo las maquiladoras). Esto no sólo implica un incremento de los niveles de inversión, sino también que México “ascienda por la curva de aprendizaje” hacia una mayor productividad tanto de trabajo como de capital. Este último punto ha sido subrayado en el modelo de El Colegio de México (Sobarzo, 1991) donde los beneficios del comercio intra-industria son analizados una vez que se han hecho explícitas tanto las

economías de escala como la competencia imperfecta, de tal manera que el crecimiento del comercio y el bienestar surge de un menor número de compañías que proveen a un mercado mayor y que utilizan los factores de la producción de una manera más eficiente. Este modelo revela que las proyecciones de alto crecimiento sólo pueden ser logradas por medio de una nueva inversión masiva en la industria mexicana, al aumentar la capacidad manufacturera entre un 20 o 30 por ciento hacia el final de la década.

Tabla 9.6
Destino de las exportaciones de manufacturas
de México y Brasil (1990)

	<i>Miles de millones de dólares</i>		<i>Participación en el mercado (%)</i>	
	<i>México</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Brasil</i>
Norteamérica	9.2	5.0	2.0	1.1
Otros países de América Latina	1.1	3.1	1.9	5.5
CE	0.8	3.4	0.1	0.3
Otros OCDE	0.1	0.7	0.1	0.3
Japón	0.1	0.7	0.1	0.6
NIEs asiáticas	0.1	0.7	0.1	0.4
Resto del mundo	0.3	2.6	0.4	3.1

Fuente: BID (1992)

Flujos de Capital

En muchos sentidos, el TLC es más un proyecto de inversión que de comercio. En primer lugar, como ha sido señalado antes, buena parte de la liberalización del comercio se ha derivado de la entrada de México al GATT desde 1985. En segundo lugar, la expansión esperada del comercio intra-industria sólo se va a dar a través de grandes inversiones destinadas tanto a plantas más eficientes como a infraestructura. En tercer lugar, en la medida en que el TLC tenga un efecto de "encadenamiento" de las políticas macroeconómicas deberá alentar el regreso de capitales y el que nuevos inversionistas de cartera entren en la bolsa mexicana de valores. En cuarto lugar, mayores tasas de crecimiento deberán promover un aumento de la inversión privada en todos los otros sectores de la economía. En quinto lugar, y muy importante, el déficit comercial que México planea implementar en el plazo medio requerirá de una inversión neta sostenida de ahorros extranjeros que podría llegar a un total de hasta 100 mil millones de dólares durante la próxima década.

El impacto de esta proyección en flujos de capital hacia América Latina va a ser considerable, aunque sea sólo por el hecho de que México es ya, con mucho, el destino más importante de inversiones de capital en la región. Si se acepta el escenario optimista asociado a la cifra de referencia ya mencionada de una inversión total anual hacia Latinoamérica de 30 000 millones de dólares durante la próxima década, es razonable suponer que México podría absorber hasta dos tercios de este total; Brasil y Argentina absorberían casi todo lo demás. Esta cantidad coincidiría tanto con las inversiones privadas brutas que México requeriría para hacer frente a la meta de "ahorro externo" y para equilibrar, por un lado, el servicio continuo de la deuda pública, y por el otro, la atracción relativa de México entre los inversionistas extranjeros.

Es necesario hacer una distinción entre tres tipos diferentes de flujo: inversiones de cartera, créditos bancarios e inversión extranjera directa. Hay un gran número de datos (Calvo *et al*, 1992) que llevan a la conclusión de que la mayoría de las inversiones recientes en la cartera de inversiones hacia América Latina está relacionada con la repatriación de capital (o por lo menos con la reinversión de las ganancias que ha producido), el cual ha sido atraído por las altas tasas de interés y las tasas de cambio indizables. Mientras que el alto grado de liquidez sigue siendo un grave problema para las autoridades monetarias, el origen de estos fondos parecería implicar que los flujos son "específicos por país", es decir, que la bolsa mexicana de valores no atraería tanto como Buenos Aires al capital argentino, pero sí atraería los capitales mexicanos que siguen en el extranjero. De hecho, esta modalidad resulta muy atractiva para los inversionistas mexicanos, ya que combina el conocimiento privilegiado de las condiciones comerciales locales con una alta liquidez y protección fiscal. Además, en el caso de los capitales institucionales de Estados Unidos y de la CE, que en este momento no constituyen un gran porcentaje de los flujos de cartera, pero que es de esperar que sí lo sean en un futuro, la seguridad adicional y la transparencia en la información que surgiría del TLC harían de la Ciudad de México el más atractivo de los mercados emergentes.

No hay que olvidar, también, que en América Latina se dieron transacciones de privatización con un valor de 39 mil millones de dólares durante 1982-92, cerca del 70% del total de los países en desarrollo (Banco Mundial, 1993), y que de este total 22 mil millones de dólares se

dieron en México. A pesar de que esta cantidad no se ha traducido directamente en inversión extranjera, debido a compras locales y a transacciones de *swaps* de deuda, es claro el efecto positivo que ha tenido en las balanzas fiscales y en la confianza de los inversionistas y, en consecuencia, en la atracción de flujos de cartera e IED. Sin embargo, la mayoría de las grandes privatizaciones en México y en otros lados de la región ya han concluido o están en camino, y por lo tanto sería erróneo esperar que este factor continúe siendo predominante en el mediano plazo.

Tras más de diez años de la crisis de la deuda mexicana, los créditos bancarios y las emisiones colectivas de bonos apenas empiezan a regresar a América Latina. México se ha convertido en el cliente más atractivo (esto incluye tanto las emisiones gubernamentales para aumentar reservas como los préstamos estatales a empresas), y existen por lo menos cuatro razones para suponer que este grado de concentración va a continuar en el futuro. Primero, los préstamos al sector privado tenderán a seguir el movimiento de los flujos de inversión extranjera directa, ya que las compañías de Estados Unidos estarán consideradas como garantes implícitos de los fondos en aquellas compañías en las que tengan interés, y la modernización de los pagos y los procedimientos de información deberán reducir los riesgos de inversión. Segundo, el sector público mexicano seguirá siendo atractivo, debido tanto a que el margen permanente de las tasas de interés se mantiene por encima de las tasas preferenciales de Estados Unidos, como a la presencia de una protección implícita contra riesgos cambiarios proporcionada por una banda de paridad defendida por el Banco de México y por la Reserva Federal.⁶ Tercero, el crecimiento de la inversión directa en bancos mexicanos y compañías de seguros tanto de Estados Unidos como de Canadá que han aumentado su proporción en el mercado financiero mexicano, según cálculos conservadores, de un 8 a un 15% (USITC, 1993) dará confianza a los prestamistas, si bien es probable que los préstamos directos a compañías mexicanas sean sustituidos por transacciones de nuevos operadores de bancos de Estados Unidos y Canadá en México. Cuarto, y quizás más interesante, en ausencia de una reforma reguladora por parte de Estados Unidos, la inversión a largo plazo en el sistema bancario universal de México va a ser especialmente atractiva para los bancos de Estados Unidos y Japón. Una vez que se hayan establecido como grupos

financieros en México, dichos bancos van a estar posibilitados para operar, simultáneamente, tanto bancos comerciales, como fondos de inversión, seguros y negocios industriales.⁷

El estudio de la Comisión de Comercio de Estados Unidos (USITC, 1993) calcula proyecciones de 25 000 a 53 000 millones de dólares en flujos de IED extras hacia México durante lo que resta de esta década, y a pesar de que existen "pocas bases empíricas para tales cálculos, estos flujos de inversión traerán a México muchos más beneficios que la disminución de las barreras comerciales". En términos de la teoría del comercio, el momento y la manera en que tomará auge la IED en el TLC se verán reflejados en la "creación de IED" (o por lo menos en su reasignación dentro del TLC) y en la desviación de algunos flujos de IED de otros lugares en América Latina. Las obligaciones de inversión del TLC (y las disposiciones para solución de disputas) conceden el régimen nacional a los inversionistas del TLC, levantan la mayoría de los requerimientos de rendimiento de inversiones en la región, y abren nuevas oportunidades de inversión en sectores claves mexicanos, tales como la petroquímica y los servicios financieros. Esto les da a los inversionistas extranjeros en México mucho mayores y más creíbles garantías que en cualquier otro lugar de América Latina.

Si los mercados mundiales de capital funcionaran a la manera de un libro de texto, cualquier aumento en la atracción para invertir en México llevaría a aumentar ligeramente las tasas de interés (y de ahorro) mundiales, y desviaría, de manera marginal, fondos de todos los otros activos comercializados mundialmente. De modo tal que el efecto neto en América Latina sin duda se percibirá, pero también es cierto que éste será muy pequeño. Sin embargo, los mercados globales de capital están en realidad muy segmentados tanto dentro de la OCDE, entre la inversión interna en contraposición a la inversión extranjera, como entre la OCDE y los mercados emergentes, y entre Latinoamérica y Asia. Esta segmentación surge de problemas de información, regímenes regulatorios y relaciones institucionales, las cuales cambian muy lentamente. Esto quiere decir que los nuevos flujos de IED que lleguen a México van a ser desviados de planes de inversión ya existentes en Estados Unidos, Canadá y otros países de América Latina (Aghevli, 1990; FMI, 1992b).

En cambio, es muy posible que el efecto de los flujos de IED en una mayor competitividad de México, y en consecuencia en su desempeño en

la competencia por mercados de exportación extraregionales tales como la CE o Japón, sea compensado por la demanda agregada de importaciones generada por el crecimiento de los países del TLC (Hufbauer y Schott, 1993). A esto se podría añadir la probable disminución de la penetración de México —y posiblemente también de Canadá— en el mercado de exportación internacional ya que sus inversiones actuales en el mercado de exportación se desviarían hacia los socios del TLC.

El impacto más significativo del TLC está vinculado por lo tanto con la desviación que harían compañías —establecidas dentro y fuera del TLC— de fondos de inversión que estaban originalmente destinados a otros lados de América Latina. Esto puede ser importante para aquellos sectores que en el pasado gozaron de niveles de protección relativamente altos (por ejemplo en textiles), de tal manera que la IED puede ser desviada a México a expensas de otros productores latinoamericanos más eficientes (esto tendría un impacto más significativo que la desviación del comercio de la planta existente en países como Brasil y Colombia). Este efecto se vería agravado por la discriminación implícita o explícita, a través de reglas de origen restrictivas, en contra de los productores que no pertenecieran al TLC, frente a la cual son particularmente vulnerables tanto la IED asignada a la producción de partes y componentes para exportación, como la integrada horizontalmente. En el primer caso, se puede suponer que el TLC va a afectar las redes de comercio y las compañías involucradas en las industrias de productos electrónicos y de vestidos, lo cual, obviamente, afectaría inmediatamente a los proveedores asiáticos de las maquiladoras, pero también limitaría el potencial futuro de las inversiones en exportaciones electrónicas de otros lados de América Latina. De manera similar, en el caso de las industrias integradas horizontalmente, reglas restrictivas de origen van a afectar el comercio intracompañías y podrían inhibir la ampliación de plantas de las multinacionales establecidas en otros lados de América Latina con el fin de exportar partes a las plantas hermanas que se encuentran dentro del TLC. En efecto, Estados Unidos pretende, de manera explícita (USITC, 1993), que la restricción de los esquemas de devolución de impuestos contribuya al establecimiento del mercado norteamericano al desalentar la creación de “plataformas de exportación” en un país del TLC para servir a los mercados de otro país miembro.⁸

Las implicaciones para las instituciones económicas regionales

En un principio se supuso que la Ronda Uruguay concluiría hacia fines de 1990, mucho antes incluso de que el TLC fuera siquiera negociado, ya no decir implementado. De haber sucedido así, el TLC habría sido un complemento, más que un sustituto del GATT (razón por la cual no existe ningún capítulo especial sobre agricultura en el TLC). El resurgimiento del proteccionismo en Estados Unidos y en la CE no sólo ha sido una amenaza para la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay, sino que representa también una de las amenazas más serias para la viabilidad del “escenario básico” esbozado por el Banco Mundial y mencionado más arriba. Ciertamente, “hay algunas razones para preocuparse de la popularidad que han adquirido los nuevos esquemas regionales de comercio, algunos de los cuales podrían afectar el curso de la liberalización multilateral ... a menos que el comercio mundial crezca considerablemente más rápido que el PIB mundial, es posible que las perspectivas de un crecimiento económico sostenido perfiladas en el escenario básico se reduzcan” (Banco Mundial, 1993). Esto a su vez significaría no sólo un crecimiento más lento, sino también la reactivación de la fuga de capitales de América Latina.

Lógicamente, existen dos posibles respuestas desde el punto de vista de América Latina: intentar entrar directamente al TLC como socios; o construir sus propias uniones aduanales regionales, que podrían más adelante vincularse con el TLC. Mucho depende de la posición de Washington. El gobierno de Bush alentó algunas esperanzas de acceso bilateral a partir del “modelo satélite”, pero el apoyo del Congreso a la entrada de nuevos miembros no fue asegurado en modo alguno (SELA, 1992b); el gobierno de Clinton ha mostrado ser más cauteloso, y todavía más el Congreso. La ampliación en el número de miembros del TLC tropezará con varios obstáculos pero principalmente con dos problemas: por un lado, requeriría que en la práctica Estados Unidos obtuviera el consentimiento de México, cosa que no parece posible en el corto plazo; por el otro, los compromisos legislativos y fiscales de los requerimientos regulatorios que surjan de los flujos financieros y comerciales dentro del TLC podrían provocar problemas constitucionales en Estados Unidos, que a su vez harán crecer la oposición dentro del Congreso a cualquier posible ampliación.

Mientras tanto otros grupos regionales tales como el Mercosur⁹ han intensificado sus esfuerzos hacia la integración del comercio, aunque éstos han estado basados más en reducciones mutuas de aranceles que en la creación de instituciones. Esto ya ha provocado severos problemas financieros, tales como fluctuaciones en las tasas de cambio, resultado tanto de la desestabilización de los mercados como de los programas nacionales de estabilización. Estos problemas han hecho ya evidente la necesidad de una mayor coordinación en materia de política macroeconómica, necesidad que sin duda se intensificará si la integración conduce a inversiones intraindustria que busquen aumentar la competitividad de las exportaciones extraregionales. (SELA, 1992a). En otras palabras, el problema real para la regulación de las relaciones intereconómicas de América Latina podría vincularse más al flujo de capital que al comercio propiamente dicho. Sin embargo, se necesita estudiar más la economía de los flujos de capital hacia dentro y hacia afuera de la región —especialmente su relación con el comercio por un lado, y las decisiones de expansión corporativa por el otro (FitzGerald y Luttick, 1991)— antes de que se pueda llegar a conclusiones definitivas.

El mismo TLC no tiene disposiciones explícitas para la creación de instituciones regulatorias comunes, e incluso los mecanismos de conciliación de disputas son de un carácter más bien impreciso. El precedente histórico señala que la práctica de las relaciones comerciales despertará la necesidad de dichas instituciones, e incrementará de manera gradual la presión para que las legislaciones comerciales se armonicen (lo que en el caso de Estados Unidos tiene muchas implicaciones comerciales). La cantidad de los flujos de capital privado entre los tres países hará también necesaria una coordinación de los impuestos y una regulación bancaria común, lo que sin duda implicará un mayor número de cambios constitucionales por parte de Estados Unidos, que de México o Canadá. De hecho, ya hay signos de que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos apoya de manera regular el peso mexicano, y una tasa de cambio fija requerirá en el futuro de una mayor coordinación monetaria. Finalmente, la enorme inversión en infraestructura y medio ambiente que implica el propio TLC (Hufbauer and Schott, 1993), tendrá que tener el apoyo del Tesoro de Estados Unidos, o quizás (anticipando la reacción del Congreso ante tal perspectiva) se traducirá en una mayor presión sobre las agencias multilaterales, especialmente el Banco Interamericano de

Desarrollo, para que canalicen fondos hacia México a expensas de otros prestatarios.

Como hemos visto, México ya está atrayendo la mayoría de los flujos de capital a largo plazo que van a la región, y todo hace suponer que en el futuro esta tendencia se mantendrá. Esta situación puede generar en el resto de América Latina dos distintos problemas regulatorios. Por un lado, otros países tendrán que ofrecer mayores tasas de ganancia y mayores garantías de inversión, no sólo para atraer nuevas inversiones extranjeras, sino también para retener su propio capital privado. Para sostener los flujos de cartera el principal requerimiento, de acuerdo con el Banco Mundial (1993), es, por supuesto, "el mantenimiento de políticas sensatas en los países receptores", pero, añade el Banco Mundial, "lo que también ayudaría sería alguna racionalización de las restricciones fiduciarias en la inversión externa de cartera de los países industrializados, en los que tales regulaciones varían enormemente". Esto requeriría negociaciones regulatorias explícitas y conjuntas con las autoridades de la OCDE, y por lo tanto una mayor coordinación entre las instituciones monetarias de América Latina que la que actualmente existe.

Por otro lado, otros países de América Latina se verán cada vez más expuestos al "contagio" de las crisis financieras de México, a menos de que se avance y se logre un progreso considerable en materia de regulación internacional de los mercados de capital, e incluso quizás en el área de coordinación fiscal, y se pueda reducir de esta manera el grado de volatilidad (FMI, 1992a). Mientras tanto, es probable que sea necesario tomar una serie de medidas específicas que permitan reducir la vulnerabilidad macroeconómica de las economías de la región, y para esto será necesario ampliar la práctica actual de "esterilización" de los flujos de capital a corto plazo, mediante un manejo de la reserva del banco central que lleve a elevar los requisitos de reserva marginal impuestos a los bancos comerciales (Calvo, 1992).

En suma, mientras que la consecuencia directa del propio TLC probablemente sea más una modesta "creación de comercio" que una «desviación de comercio», las consecuencias indirectas incluirán una considerable desviación de los flujos de capital internacional hacia México, en posible detrimento de la inversión productiva en otras partes de la región. Además, como este capítulo sostiene, las consecuencias

institucionales del TLC dentro de Norteamérica serán de tal magnitud que retrasarán el incremento de los vínculos entre Estados Unidos y otras economías de América Latina, al tiempo que obligarán a las autoridades monetarias y fiscales de la región a tomar más en serio la posibilidad de una coordinación regulatoria internacional.

Por último, debe señalarse que los argumentos apuntados en este capítulo no son sino hipótesis tentativas que requieren mucha mayor investigación sobre la economía de los flujos de capital hacia y desde América Latina, especialmente su relación con el comercio por un lado, y las decisiones de expansión corporativa por el otro (FitzGerald y Luttick, 1991) antes de que se pueda llegar a conclusiones realmente confiables.

Notas

- 1 El G7 está formado por Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Canadá y Japón.
- 2 La tasa interbancaria en Londres (LIBOR) es uno de los referentes más importantes en la determinación de las tasas de interés en los mercados mundiales de capital.
- 3 La privatización de Telmex, la compañía mexicana de teléfonos, representa la transferencia de activos del sector público al sector privado más grande que se ha dado en toda Latinoamérica.
- 4 Muchos de estos "mercados emergentes" están, por supuesto, en el Sureste de Asia, y no en América Latina.
- 5 Véase capítulo 2.
- 6 Sobre la política mexicana de cambios, véase Welch (1993).
- 7 Véase capítulo 4.
- 8 Véase capítulo 3.
- 9 Mercosur es un esfuerzo ambicioso que intenta crear una unión aduanal entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay por medio de la liberalización del comercio intrarregional y un arancel externo común para el comercio extrarregional.

CAPÍTULO 10

Consecuencias del TLC en el comercio y la inversión europea y japonesa en México

Gabriel Székely

A principios de 1990, los especialistas en comercio y los centros de planeación se enfrentaron a la sorprendente noticia de que México estaba decidido a negociar un ambicioso tratado comercial con su vecino del norte que liberara el flujo comercial entre los dos países de todo tipo de barreras, tanto arancelarias como no arancelarias. El cambio en la política mexicana se dio de manera paralela al tan esperado “mercado único” de la Comunidad Europea (CE), el cual estaría funcionando hacia 1993. Y a pesar de que ahora sabemos que lograrlo llevará mucho más tiempo de lo que en un principio se pensó,¹ los líderes de la Comunidad Europea (CE) temen que las preocupaciones de los Estados Unidos con respecto al mercado único se conviertan en una realidad. En su momento, Estados Unidos protestó ante lo que veía como una situación en la que únicamente se extenderían de manera exclusiva los beneficios especiales a las empresas establecidas en Europa. El propio TLC fue pensado en parte como un medio con el cual responder ante el caso de que la CE se volviera más restrictiva y excluyera a las empresas que no pertenecieran a alguno de los países miembros. Pero como el proceso de la integración económica plena de Europa se ha entorpecido, la preocupación ante la posibilidad de que surjan barreras infranqueables para hacer negocios en el viejo continente ha dejado de ser un tema importante. Lo que muchos temen, sin embargo, es que el propio Estados Unidos se inclina por una política comercial menos abierta y menos tolerante, en respuesta al creciente resentimiento de grupos de ciudadanos que han sido afectados por la recesión tanto en ese país como en el resto del mundo. En particular, una interpretación limitada del TLC podría servir para proteger determinados intereses especiales de Estados Unidos en detrimento de compañías extranjeras.

Los ejecutivos de empresa, al igual que los responsables gubernamentales de la Comunidad Europea y de Japón han expresado su preocupación ante el hecho de que varias de las disposiciones incluidas en el TLC refuerzan actitudes proteccionistas de Estados Unidos, las cuales van a tener un impacto en el comercio mundial y en los regímenes de inversión. En este ensayo se discutirán varios aspectos de los capítulos del TLC que se refieren a las reglas de origen y a las compras gubernamentales que preocupan a los líderes japoneses y europeos. Cualquier cambio en la política de Estados Unidos con respecto al proteccionismo obligaría a estas potencias económicas a reconsiderar sus estrategias de comercio internacional.

La amenaza de bloques comerciales relativamente cerrados tanto en Europa occidental como en Norteamérica es un asunto que preocupa profundamente a Japón. Los grupos empresariales de ese país y de varias naciones de la región del Pacífico Asiático han estado presionando al gobierno de Japón para que adopte una posición más agresiva frente a Estados Unidos en lo que se refiere a las negociaciones comerciales, y también para que dirija los esfuerzos para crear un Área Asiática de Libre Comercio (AFTA en inglés). Hay varias razones que explican por qué Japón no parece muy dispuesto a asumir este reto: a) la compleja naturaleza del paisaje geopolítico que lo rodea, lo cual quiere decir que cualquier potencia regional tendría que negociar al mismo tiempo con China, Taiwán, las dos Coreas y Rusia, entre otras naciones; b) con excepción de Canadá, Japón es la nación industrializada que más depende de la economía de Estados Unidos para su propia supervivencia, y por lo tanto tiene que ser muy cuidadosa para no enemistarse con ese país por el hecho de establecer su propio bloque comercial; c) dado que la prosperidad interna depende mucho del comercio exterior, es lógico que Japón se resista lo más que pueda ante el crecimiento del regionalismo en detrimento del comercio multilateral. Por lo tanto, el TLC es aceptado siempre y cuando las puertas de la ahora agrandada economía norteamericana permanezcan abiertas para todos. Sin embargo, la incertidumbre con respecto al acceso que se tenga en un futuro al TLC sigue preocupando a los líderes empresariales extranjeros.

¿Son prematuras estas preocupaciones de los líderes japoneses y europeos, o estamos en medio de una nueva era que se caracteriza por políticas comerciales de exclusión que crearán mayores tensiones y

conflictos entre las principales potencias económicas del mundo? Más específicamente, ¿el TLC da alguna luz sobre la afirmación de que el proteccionismo va en aumento?

El TLC representa un logro muy importante para la política comercial de Estados Unidos. Con dicho tratado, ese país pudo acordar con una de las principales economías en desarrollo, una serie de compromisos relacionados con distintos temas que antes no había sido posible tratar en foros donde participaran tanto países industrializados como en desarrollo. Esto incluye la total liberalización del comercio agrícola entre México y Estados Unidos² y también acuerdos en el sector de servicios y relacionados con los derechos de propiedad intelectual. De hecho, puede decirse que gran parte de la agenda de Estados Unidos en la Ronda Uruguay de negociaciones, dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), se cumplió en las negociaciones con México.³ Además, en lo que respecta a inversiones, el TLC le da oportunidad a todas las compañías extranjeras de hacer negocios en México, en áreas que verdaderamente no tienen precedente, como son las industrias financiera y energética.⁴

En este capítulo se hará una breve reseña de las metas principales que llevaron a los representantes de México y Estados Unidos a negociar el TLC, misma que será seguida de un análisis de los patrones de flujo de comercio e inversión en México, tanto japoneses como europeos.

¿Es México un defensor del libre comercio?

Un funcionario mexicano, en una entrevista reciente hacía referencia al punto de vista que tiene su gobierno en cuanto a promover la capacidad de producción de ciertas empresas nacionales: “la política de México es no tener ningún tipo de política institucional, y en su lugar dejar que las fuerzas del mercado determinen aquello que deba producirse localmente y aquello que deba importarse de fuentes más eficientes”.⁵

Lo que señala esta declaración es que después de varias décadas de protección comercial indiscriminada, y de mantener actitudes defensivas frente a la inversión extranjera, se produjo una reacción en sentido opuesto dentro de los círculos gubernamentales y empresariales. Se supone que, en los años noventa, la “magia del mercado” va a producir aquello que nunca se obtuvo durante la era de total proteccionismo: buenos resultados y el incremento de la actividad económica.

Como dice Jaime Ros en el capítulo 2, la apertura de la economía mexicana se comenzó a dar de manera lenta a mediados de los años ochenta, cuando se firmaron acuerdos especiales de comercio e inversión con Estados Unidos, y cuando México decidió ingresar al GATT. Sin embargo, después de 1988, la estrategia gradualista seguida por las autoridades mexicanas fue sustituida por un paquete de reformas que se puso en práctica rápida y decididamente. A pesar de que los efectos sociales de las nuevas políticas económicas son un motivo de preocupación, no se prevé que en el futuro vaya a cambiar la dirección general de las políticas económicas de México.

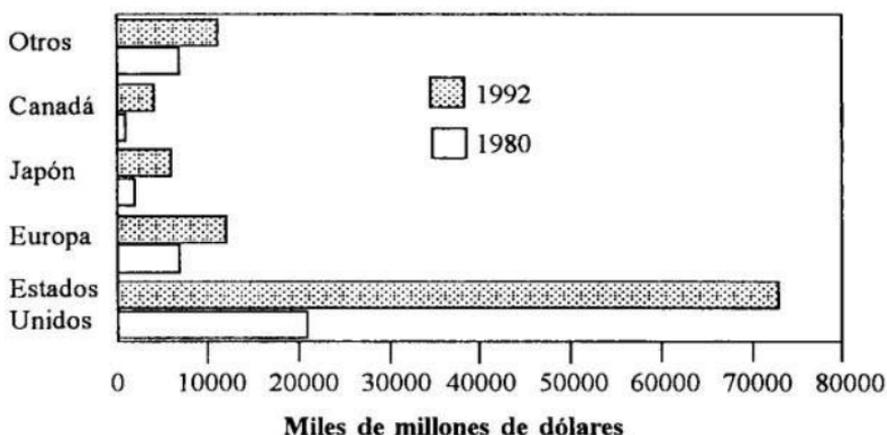
Se ha reestablecido el crecimiento económico, con un crecimiento promedio del PIB de 3.7% entre 1989 y 1992, comparado con el 0.5% que hubo de 1982 a 1988; se ha reducido drásticamente el déficit del sector público, gracias a recortes en el gasto y a un programa de captación de impuestos mucho más efectivo; se han suavizado en gran medida las condiciones para el servicio de la enorme deuda externa, luego de haberse puesto en práctica el Plan Brady; se han vendido los bancos y las empresas públicas, muchas veces a precios privilegiados, lo que abonó al tesoro de la nación 22 000 millones de dólares a fines de 1992; la inflación anual disminuyó de 159% en 1987 a un solo dígito a mediados de mayo de 1993, gracias a controles gubernamentales de precios y salarios y a la ampliación de la liberalización del comercio; y, finalmente, las reservas internacionales llegaron a casi 23 000 millones de dólares en agosto de 1993, cosa que ayudará al gobierno a resistir una embestida contra el peso en caso de que se organice un ataque especulativo contra la moneda.⁶

Los esfuerzos actuales para estabilizar la economía mexicana van a verse reforzados una vez que el acceso preferencial al mercado estadounidense sea una realidad a partir de la implementación del TLC. El tratado le da a México una herramienta para obligar a Estados Unidos a actuar de manera recíproca, luego de que aquél redujera, de manera unilateral, los permisos de importación que anteriormente se aplicaban a cerca del 100% de las importaciones, a un pequeño número de categorías de productos, a principios de los noventa. La tarifa de importación promedio también se redujo drásticamente a un 12%, con un arancel máximo de 20% en algunos artículos de importación.

La figura 10.1 muestra el peso desproporcionado que tiene el comercio exterior de Estados Unidos con respecto al de México. La suma

de las exportaciones e importaciones de ambos países ha crecido más de tres veces, de 22 000 millones de dólares en 1985, a 72 000 millones en 1992,⁷ en menos de tres años. El Departamento de Comercio de Estados Unidos calcula que por cada 1 000 millones de dólares que se exportan a México se crean 20 000 puestos de trabajo, lo que quiere decir que en Estados Unidos se han creado 540 000 nuevos puestos durante ese lapso, ya que las exportaciones de Estados Unidos a México crecieron de 13 000 a 40 000 millones de dólares durante estos años.⁸ México empezó a tener un déficit comercial con Estados Unidos en 1991, que llegó a los 7 000 millones de dólares en 1992.

Figura 10.1
Comercio de México con el mundo



No obstante, el TLC va a darle a los exportadores mexicanos oportunidades para entrar en el mercado de Estados Unidos que antes no tenían, y esto compensará en parte el déficit mexicano que resulte del aumento en las compras de productos estadounidenses.⁹

Más importante para los propósitos de este capítulo, es el hecho de que, al unirse formalmente las economías de los países de Norteamérica a través del TLC, las autoridades mexicanas van a ser capaces de atraer el interés de los inversionistas extranjeros, objetivo que nunca pudo alcanzarse con una política de diversificación de las relaciones económicas de México con el mundo practicada durante décadas.¹⁰ Tanto para las corporaciones internacionales como para las instituciones financieras de

los países industriales, México se convertirá ahora en parte integral de su estrategia dentro del mercado de Norteamérica.

Comercio e inversión japoneses y europeos en México

Durante la última década, tanto Europa¹¹ como Japón se han convertido en fuentes importantes de productos y servicios de importación, como lo demuestra el hecho de que durante 1992 proveyeron, respectivamente, 14.1% y 6.7% de las importaciones mexicanas, (ver Tabla 10.1), a pesar de que ambos compraron menos productos mexicanos —las ventas a Europa y Japón representaron 8.5% y 2.6% del total de las exportaciones mexicanas durante ese mismo año, respectivamente—. Estas cifras contrastan enormemente con el papel que tienen los países europeos en otras grandes economías de Latinoamérica, como Brasil, Argentina y Chile, en donde las transacciones con Europa representan un promedio de 20 a 25 por ciento del total de las transacciones comerciales externas de estos países.¹² También Japón es un socio comercial de importancia para varios países de Latinoamérica, muchas veces el segundo en importancia después de Estados Unidos (aunque los flujos de importación y exportación son mucho más pequeños). La excepción es Chile, que en 1992 se convirtió en la primera economía de América Latina para la cual el socio comercial más importante es Japón.¹³

La proximidad de México al mercado de Estados Unidos, y el papel tan importante que tradicionalmente han tenido las compañías de este país en la producción nacional, explica porqué existe un patrón parecido con respecto a la inversión extranjera directa (IED) (ver Tabla 10.2). Estados Unidos tiene un papel dominante dentro del mercado mexicano, en donde el IED de ese país creció cuatro veces, de 6 000 millones en 1980 a cerca de 24 000 millones de dólares en 1992. Sin embargo, la participación de Estados Unidos en la IED total en México se ha reducido de 70 a 59 por ciento durante el mismo periodo. La razón de esto es que muchos países han estado invirtiendo en el mercado mexicano como respuesta a las reformas económicas de los últimos ocho años, anticipándose así a los beneficios que se esperan a partir de que se liberalice el comercio dentro de la región norteamericana.

Sin embargo, comparado con la media internacional, el valor de estas inversiones en México es bajo, especialmente si se le compara con

Tabla 10.1
Comercio de México con los países de la OCDE

	Comercio total ¹	OCDE Total %	EUA	Canadá	Japón	OCDE Europa	Francia	Reino Unido	España
1980:									
Exportaciones	15 570	85.4	64.7	0.8	4.3	15.6	3.6	0.3	7.9
Importaciones	18 533	81.9	58.7	1.7	4.8	16.3	2.5	2.0	1.7
1985:									
Exportaciones	22 108	88.5	60.3	1.8	7.7	18.6	3.7	3.1	7.7
Importaciones	13 443	90.0	66.6	1.7	5.4	15.5	2.0	2.1	1.6
1990:									
Exportaciones	30 130	91.5	68.3	2.7	6.3	14.0	2.9	1.8	5.5
Importaciones	32 924	91.4	68.5	1.3	5.9	15.2	2.1	1.6	1.5
1992:									
Exportaciones	42 551	93.1	76.6	5.2	2.6	8.5	1.6	0.6	3.0
Importaciones	57 112	92.3	70.1	1.0	6.7	14.1	2.2	0.9	1.3

¹Esta columna está en millones de dólares de EUA; el resto de los datos está presentado como la participación de cada país en el total de importaciones y exportaciones (%).

²Preliminar

Fuente: Fondo Monetario Internacional (varios años)

el *boom* de la IED registrado en los países industriales del norte durante los años ochenta; solamente Japón invirtió más de 20 000 millones de dólares al año durante la década de los ochenta en Estados Unidos. Sin embargo, para una economía escasa de capital como es la mexicana, los flujos que ha recibido son de gran importancia. Por lo tanto, el hecho de que el Reino Unido, Alemania y Japón hayan acumulado cada uno más de 2 000 millones de dólares en inversiones (ver Tabla 10.2) es considerado en México como un éxito.

Tabla 10.2

Inversión extranjera directa en México (en miles de millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Total acumulado</i>	<i>EUA</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Japón</i>	<i>Otros</i>
1980	8.5	6.0	0.65	0.25	0.82	0.78
1983	11.5	7.6	0.97	0.35	1.17	1.41
1986	17.1	11.2	1.40	0.56	1.55	2.39
1989	26.6	17.5	1.70	1.43	1.71	4.26
1990	30.3	19.1	2.00	1.90	1.87	5.43
1991 ^p	35.0	21.6	2.15	2.10	2.00	7.15
1992 ^p	39.5	23.5	2.25	2.70	2.10	8.95

^pPreliminar

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio de México y Banco de México (1992)

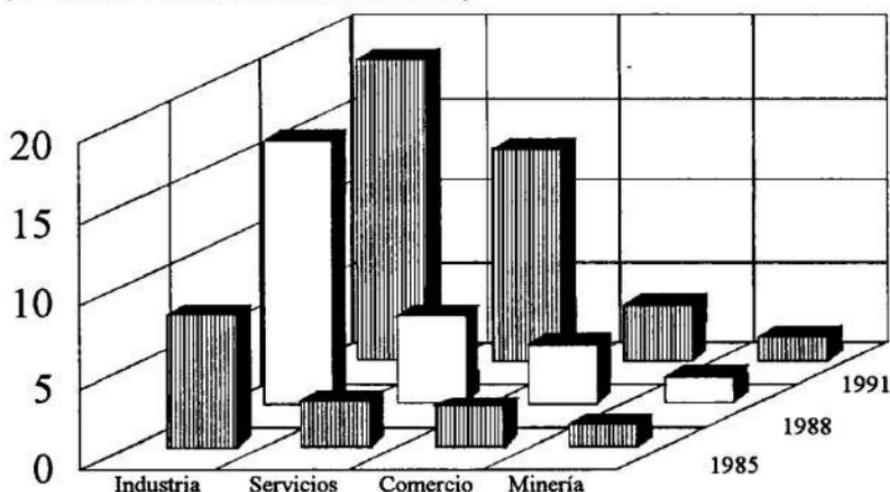
El gobierno de México ha continuado con este esfuerzo por atraer nuevos capitales. Un incentivo de importancia radica en el hecho de que los fondos extranjeros han cumplido una función estabilizadora en la tasa de cambio. La modernización de las compañías mexicanas ha producido un gran aumento en las importaciones y un creciente déficit comercial, aun cuando las exportaciones mexicanas siguen aumentando. En 1992, el déficit comercial de México alcanzó 14 500 millones de dólares (ver tabla 10.1). Los esfuerzos gubernamentales han sido positivos en lo que respecta a los ingresos de IED, los cuales tuvieron un promedio anual de 2 800 millones de dólares de 1985 a 1989, antes de alcanzar 4 500 millones de dólares de 1990 a 1992.¹⁴ Las inversiones extranjeras de cartera han crecido también, y un número significativo de estos fondos llega a México para aprovechar tanto las tasas de inversión, que son

mucho más altas que en los países industrializados, como una moneda estable que se sostiene debido al esfuerzo del gobierno por mantener la inflación en un nivel no mayor a un dígito, y los altos niveles de las reservas en moneda extranjera, acumuladas como resultado de la venta de los bancos y de compañías públicas.

En lo que respecta a la inversión extranjera directa de todos los países, la figura 10.2 muestra la distribución de ésta por sector de 1985 a 1991. A pesar de que los datos mexicanos no son muy abundantes, los pocos estudios especializados que se pueden conseguir muestran que la mayoría de las inversiones japonesas y europeas están concentradas en las manufacturas, en las industrias de automóviles, electrónica y petroquímica. Volkswagen y Nissan son piezas muy importantes de la industria automovilística; Thompson, Phillips y todos los productores electrónicos japoneses tienen plantas manufactureras en México; y compañías europeas, tales como ICI,¹⁵ Hoescht y BASF están relacionadas con la industria petroquímica. Dentro del sector de servicios, las telecomunicaciones se volvieron muy importantes a principios de los años noventa luego de que el gobierno privatizó el monopolio telefónico, Teléfonos de México (Telmex), con participación importante de France Telecom, en una empresa conjunta con capital mexicano y estadounidense. También,

Figura 10.2

**Inversión extranjera directa por sector
(en miles de millones de dólares)**



dentro del sector de servicios, hay compañías relacionadas con la industria del turismo, en donde se incluyen la cadena hotelera española Melia, el Club Med de Francia, el Hotel Nikko de Japón y la cadena Westin.¹⁶

Durante los próximos años, muchos sectores se volverán especialmente atractivos para los inversionistas extranjeros. De acuerdo con un estudio hecho por DRI/McGraw-Hill,¹⁷ entre los sectores de la economía mexicana que incrementarán su participación en el PIB de las manufacturas, se encuentran maquinaria, equipo, químicos y metales básicos. A partir del acuerdo paralelo sobre medio ambiente surgirán otras oportunidades, que podrían llevar la inversión hasta una cifra aproximada de 8 000 millones de dólares para ayudar a México a reducir la contaminación y hacer que el país alcance las normas internacionales, en lo que respecta al medio ambiente.¹⁸

¿Es proteccionista el TLC? Reglas de origen y adquisiciones gubernamentales

En el área de las manufacturas, ha habido un reconocimiento cada vez mayor del hecho de que, durante el último cuarto de siglo, México se ha convertido en un productor de automóviles, partes de automóviles y productos electrónicos de primer orden. A lo largo de tres décadas, el gobierno mexicano ha mantenido una política industrial de apoyo al desarrollo del sector automovilístico, y esta política ha seguido vigente incluso después de que, a mediados de los años ochenta, se puso en práctica un programa fronterizo de liberalización comercial.¹⁹ La política del gobierno ha sido clave para el éxito de las pocas compañías transnacionales que dominan el mercado nacional, entre las que se incluyen, además de las "tres grandes" de Estados Unidos General Motors, Ford y Chrysler, la Volkswagen y la Nissan. Sólo aquellas compañías que operan actualmente en el mercado mexicano se beneficiarán de la ampliación de la protección a la industria automovilística negociada en el TLC. Es por ello que Honda (Japón) y BMW (Alemania) han decidido abrir plantas en el mercado mexicano para producir automóviles, en tanto que Mercedes Benz ya está produciendo camiones y autobuses de pasajeros cerca de la ciudad de Toluca y en Monterrey.

La queja expresada por las compañías de Japón y de Europa en relación con esta área se debe a que si ya consideraban restrictivo el tratado comercial firmado por Canadá y Estados Unidos (CUFTA), con el TLC las cosas han empeorado aún más. En este último tratado, el «contenido regional» deberá ser de 60 a 62.5% para aquellos automóviles que quieran beneficiarse del régimen de libre de arancel aduanero dentro del mercado norteamericano; este porcentaje de partes producidas localmente es 20% más alto que el que se requería para el CUFTA.

El significado de esta regla es que aquellos que quieran beneficiarse del régimen libre de aranceles tendrán que invertir más dinero, ya sea para apoyar a las compañías proveedoras de su propio mercado para que se establezcan en Norteamérica, o para desarrollar cadenas de proveedores locales en el país en el que ya están trabajando. Por ejemplo, para poder pasar la prueba del TLC, Nissan va a ayudar a que se establezcan proveedores japoneses cerca de su planta de 1 000 millones de dólares que actualmente se encuentra en construcción en el estado de Aguascalientes. Por supuesto, no todas las compañías tienen los fondos suficientes para seguir este camino.

En contraste, muchas compañías electrónicas japonesas se encontrarán con que las dos opciones presentadas arriba no les resultarán útiles en su búsqueda por seguir siendo competitivas. Para muchas compañías japonesas sería muy costoso reubicar a sus proveedores al igual que desarrollar cadenas de productores locales. Esto hará que muchas empresas prefieran privarse de los bajos salarios de México y, en lugar de ello, consolidar las plantas de producción que ya tienen dentro del mercado más importante (es decir, Estados Unidos). De esta manera, no tendrán que enfrentarse a todo el problema de las «reglas de origen», ya que no deberán cruzar ninguna frontera para vender sus productos. De acuerdo con entrevistas hechas a algunos ejecutivos, otras compañías se reubicarán en China en caso de que el TLC sea aplicado de manera restrictiva en esta área, y se acogerán a las preferencias especiales que sucesivas administraciones estadounidenses le han otorgado a ese país.

Esto quiere decir que México se convertiría en un perdedor potencial si se aplican reglas de origen estrictas. Ha tenido que hacer a un lado su política tradicional que obligaba a las compañías a tener cierto porcentaje de contenido local, cosa que beneficiaba a las empresas mexicanas, y ha tenido que respaldar el concepto de reglas de origen para toda la región,

el cual podría hacer que muchas compañías extranjeras cerraran sus plantas en México. Sin embargo, los negociadores mexicanos no tenían otra opción debido al temor que había tanto en Estados Unidos como en Canadá de que sin la existencia de tales reglas muchas compañías asiáticas y europeas usaran a México como trampolín para penetrar más el mercado estadounidense y desplazar igualmente a los productores canadienses.

Sin embargo, muchas plantas maquiladoras o ensambladoras ubicadas en México, de propiedad japonesa o europea, no resultarán afectadas de esa manera; de hecho, el TLC es una buena noticia para ellas, debido a las siguientes razones. Antes del tratado, toda empresa que usara insumos que no se hubieran originado en Estados Unidos (incluso el trabajo mexicano y otros gastos locales) tenía que pagar derechos en el momento en que mandaba sus productos ensamblados de regreso a Estados Unidos. Esto quiere decir que, por lo menos en teoría, 100% de los insumos utilizados en estas plantas maquiladoras tenían que haberse originado en Estados Unidos para no pagar derechos. Con el TLC, todo valor agregado en México cuenta para la prueba de contenido regional. Por ejemplo, en electrónica el valor agregado mexicano representaba en 1990 cerca de 15% del valor final de los productos vendidos en Estados Unidos. Por lo tanto, en este sentido, el TLC es mucho más abierto que el régimen regulatorio de las maquiladoras. Cualquier compañía electrónica debe por lo tanto agregar a la lista de compras en México los insumos adicionales, hechos ya sea en Estados Unidos o en Canadá, para hacer que el total de los insumos (incluso el valor agregado) sea mayor que 60% del valor del producto y poder así calificar para el régimen libre de aranceles dentro del mercado norteamericano. En este ejemplo, el porcentaje total de insumos intermedios que deben originarse en la región es entonces de sólo 45% (es decir, sin incluir el valor agregado), y no del 100%, lo que significa que, también bajo estos presupuestos, el TLC es un tratado más abierto que el régimen bajo el que operan actualmente las maquiladoras.²⁰

Se puede argumentar que potencialmente las manufacturas no son el tema que más preocupa, dentro del TLC, a las compañías japonesas y europeas interesadas en hacer negocios en el mercado mexicano. Después de todo, el valor de la inversión europea directa es de menos de 10 000 millones de dólares, y el de Japón es de alrededor de 2 000 millones de dólares. Lo que más preocupa tanto a los japoneses como a los europeos

es que una interpretación limitada de las reglas de origen del TLC marcaría un cambio en la política de Estados Unidos, y el abandono del compromiso de apoyar y promover el libre comercio en todo el mundo.

Las compras gubernamentales han sido durante largo tiempo tema de difíciles negociaciones entre Estados Unidos y Europa. Los estadounidenses insisten en que compañías no europeas deben ser tratadas más equitativamente y tener las mismas oportunidades para ganar contratos gubernamentales. El TLC puede darle a los europeos cierto margen de negociación en el momento en que sus empresas empiecen a competir por contratos en México. El TLC se convertiría en una prueba de fuego para ver qué tan comprometido está Estados Unidos con el principio de igualdad de oportunidades en cuanto a licitar y ganar contratos gubernamentales.

Está establecido en el TLC que, inmediatamente después de que entre en vigor, 50% de los contratos de compras gubernamentales van a estar abiertos a licitación para cualquier empresa establecida en Norteamérica. Luego de diez años, todos esos contratos van a estar sujetos a una competencia irrestricta dentro de la zona. Esto afecta en particular a México, ya que, de los países de la región, es el que ha sido más proteccionista en esta área.

Los contratos anuales de compras del gobierno mexicano tienen un promedio de 20 a 22 000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 10 000 millones se concentran en el lucrativo negocio de la energía, el cual se encuentra en manos del Estado. Otra oportunidad importante es el desarrollo de la infraestructura de México para poder responder al incremento del comercio y de los flujos de inversión (por ejemplo, carreteras, servicios de telecomunicación, ferrocarriles, puertos y otros proyectos), en donde la iniciativa privada va ganando cada vez más terreno al sector público.²¹

Las preocupaciones de las empresas japonesas y europeas tienen ciertas bases. En 1992 Sumitomo, la Compañía Comercial Japonesa, ganó un contrato para construir coches de ferrocarril que fue posteriormente rescindido por el Consejo de la Ciudad de Los Angeles como respuesta a las protestas de los sindicatos e industria locales; el contrato se le dio finalmente a una empresa estadounidense. De manera similar, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México acababa de elegir a una compañía española para que construyera vagones para el

metro de la ciudad de México, cuando la compañía francocanadiense Bombardier protestó dicha decisión, bajo el argumento de que no se tomó en consideración el interés de una compañía comercial de un país socio del TLC.

Estos sucesos despiertan dudas acerca de las posibilidades que tendrá el gobierno mexicano de resistir la presión política y otorgar los contratos con base en criterios comerciales, en lugar de conceder simplemente un tratamiento preferencial a las compañías de Norteamérica. Los temores existentes en cuanto a que el TLC se convierta en un "proteccionismo disfrazado" pueden volverse realidad y, en el proceso, generar una serie de tensiones entre Estados Unidos, Canadá y otras naciones industriales. Además, el objetivo de diversificar el perfil de las relaciones económicas de México con el resto del mundo no podría cumplirse bajo tales circunstancias.

El tema comentado aquí es significativo no sólo desde el punto de vista de la política económica, sino también en cuanto a las compañías mexicanas que están tratando de diversificar sus operaciones y tener una mayor actividad internacional. En un número creciente de casos, es mucho más inteligente tratar de establecer alianzas estratégicas con compañías japonesas y europeas, que vincularse demasiado a empresas estadounidenses que ya no cuentan con las tecnologías más modernas o ya no controlan los mercados más atractivos. Por lo tanto, a México no le conviene alejar a posibles socios comerciales que podrían ayudarlo a alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad en la economía mundial. Esto quiere decir que, en lo que respecta al área de los contratos de compras gubernamentales, México tendrá que actuar con mucho cuidado.

Conclusiones

El hecho de unirse formalmente a la economía de América del Norte a través del TLC le da a México una oportunidad única de lograr una diversificación sustancial del perfil de sus relaciones económicas internacionales, durante los años noventa. Es posible que tanto Europa como Japón vean a México con mayor interés ahora que está más ligado a la economía de Estados Unidos. Sin embargo, al mismo tiempo, México se ha vuelto más vulnerable a los cambios imprevistos en la orientación total de la política comercial de Estados Unidos. Un cambio hacia un mayor proteccionismo por parte de este último país dejaría a México aislado sin

remedio, y su destino dependería del de la economía estadounidense. ✓

Las compañías europeas y japonesas han incrementado de manera moderada su presencia en el comercio exterior y en los sectores de inversión de México durante la última década, aunque a niveles mucho menores que en otras grandes economías de Latinoamérica. Un TLC abierto, y la aplicación moderada de las disposiciones más restrictivas del tratado, llevaría a las compañías de dichos países a aumentar aún más sus negocios en México. A su vez, una relación mayor con este último seguramente ayudaría a Japón y a Europa a encontrar nuevas áreas de expansión dentro de Latinoamérica.

Notas

- 1 Aunque el mercado único europeo entró en vigor el primero de enero de 1993, un número importante de asuntos no se habían resuelto todavía y muchas tasas de impuestos no habían sido uniformadas.
- 2 Para mayores detalles, véase el capítulo 5.
- 3 Para cuando fue firmado el TLC, diciembre de 1992, Estados Unidos había fracasado en sus intentos por asegurar los acuerdos dentro de la Ronda Uruguay, debido a su ambiciosa agenda.
- 4 Aunque la producción de petróleo sigue siendo un monopolio del Estado, las empresas extranjeras tienen la oportunidad de participar en muchas actividades relacionadas con ese combustible.
- 5 Entrevista realizada en México, en mayo de 1991.
- 6 Se registran los detalles del estado actual de la economía mexicana en Banamex (1993).
- 7 Departamento de Comercio de Estados Unidos (1992), y comunicación telefónica para los datos de 1992.
- 8 Citado en USTR (1992a).
- 9 Véase Székely (1991a, pp. 217-28).
- 10 Véase Székely (1989, 1777-1797).
- 11 "Europa" se emplea aquí ya sea para hacer referencia a los 12 países de la Unión Europea, o a los miembros europeos de la OCDE, según los datos empleados.
- 12 Véase Fondo Monetario Internacional, Dirección de Estadística Comercial (Washington, DC., varios años).
- 13 Véase Stallings y Székely (1993).
- 14 Véase Banco de México (1992); también comunicación con el secretario de Comercio.

- 15 En 1993 ICI (una transnacional británica) se dividió, dando lugar a dos compañías rivales.
- 16 Véase Unger (1990); Van Whiting (1993); Székely (1991b).
- 17 Véase DRI/McGraw—Hill (1991).
- 18 Véase capítulo 7.
- 19 Véase Shaiken (1987); Benet y Sharpe (1985).
- 20 Véase Székely (1992, pp. 44-46). No todos los comentaristas comparten esta interpretación del impacto del TLC en las maquiladoras. Para un punto de vista diferente —menos optimista—, véase capítulo 3.
- 21 Un buen ejemplo de esto es la nueva autopista México-Acapulco, la cual fue construida por el sector privado.

CAPÍTULO 11

El papel de Canadá en el TLC: ¿hasta que punto ha sido defensivo?

Ronald J. Wonnacott

Hacia mediados de 1990 era ya un hecho evidente para Canadá que los Estados Unidos y México estaban empezando a negociar un tratado de libre comercio. La duda era la siguiente: ¿debería participar Canadá, y transformar las negociaciones de una discusión bilateral entre México y Estados Unidos en una trilateral? No era fácil decidir. La economía canadiense se había estado ajustando al libre comercio con los Estados Unidos, y al mismo tiempo había tenido que enfrentar diversas presiones relacionadas con la recesión. En esta situación, el gobierno canadiense hubiera preferido no tener que enfrentar una negociación que podría afectar las disposiciones que habían sido cuidadosamente afinadas en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (CUFTA) y que podría también realimentar el debate político sobre la liberalización regional del comercio que había acompañado a la "llamada" elección del CUFTA de 1988. Pero a pesar de que para las autoridades canadienses no era éste el mejor momento para enfrentar otra ronda de ajustes, no podían tener ningún tipo de control sobre dicho proceso. De modo que se enfrentaron con una elección simple: participar o no participar en la expansión del área de libre comercio que se estaba planeando.

Decidieron (y desde mi punto de vista correctamente) participar, en buena medida por razones defensivas. La idea era por un lado, evitar los costos de ser excluido justamente en el momento en que los socios comerciales estuvieran liberalizando su comercio y por el otro, asegurar su presencia en la mesa de negociaciones con el fin de proteger el tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos. Por lo tanto, es importante entender la manera en la que se ha desarrollado el CUFTA desde que empezó en 1989.

El Tratado de Libre Comercio entre Canadá-Estados Unidos: ¿valía la pena asegurarlo?

La evaluación del CUFTA ha sido relativamente complicada debido a una serie de problemas de diversa índole que Canadá ha tenido que enfrentar recientemente:

1. La primera época de ajustes al CUFTA coincidió con una larga recesión en Canadá, en gran medida como resultado de una depresión económica mundial —en particular de los Estados Unidos—. A pesar de que la recuperación económica ha sido menos débil en Canadá que en otros países, fue sólo hasta 1993 que Canadá pudo recuperar el PIB que había mantenido antes de la recesión.

2. Frente una baja demanda agregada, el gobierno canadiense introdujo un impuesto al valor agregado (un impuesto a bienes y servicios). A pesar de que, en tanto que sustituto del impuesto a las ventas de manufacturas se pretendía en principio que el nuevo impuesto fuera neutral con respecto a los ingresos, en realidad incrementó la recaudación y en cualquier caso representó un ajuste más en un momento de serios trastornos.

3. El enorme déficit fiscal de Canadá, que no ha podido ser reducido, ha convertido a la política monetaria en el único instrumento con credibilidad para manejar los problemas macroeconómicos. Desde que el CUFTA entró en vigor, el Banco de Canadá ha ejercido una rígida política monetaria que ha tenido éxito en la reducción de la tasa inflacionaria canadiense a menos del 2% (dadas las distorsiones en las estimaciones, dicha tasa no puede ahora distinguirse de cero). Sin embargo, esto ha hecho que la recesión sea más severa. En particular, el haber subido las tasas de interés, y por lo tanto el valor del dolar canadiense, ha ejercido muchísima presión sobre la competitividad de las industrias exportadoras e importadoras canadienses. Esta combinación de impotencia fiscal y restricciones monetarias resulta particularmente desafortunada en un momento en el que un país enfrenta los ajustes asociados al libre comercio. Dicho brevemente, el ataque contra la inflación de las autoridades monetarias, independientemente de cuan exitoso pueda resultar, ha centrado la presión de los ajustes en las industrias relacionadas con el comercio, justo en el momento en que están siendo presionadas por la creciente competencia de los Estados Unidos.

En estas circunstancias, es sorprendente que la recesión canadiense no haya sido peor; el desempleo se ha mantenido en un nivel del 11 al 12%, cerca de cuatro puntos porcentuales por arriba del nivel natural de desempleo que tenía Canadá durante los años ochenta (esta diferencia es muchísimo menor que la que se dio durante la recesión de principios de los años ochenta).

Las primeras evidencias muestran que la recesión hubiera sido mucho peor de no ser por el CUFTA. Uno de los pocos elementos sólidos en las cuentas del PIB canadiense durante los tres primeros años del CUFTA (1989-1991) fue el 15.5 % de crecimiento en las exportaciones liberalizadas a los Estados Unidos, que sobrepasó considerablemente la frustrante tasa de crecimiento del PIB de los Estados Unidos. Además, estas exportaciones canadienses a los Estados Unidos también sobrepasaron a las exportaciones canadienses hacia el resto del mundo, que de hecho cayeron 6%. La explicación más convincente de este comportamiento fue el estímulo provisto gracias al CUFTA por el libre acceso al mercado de los Estados Unidos a las exportaciones canadienses.¹ Esto puede verse como un beneficio adicional, ya que para asegurar la competitividad canadiense, era necesario que se dieran tanto el libre comercio con los Estados Unidos como el cambio tecnológico y ambos procesos involucran costos de ajuste.

La situación ha mejorado. Una vez ganada la lucha contra la inflación (así sea de manera temporal), Canadá se ha movido hacia una combinación de tasas de interés y de cambio más favorables. De esta manera ha podido completar el ajuste asociado al libre comercio con los Estados Unidos, y el ajuste mucho menor derivado del libre comercio con México. Sin embargo, cuando Canadá se enfrentó a la decisión de incorporarse al TLC, todavía no era posible tener esta perspectiva favorable. De ahí que dicha decisión tuviera que tomarse, a pesar de los ajustes adicionales que impondría a la economía canadiense. Debieron haber razones de peso para que tal decisión haya sido tomada.

Los objetivos de la negociación canadiense en el TLC

Los objetivos que Canadá se planteó para estas negociaciones fueron los siguientes:²

1. Asegurar las mismas condiciones de acceso al mercado mexicano (una de las economías más prometedoras y de más rápido crecimiento en el mundo) que las obtenidas por los Estados Unidos para los

bienes, servicios y capital canadienses.

2. Solucionar un número de roces específicos que se dieron dentro de un contexto de relación más intensa entre Canadá y los Estados Unidos, tanto en asuntos comerciales como en inversión, durante los primeros años del CUFTA.

3. Asegurar que no se redujeran los beneficios y obligaciones del CUFTA.

4. Asegurar que Canadá siguiera siendo un sitio atractivo para aquellos inversionistas que quisieran participar en todo el mercado norteamericano.

A grandes rasgos, los dos primeros objetivos reflejaban el interés de participar en las ventajas tradicionales derivadas del comercio, mientras que los otros objetivos fueron de carácter más bien defensivo, y mostraron el deseo de este país de eludir los costos que se hubieran derivado de su exclusión. En conjunto, se puede decir que Canadá logró estos objetivos. A pesar de que en algunos aspectos el resultado alcanzado no fue el deseado, en otros casos se logró mucho más, y Canadá obtuvo además otros beneficios.

Los objetivos tradicionales de Canadá

La obtención de un mejor acceso al mercado mexicano

Canadá no ha logrado obtener un acceso totalmente libre, ya que México seguirá manteniendo algunas restricciones con respecto a su comercio. Sin embargo, en los próximos años México reducirá sus aranceles, y se verá obligado a eliminar muchas otras barreras no arancelarias, tales como los requerimientos de licencias de importación y el decreto de la industria automotriz, que han restringido mucho las exportaciones canadienses. Las compañías canadienses van también a ser capaces de licitar una parte significativa de los contratos de compras del gobierno mexicano, como de sus paraestatales, tales como PEMEX.

Con pocas excepciones (especialmente en lo que se refiere a algunos productos agrícolas que Canadá no quiso liberalizar en su comercio con México), las exportaciones canadienses van a entrar al mercado mexicano en las mismas condiciones que las exportaciones de los Estados Unidos (condiciones que son mucho más favorables que en el pasado). Entre los productores canadienses, se espera que se beneficien particular-

mente de la apertura comercial mexicana aquéllos que se dedican a partes y equipo para automóviles, equipo de telecomunicación,³ equipo y servicios para el medio ambiente, maquinaria industrial y bienes de consumo. Pero además se estima que México va a incrementar su demanda de exportaciones canadienses, no sólo debido al levantamiento de las barreras comerciales, sino también como resultado de un crecimiento acelerado de su economía. Ello será así en la medida en que México sea capaz de aprovechar la oportunidad del libre comercio con los Estados Unidos, y reducir así la brecha de productividad e incluso, quizás, lograr incrementar sus ingresos de manera dramática. Los beneficios potenciales para Canadá no se reducen en modo alguno al comercio de bienes, ya que incluyen también el comercio de servicios e inversión. Por ejemplo, los servicios financieros, un sector que antes estaba cerrado en México, serán objeto de una apertura considerable con el fin de permitir la participación tanto de Canadá como de los Estados Unidos⁴ en particular en la banca, donde la experiencia canadiense en el manejo de sucursales bancarias, un área que los mexicanos quieren desarrollar, puede darle una ventaja importante sobre sus competidores de los Estados Unidos. En esto, y en otros aspectos referidos a la inversión, se impondrán restricciones para prevenir que ningún gobierno futuro dentro de Norteamérica (por ejemplo México) “expropie implícitamente” activos extranjeros a través de un aumento enorme a las regalías. Esto sienta un importante precedente para otros países de Latinoamérica que puedan estar contemplando su incorporación al TLC.

La liberalización del comercio entre México y Canadá le ha dado a Canadá un beneficio que no estaba explícitamente planteado en los objetivos antes señalados: la eliminación de las barreras canadienses a las exportaciones mexicanas.⁵ Se puede argumentar que esto no es tan importante para Canadá como la eliminación de las barreras mexicanas a las exportaciones canadienses. Por ejemplo, casi todo el equipo de autopartes —por mucho la principal exportación mexicana a Canadá⁶— ha penetrado el mercado canadiense libre de impuesto gracias a las disposiciones del Pacto Automovilístico que salvaguarda la producción canadiense (pero que también, en este caso, ha proporcionado un incentivo a los productores mexicanos para exportar a Canadá). En este caso, es posible que la eliminación de los aranceles canadienses asociada al TLC no tenga un impacto importante en el incremento de las importa-

ciones canadienses. Por otro lado, la eliminación dentro del TLC del decreto mexicano de la industria automotriz, que ha inhibido de manera importante las exportaciones canadienses, sin duda le otorgará a Canadá importantes beneficios potenciales.

Si bien el impacto de la eliminación de barreras a la importación en Canadá podría ser menor que el efecto de esa misma medida aplicada en México a las exportaciones canadienses, los beneficios que puede obtener Canadá de ella pueden ser considerables. Esto incluiría un beneficio para los consumidores canadienses. Más todavía, el mayor grado de competencia internacional que el TLC va a inyectar en la economía canadiense, va a reducir el poder del mercado y a hacer que la economía canadiense sea mucho más eficiente y competitiva. De manera específica, la habilidad que tengan las compañías canadienses para comprar insumos mexicanos libres de impuestos, las hará mucho más competitivas en los mercados internacionales, en lo particular frente a las compañías de los Estados Unidos en Canadá, los Estados Unidos y otros países. Este es sin duda uno de los beneficios que ha sido importante destacar ya que las compañías de los Estados Unidos seguramente van a aprovecharlos, y es muy probable que el mayor reto que enfrenten los productores canadienses sea la competencia de las compañías de los Estados Unidos en el mercado canadiense y en particular en el de los Estados Unidos. Así, paradójicamente, es posible que el efecto más significativo de la liberalización comercial con México sea elevar la capacidad de la industria canadiense para competir, no tanto en México, ni siquiera en Canadá, sino en los Estados Unidos. En lo que respecta a Canadá es muy probable que la historia de la liberalización del comercio con México se desarrolle en gran medida, en un tercer mercado los Estados Unidos y la capacidad de Canadá para competir en ese mercado va a verse incrementada gracias al acceso a insumos mexicanos baratos (la razón por la cual el gobierno canadiense no ha insistido sobre los beneficios que las importaciones mexicanas libres de impuestos pueden traer tanto para los consumidores canadienses como para la industria del consumo se debe a que provocarían otro problema de ajuste con las compañías canadienses con las que competirían).

Finalmente, al liberalizar las importaciones de México, y quizás con el tiempo las de otros países de ingresos bajos en el hemisferio, Canadá estaría sustituyendo una política de ayuda por otra de comercio. Esto significa beneficios tanto para el Norte como para el Sur; es decir,

beneficios para los contribuyentes canadienses y en términos más amplios para los latinoamericanos, que no sólo gozarían de las ventajas que trae un crecimiento económico más rápido, sino que también podrían verse a sí mismos como actores en el desarrollo económico del hemisferio y por lo tanto, como participantes en el crecimiento tanto de Canadá como de sus propios países más que como receptores de la caridad canadiense. Ciertamente, se ha expresado la esperanza de que el TLC pudiera ser, de alguna manera, una guía para resolver los conflictos y para mejorar las relaciones comerciales Norte-Sur.

¿De que manera el TLC ha disminuido los motivos de irritación en el comercio entre Canadá y los Estados Unidos?

Aunque existen algunos logros indiscutibles, tales como un mejor tratamiento para las exportaciones canadienses, —resultado de la mayor disciplina que el TLC impone sobre los reguladores de energía estadounidenses—, en el área que quizás sea la más importante —reglas de origen— el resultado no es tan claro. Una mayor transparencia en estos requerimientos, así como la reducción del margen a decisiones arbitrarias por parte de los oficiales aduanales, y la reforma a algunos procedimientos insatisfactorios tales como el *roll-up* y el *roll-down*, podrían reducir la probabilidad de disputas fronterizas como la de Honda Civics.⁷ En efecto, dado que existen disposiciones que permiten juicios retroactivos, puede ser posible que Canadá reciba un dictamen favorable en este caso, aunque tal cosa no está garantizada.

Desafortunadamente, la reducción del riesgo de decisiones arbitrarias sobre reglas de origen ha tenido un costo: las doscientas y tantas páginas que continenen infinidad de detalles sobre cómo deberán ser formuladas estas reglas. Mientras que este grado de pormenorización puede darle más claridad a los oficiales de aduanas que dediquen su carrera a tal tema, y sobre todo, a las compañías exportadoras, una vez que hayan identificado cuáles de esas 200 páginas las afectan directamente, el texto se vuelve mucho menos claro para los analistas que están tratando de evaluar el bosque del TLC y tienen que toparse con todos esos árboles.

Existe otro motivo de preocupación: los estrictos requerimientos de reglas de origen para automóviles, ropa y posiblemente calzado. Desafortunadamente, entre más restrictivas son las reglas de origen, mayor es el grado de protección que recibe el país que tiene el mercado más grande,

en este caso los Estados Unidos, no sólo con respecto a cuartos países externos, sino también de sus socios del TLC. Éste es un problema que será tratado de nuevo un poco más adelante.

Los objetivos defensivos de Canadá

Consolidación de los logros hechos por Canadá en el CUFTA

Canadá conservó la liberalización del comercio con los Estados Unidos acordada en el CUFTA y las exenciones originales que en él tenía —en particular cultura, salvaguarda automovilística y sectores de comercialización—. Queda por saber si es importante para Canadá asegurar una capacidad para continuar protegiendo estos sectores. En mi opinión cierto tipo de protección en lo que se refiere a la cultura es aconsejable, pero considero que las salvaguardas automovilísticas son intrascendentes. Hace mucho que el hecho de asegurar que la producción automovilística canadiense esté relacionada con las ventas ha dejado de ser una restricción efectiva, dado que la producción canadiense se sitúa ya muy por encima de las ventas; las ventas canadienses representan menos del 10 % de las ventas entre Estados Unidos y Canadá, mientras que la producción canadiense está calculada en 17-20 % de la producción Canada-Estados Unidos. Sin embargo, si se deja de lado este tema por ahora, el TLC apaciguó los miedos de aquellos críticos que estaban preocupados ante la posibilidad de que las exclusiones del CUFTA fueran puestas de nuevo sobre la mesa, y consecuentemente se vieran eliminadas o comprometidas. También calmó el miedo provocado por la posibilidad de que las salvaguardas automovilísticas fueran eliminadas (conseguir esta protección debió de ser un triunfo menor de Canadá en las negociaciones, comparado con la eliminación del decreto mexicano de la industria automotriz).

Uno de los beneficios del CUFTA —el trato preferencial con respecto a México dentro del mercado de los Estados Unidos— no podía ser mantenido ni dentro del TLC, ni de ninguna otra clase de negociaciones. De hecho, éste trato preferencial desapareció desde el momento en el que Estados Unidos y México decidieron liberalizar su comercio, y de que, por lo tanto, Estados Unidos decidió otorgar a las exportaciones mexicanas el mismo acceso favorable que había concedido a las exportaciones canadienses (de cualquier manera, Canadá mantiene su trato prefe-

rencial en el mercado de los Estados Unidos por encima de todos los demás países).

Si bien es cierto que los negociadores canadienses no pudieron evitar la pérdida de este beneficio canadiense, ya que era materialmente imposible hacerlo, lograron en cambio protegerse de otra posibilidad todavía más dañina: la de que México pasara a tener no sólo el mismo trato preferencial que Canadá en el mercado de Estados Unidos, sino que incluso pudiera ser objeto de un trato mejor. Si esto no era posible en cuanto a aranceles, con respecto a los cuales Canadá tenía ya cero aranceles con los Estados Unidos, sí podía suceder en otras áreas. Si Canadá no hubiera participado en el TLC, probablemente hubiera enfrentado este problema en las compras gubernamentales, en donde México adquirió un mejor acceso a estos contratos de los Estados Unidos que el que Canadá estaba recibiendo dentro del CUFTA. Sin embargo, el hecho de que Canadá participara en el TLC le permitió obtener el mismo trato favorable que México.

Mejoras al CUFTA entre Canadá y Estados Unidos

Existe un número de áreas en las que el TLC ha sido citado como una mejora para Canadá en comparación con el CUFTA. Por ejemplo, el TLC ha ampliado la liberalización comercial a nuevas áreas; existe mayor disciplina sobre las normas que, en principio, deberán reducir el riesgo de restricciones al comercio del tipo de la acción compensatoria por parte del gobierno de Estados Unidos en contra de las langostas canadienses. Más importante quizás ha sido la armonización de aranceles a un nivel más bajo en la industria de computadoras. Esto ofrece un modelo para que en negociaciones hemisféricas futuras se eviten los problemas de reglas de origen que han complicado y frenado el comercio, primero en el CUFTA y ahora en el TLC.

¿Cómo asegurarse de que los Estados Unidos no obtengan una ventaja especial por su ubicación?

Canadá no logró conseguir del todo este objetivo, dado que la presencia de reglas de origen más restrictivas en sectores específicos de nueva cuenta, automóviles, calzado, textiles y vestidos ha hecho que sea más difícil para aquellas compañías establecidas en Canadá penetrar el

mercado de los Estados Unidos. En el caso de los automóviles, es muy probable que el problema se les presente a las compañías de fuera de Norteamérica establecidas en el área; en el caso del vestido, sin importar las compensaciones que puedan obtener las compañías canadienses mediante las cuotas arancelarias (Tariff Rate Quotas TRQs, en inglés), en el momento en que las reglas de origen más restrictivas entren en vigor, el atractivo de Canadá para nuevas compañías que pudieran considerar establecerse allí disminuirá.

Sin embargo, en un sentido mucho más amplio e importante, al incorporarse al TLC, Canadá ha evitado mayores desventajas de localización en todos los sectores. En caso contrario, los Estados Unidos se hubieran convertido en un eje comercial con dos tratados bilaterales uno con Canadá y otro con México y con la posibilidad de tener más. Los problemas que Canadá hubiera tenido que enfrentar como consecuencia de esto, al tratar de competir en cuanto a ubicación industrial con los Estados Unidos, pueden verse muy fácilmente si se piensa que una compañía que estuviera ubicada en los Estados Unidos tendría libre acceso a todos los mercados de Norteamérica, pero no necesariamente si, en cambio, estuviera ubicada en Canadá. Al participar en el TLC, y asegurar por lo tanto un tratado trilateral, Canadá ha evitado esta desventaja de ubicación.

Resumen y conclusiones

En el momento en el que los Estados Unidos y México decidieron liberalizar su comercio, Canadá dejó de tener la opción del status quo que poseía. Tenía que elegir: participar para poder (a) adquirir los beneficios sustanciales de un libre comercio con México, en términos de acceso no sólo al mercado mexicano (con su potencial de rápido crecimiento futuro), sino también acceso, para la industria canadiense y los consumidores, a productos mexicanos de bajo costo; (b) proteger de manera defensiva los intereses de Canadá al buscar una reforma apropiada de las maquiladoras, y asegurar que Canadá obtuviera todos los beneficios especiales en el mercado de los Estados Unidos que México fuera capaz de negociar; y (c) evitar tanto las desventajas de ubicación como otras desventajas en caso de verse excluido precisamente en el momento en que los socios comerciales están liberalizando su comercio. Estas son las mismas razones que forzaron a Canadá a participar en la Ronda Uruguay

y en cualquier otra forma de liberalización multilateral dentro del GATT: cuando los socios comerciales de un país están liberalizando su comercio, se vuelve muy costoso quedarse afuera.⁸

La mejor opción es estar adentro, aunque esto no está completamente libre de problemas. Uno de los mayores logros de los negociadores del TLC fue la de poder lidiar con los retos que surgieron debido precisamente a que Canadá estaba en las negociaciones. (Ver cuadro 1.)

CUADRO 1
RIESGOS DE PARTICIPAR EN EL TLC
EL TEMA DE LAS MAQUILADORAS

Si no se hubiera lidiado de manera adecuada con el programa de las maquiladoras en el TLC, la industria canadiense se hubiera encontrado con el problema sustancial que fue atribuido erróneamente al CUFTA en el debate preelectoral de 1988. En ese momento se dijo que, bajo el CUFTA, los productores de las maquiladoras, que siempre habían sido beneficiados con el privilegio especial de acceso a bienes libres de impuestos, asegurarían una entrada irrestricta a Canadá a través de los Estados Unidos. Se aseguró que esto no sería así. Es cierto, los productos de las maquiladoras —del mismo modo que los productos de otros países en desarrollo— reciben trato preferencial en el mercado de los Estados Unidos bajo el SGP (Sistema Generalizado de Preferencias). Además, bajo los viejos capítulos arancelarios 806.30 y 807 de los Estados Unidos, los artículos producidos en México (o en cualquier otro país) con componentes de los Estados Unidos, entran a los Estados Unidos sin ningún impuesto sobre ese componente. Sin embargo, bajo el CUFTA, tales productos no podían trasladarse automáticamente de los Estados Unidos a Canadá libres de impuestos, ya que estaban sujetos a la regla de origen (canadiense o de los Estados Unidos) del CUFTA. Mientras que esa preocupación no era un problema dentro del CUFTA, sí se convirtió en un problema en el momento en que Canadá decidió participar en el TLC trilateral, ya que la regla de origen del TLC está definida para que estén incluidos los componentes mexicanos (junto a los de Canadá y los Estados Unidos). De este modo, los productos de las maquiladoras podrían entrar a Canadá libres de impuestos vía los Estados Unidos (o, para el caso, vía envío directo). Por lo tanto, si no se hubiera lidiado con el “tema de las maquiladoras” en el TLC, esto se hubiera convertido en un grave problema. Este miedo, sin embargo, no se vio confirmado, dado que el TLC va a excluir el privilegio especial de acceso libre de impuestos a los componentes de un cuarto país utilizados en la producción de exportaciones a los países del TLC.

Podemos pues concluir que Canadá salió con un tratado que parece dar lugar a una mejora substancial en el *status quo*. Sea o no éste el caso, hay que decir que el TLC es por mucho superior a la alternativa real que de hecho enfrentaba el país. Esta no era el *status quo*, sino la posibilidad real de verse excluido de un proceso que llevaba a los socios comerciales de Canadá a comenzar a liberalizar su comercio. Y todavía peor, un tratado México-Estados Unidos que fuera a liberalizar el comercio bilateral también lo estaría administrando —y el ejemplo más significativo está en los textiles y vestidos—. No importa cuan serias puedan ser nuestras objeciones a que los mercados sean asignados en configuraciones de comercio administrado y el autor participa de tales preocupaciones⁹; mientras esta asignación y distribución esté dándose en la práctica, es mucho mejor participar y recibir una cuota del mercado, que quedarse afuera y no recibir nada.

Para regresar a la pregunta original, ¿hasta que punto Canadá participó en el TLC por razones defensivas? Una parte importante de los motivos canadienses era defensiva —el deseo de evitar los costos que implicaba quedarse afuera—. Estas posibles pérdidas incluían el daño que pudiera resultar del desarrollo de un sistema con un eje central y varios radios, o alguna variante todavía peor, o bien las consecuencias que Canadá tendría que enfrentar si México hubiese logrado un mejor acceso que Canadá al mercado de los Estados Unidos. En cambio, al participar en el TLC, Canadá también obtuvo la ventaja que resulta de la extensión del espacio del libre comercio hasta México, gracias a la eliminación tanto de las barreras mexicanas a las exportaciones canadienses, como de las barreras de importación a los bienes mexicanos. Cuáles son con exactitud los beneficios defensivos y no defensivos es en el fondo una pregunta empírica.¹⁰ Sin embargo, es posible hacer dos observaciones. Primero, es de suponerse que las razones defensivas tendrán mucha importancia. Segundo, tanto los políticos como el público en general ponen un peso relativo mucho mayor en las razones defensivas que un analista en comercio. Ello es así debido a su preocupación por los costos que a corto plazo tendrán que enfrentar las compañías canadienses que compitan con los productos mexicanos baratos, y a su indiferencia con respecto a los beneficios que a mediano y largo plazo van a tener las compañías canadienses que tengan acceso a insumos de bajo costo. De modo tal que los políticos tienden a ver el “sacrificio” de las barreras de

importación canadienses más como un costo que como un beneficio. De esta manera, al subestimar los beneficios tradicionales, exageran la importancia relativa de los beneficios defensivos.

Esto, por su parte, habría tenido implicaciones muy interesantes en el caso de que los Estados Unidos no firmaran el TLC. Si tal cosa hubiera sucedido, el proceso de ampliar el comercio liberalizado a México y más allá se hubiera terminado, o por lo menos se hubiera retrasado mucho. Esto se hubiera lamentado en Canadá, pero nada tan sustancial como lo sugieren las razones por las cuales Canadá entró al TLC. La razón principal por la cual Canadá entró al TLC ha sido defensiva: la preocupación de quedar fuera de un comercio liberalizado entre los Estados Unidos y México. Esta preocupación hubiera desaparecido en caso de que México y Estados Unidos no liberalizaran su comercio.

Habría habido una enorme desencanto si la oportunidad se hubiera perdido —tanto en lo que se refiere a un comercio generalizado con México como en su ampliación hemisférica— aunque esto lo hubieran sentido mucho más los analistas de comercio, que reconocen los beneficios a largo plazo que tendría la eliminación de las barreras a las importaciones desde México, que los políticos, que tienden a ver este componente de la liberalización del comercio como un costo a corto plazo. Sin embargo, todas estas decepciones hubieran sido matizadas por el hecho de que los canadienses se hubieran visto libres de toda preocupación para poder así concentrarse en completar el proceso de ajuste al CUFTA. Hubiera entonces surgido una pregunta interesante: ¿Canadá hubiera podido conseguir algunas de las mejoras del TLC (tales como reglas de origen más claras), e incorporarlas al CUFTA, sin incorporar las provisiones “retrógradas” del TLC, tales como las rígidas normas de origen en los textiles? A menos que los Estados Unidos vieran ambas cosas como mejoras (en el caso de los textiles, un argumento muy difícil de defender, incluso en el estrecho y exclusivo interés económico de los Estados Unidos), no queda claro el que Canadá pudiera poner este tema sobre la mesa.

Existe un hecho decepcionante con respecto al TLC, incluso si se aplica totalmente. No se ocupa de los recursos de apelación comerciales de cada país (aranceles anti-dumping y obligaciones compensatorias). Estos recursos pueden afectar seriamente al TLC, del mismo modo en que han afectado al CUFTA. Este último, en particular su Capítulo 19, sobre

el mecanismo de solución de disputas, requería una reforma negociada de las compensaciones comerciales dentro de un periodo de cinco a siete años. Esta espada de Damocles fue eliminada en el TLC; la resolución de disputas se ha vuelto permanente. Este cambio ha suscitado diversas opiniones: se puede argumentar que la eliminación de las disposiciones del capítulo 19 de CUFTA ha sido perjudicial, ya que ha quitado la presión para negociar reformas; o bien que ha sido benefica, ya que ha quitado el riesgo de que esa espada pueda caer.

A pesar de algunos defectos en el TLC, en mi opinión, Canadá obtendrá beneficios de una participación amplia, tanto por razones tradicionales como por razones defensivas. Este es en realidad el camino que Canadá ha escogido, luego de que el parlamento canadiense ha ratificado el TLC.

Notas

- 1 Otros rubros en las cuentas comerciales canadienses apoyan esta conclusión. Durante este periodo, las importaciones canadienses liberalizadas de los Estados Unidos crecieron un 14%, mientras que las mismas importaciones del resto del mundo crecieron únicamente 2.8%. Por lo tanto, parece ser que la reciprocidad bilateral está teniendo el efecto esperado en cuanto a estimular los flujos comerciales en ambas direcciones a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, si se utiliza el comercio canadiense con el resto del mundo como base de comparación, el impulso dado por el CUFTA a las exportaciones canadienses parece haber excedido de manera sustancial al estímulo de las importaciones canadienses. El componente final de este esquema fue la disminución en un 2.5% de las exportaciones canadienses a los Estados Unidos no liberalizadas por el CUFTA. Para mayores detalles en cuanto al cambiante desempeño del comercio canadiense durante los primeros años del CUFTA, véase Lipsey *et al* (1993), pp. 5-6.
- 2 Según fueron descritos en un discurso dado por el Honorable Michael Wilson y el gobierno canadiense (1992), "El libre comercio de Norteamérica: una descripción y un resumen.", p. IV.
- 3 Northern Telecom, quien durante los últimos cinco años ha incrementado sus ventas en México más de veinte veces, y eso sin libre comercio, es un ejemplo de una compañía canadiense que está en muy buena posición para sacar ventajas de un mejor acceso al mercado mexicano y del incremento de la demanda mexicana, que se va a ver obligada a mejorar la dimensión particular de su infraestructura industrial.

- 4 En servicios financieros, México se ha convertido en los últimos tiempos en un mercado mucho más interesante. Con su reciente crecimiento real, y la reducción de su inflación de tres dígitos a cerca del diez por ciento, México ha dejado de ser el país de alto riesgo, y en graves aprietos financieros, que era hace diez años. Para más detalles, véase el capítulo 4.
- 5 Los objetivos declarados por los políticos en cualquier negociación comercial suelen ser: "abajo las barreras extranjeras, arriba las nuestras". Por ejemplo, el éxito canadiense en las negociaciones agrícolas fue descrito como el haber "expandido las oportunidades del mercado para (las exportaciones canadienses de) carne roja y grano, al tiempo que se mantuvo completamente nuestra administración nacional de oferta de los sectores de lácteos, pollos y huevos" (Gobierno canadiense, 1992, p. IX). Uno de los ejemplos más extremos del regateo para detener (es más, en este caso para incrementar) sus propias barreras comerciales se dio cuando los mexicanos insistieron en un periodo de 25 años para introducir el libre comercio en coches usados de los Estados Unidos y Canadá. Esto hizo que Canadá insistiera entonces en un retraso también de 25 años en la importación de coches usados de México. Es fácil ver los motivos políticos de esto, ¿pero en dónde están los económicos?. ¿Cuál es la demanda de Canadá de coches usados mexicanos, cuando es un hecho que los coches pueden ser importados libres de impuesto desde los Estados Unidos?
- 6 En 1991 Canadá impórtó más de \$1 600 millones de dólares de estos productos desde México, mientras que la categoría que le sigue en importancia era de menos de \$130 millones de dólares en computadoras. Si se hubieran sumado todos los productos agrícolas, habrían ocupado la segunda categoría en importancia.
- 7 Sobre la disputa acerca de las reglas de origen entre Canadá y los Estados Unidos, con respecto a la importación de coches Honda Civic, véase Hufbauer y Schott (1993, p. 41).
- 8 Si Australia y Nueva Zelanda están liberalizando su comercio, no hay necesidad de que Canadá participe, ya que pocos de sus mercados y de sus fuentes de abastecimiento se encuentran allá. El hecho de que ni Australia ni Nueva Zelanda sean socios comerciales nuestros de importancia, hace que tengamos poco que perder por el hecho de ser excluidos, pero también poco que ganar en caso de participar. De hecho, existe un riesgo creciente de pérdida en caso de participar; ya que nuestro mercado actual se encuentra concentrado en otro lado, y esto hace que sea más probable que resultemos dañados por diversificar nuestro comercio.
- 9 Una razón es que al garantizar el empleo en un sector específico de ambos países, el comercio controlado restringe la especialización y por lo tanto limita las ganancias por intercambio basadas en la ventaja comparativa y en economías de escala.

- 10** Y no uno fácil. Por ejemplo, determinar los efectos no defensivos (tradicionales) para Canadá requeriría el avalúo de los beneficios asociados a la creación de comercio, el costo neto (o beneficio) de la diversificación del comercio canadiense, el beneficio de la diversificación mexicana en cuanto a sus compras de importación hechas a Canadá, y el beneficio para Canadá de la diversificación en el CUFTA de las compras de importación de México a Estados Unidos.

CAPÍTULO 12

¿Es el TLC algo más que un tratado de libre comercio? Una visión desde Estados Unidos

William C. Gruben y John Welch

Algunos analistas (Pastor, 1992; Weintraub, 1993) consideran que el TLC va más allá de una política comercial en sentido estricto y que es, en cambio, parte de un proceso de integración económica de mayor alcance. Por iniciativa de Estados Unidos se han incluido en las negociaciones algunos temas que no están directamente vinculados con el comercio. Todo parece indicar que estamos ante un proceso de armonización de políticas nacionales que en el fondo equivale a un amplio movimiento hacia la integración. ¿Será esto verdad? Nosotros sostenemos que lo que parece una integración es en realidad simplemente una continuación de una dialéctica hegeliana en la política comercial.¹ Si bien la dinámica de esta dialéctica se perfila como un impulso dirigido a alcanzar una mayor integración, en realidad podría ocultar esfuerzos proteccionistas. Además, existen razones suficientes para suponer que la dinámica actual de "integración" puede producir confrontaciones de tal magnitud que podrían incluso dar al traste con esta dialéctica tal y como se presenta hoy en día. De hecho, los intentos realizados por Estados Unidos para lograr una armonización a través de los acuerdos paralelos del TLC, pueden ser comparados con una competencia entre dos adolescentes que lanzan sus coches uno contra otro hasta que uno de los dos se acobarda. En una competencia de este tipo, si ninguno de los dos se hace a un lado, el

* Queremos agradecer a Sheila Page del Overseas Development Institute, a Jerry O'Driscoll del FRB-Dallas y a un árbitro anónimo por sus muchas y valiosas sugerencias. Todos los errores u omisiones son atribuibles únicamente a los autores. Aplican las exoneraciones de costumbre. El contenido de este trabajo refleja los puntos de vista de los autores y no debe relacionarse con el Federal Reserve Bank of Dallas o el Federal Reserve System.

resultado puede ser trágico. En el caso del TLC y de sus acuerdos paralelos, la negativa del Congreso de Estados Unidos a ratificar estos acuerdos podía haber sido un resultado igualmente desastroso, que probablemente hubiera puesto fin a los recientes procesos de liberalización comercial unilateral en América Latina.

Con el fin de demostrar que lo que realmente caracteriza al TLC y a sus acuerdos paralelos es una dialéctica hegeliana, y no una integración económica, comenzaremos por considerar los antecedentes de las negociaciones del TLC. Los acontecimientos que precipitaron el TLC se originaron, cuando más tarde, en los años setenta.

Conflicto e innovación en las recientes posturas del comercio de Estados Unidos

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial y hasta fines de los años setenta la política comercial de Estados Unidos implicó una interpretación incondicional de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) del Tratado General de Tarifas y Comercio (GATT).² Estados Unidos era el principal defensor mundial de las estrategias multilaterales de liberalización del comercio internacional. Sin embargo, hacia fines de los años setenta esta potencia mostró su desencanto con el GATT. Entre los diversos problemas que aquejaron a esta organización estuvo en primer lugar el "efecto caravana" (las negociaciones del GATT se parecen a una caravana que sólo puede avanzar a la velocidad de su camello más lento); en segundo lugar el problema del "polizonte", (algunos países en especial los países menos desarrollados, se han visto beneficiados por el sistema multilateral sin que ello los haya obligado a reducir en forma significativa sus barreras comerciales); y, en tercer lugar, el surgimiento de problemas relacionados con el comercio que no estaban cubiertos por el GATT, tales como la inversión extranjera directa (IED), el comercio de servicios y la propiedad intelectual (Primo Braga, 1989, p.245). Para Estados Unidos, estos tres problemas fueron produciendo una frustración cada vez mayor. Mientras que el efecto caravana se explica por sí mismo, tanto el problema del "polizonte", como los problemas relacionados con el comercio que no fueron contemplados en el GATT merecen una mayor atención. La vinculación de estos dos problemas hace suponer que deben ser estudiados de manera conjunta.

A pesar de que muchos países se incorporaron al GATT en busca de la apertura de los mercados externos, rara vez mostraron su interés por

abrir su propio mercado. En el caso de los países menos desarrollados, cuya posición competitiva frente a las naciones desarrolladas era desfavorable en muchas industrias, esta inclinación parecía muy comprensible. El GATT permitía que las naciones menos desarrolladas cedieran menos en términos proteccionistas que las naciones industrializadas, e incluso les ofrecía oportunidades de acceso especial a los países desarrollados bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).³ Sin embargo, para algunos países estas oportunidades especiales no fueron suficientes. Una peculiaridad histórica del GATT otorgó a los países la posibilidad de un proteccionismo aún mayor.

Debido a que hasta la Segunda Guerra Mundial los países proteccionistas habían concentrado sus energías en los aranceles, el GATT fue diseñado justamente para reducirlos. Con el paso del tiempo, muchos países signatarios del GATT simplemente reemplazaron sus barreras arancelarias —que están prohibidas dentro del GATT— por otro tipo de barreras permitidas por el GATT. Las restricciones cuantitativas, mismas que se manifestaron a través de cuotas y permisos, se convirtieron en una práctica normal. Lo mismo sucedió con las regulaciones y las normas referidas a la “calidad del producto”, mientras que los subsidios a las exportaciones adquirieron una creciente popularidad. Aparecieron regulaciones detalladas en contra de la inversión extranjera directa y no faltaron algunos países que decidieron convertirse en refugios de la piratería intelectual (al mantener una protección de derechos de autor y de patentes muy débil para así convertirse en centros de producción sin licencia).

Durante los años ochenta, particularmente en los países en desarrollo, proliferaron estas innovaciones como respuesta a los choques externos vinculados a los términos de intercambio así como a problemas de deuda externa. Partiendo del supuesto de que el auge de precios en las materias primas de los años setenta continuaría en los ochenta, muchos países en desarrollo instrumentaron estrategias de crecimiento basadas en el endeudamiento, y para ello encontraron bancos extranjeros que mostraron su disposición a apoyarlos. Sin embargo, para finales de los años setenta, el cambio en la política monetaria de Estados Unidos provocó un súbito crecimiento en las tasas de interés, e hizo de la deuda un camino muy tortuoso para alcanzar cualquier meta. A principios de los años ochenta, el precio de las exportaciones tradicionales de materias primas de los países en desarrollo entró en una lenta caída. Para poder

hacer frente al endeudamiento, así como a las dificultades en las balanzas de pagos⁴, muchos de estos países optaron por filosofías más parecidas al mercantilismo del siglo XVIII que al GATT, y la expresión más clara de esta preferencia se hizo patente en las innovaciones legales no arancelarias del GATT.

Mientras tanto, una serie de desarrollos tecnológicos hicieron que Estados Unidos viera con creciente sospecha y consternación las innovaciones en el proteccionismo extranjero. Las innovaciones en las comunicaciones y transportes, que comenzaron en los años sesenta, habían provocado un crecimiento significativo de los esquemas de "producción compartida"; por ejemplo, las compañías establecían una parte de la operación total manufacturera en Taiwan, otro tanto en Singapur y, quizás, otra porción en México. Hacia los años ochenta, la combinación de nuevas revoluciones en las comunicaciones y en la tecnología de la producción con la apertura mostrada por varios países produjo una ola de oportunidades para el comercio de servicios de Estados Unidos. Esta situación llevó a Estados Unidos a presionar a sus socios comerciales con el fin de asegurar la expansión de este comercio.

Sin embargo, el comercio en servicios tiene algunas complicaciones que no son particularmente frecuentes en el comercio de bienes. El comercio en servicios opera de manera más eficiente en aquellos lugares en los que se encuentran físicamente tanto el productor como el cliente. En este sector normalmente alguien tiene que viajar, y lo típico es que sea el vendedor. De modo tal que el productor de servicios va a mostrar una clara preferencia por asegurar su posición dentro del propio mercado y evitar así que el comprador tenga que viajar para consumirlos.

Lo que es claro para el comercio internacional es que una vez asegurada la presencia dentro del mercado, las reglas de inversión del país huésped van a tener un efecto abrumador en las oportunidades de venta. Aquellas reglas que restringen la inversión extranjera obstaculizan el comercio de servicios estadounidense. Más todavía, debido a que muchas de las exportaciones de servicios de Estados Unidos implican un conocimiento especializado de tecnología (incorporado a la maquinaria, en software o en empleados) las ganancias y el desarrollo de tal comercio depende muchas veces de la protección de los derechos de propiedad intelectual. El riesgo de que haya robos tecnológicos tiene un efecto devastador. Hacia los años ochenta, el acelerado ritmo del desarrollo

tecnológico, aunado a la creciente facilidad para copiar nuevas tecnologías sin autorización, hizo que este riesgo creciera cada vez más.⁵

A la vez que estos factores aumentaron el atractivo de la apertura comercial para Estados Unidos tomaba lugar el proceso de innovación en el proteccionismo de los países en desarrollo y el consecuente aumento en las barreras comerciales, de ahí que Estados Unidos decidiera lanzar el programa denominado "Reciprocidad agresiva".⁶ La sección 301 de la ley Comercial de 1974 y su revisión, "Super 301", bajo la Ley General de Comercio y Competitividad de 1988 permitió a esta potencia contar con nuevos márgenes de maniobra y amenazar con represalias comerciales unilaterales. Estados Unidos recurrió a estas amenazas con el fin de lograr que otros países abrieran su comercio y también para "motivar" a sus socios comerciales (por ejemplo la industria brasileña de software) a reforzar sus regímenes de protección a la propiedad intelectual.

Los países proteccionistas innovadores idearon rápidamente la manera de aplicar medidas (supuestamente diseñadas para abrir el comercio) que tenían otras funciones. Por ejemplo, Estados Unidos utilizó la sección 301 y "Super 301" para negociar restricciones "voluntarias" a las exportaciones (una innovación en el proteccionismo de Estados Unidos por medio de la cual los países exportadores han restringido "voluntariamente" sus exportaciones hacia esta potencia). Los países extranjeros que se tardaban en restringir "voluntariamente" sus exportaciones, pronto recibieron amenazas de sanciones comerciales relativas a la Sección 301. Estados Unidos también aumentó sus medidas "compensatorias", tales como el aumento de los aranceles, en contra de aquellos países a los que acusaban de *dumping* o de otras prácticas comerciales "desleales".⁷ Sin embargo, en muchos casos estas acusaciones han sido dudosas (Bovard, 1992).

En suma, en el contexto de la política comercial de Estados Unidos, se pueden observar dos tipos de dialéctica. Por un lado, la dialéctica entre diversas fuerzas dentro de Estados Unidos que se inclinaron por el libre comercio en el ámbito internacional pero que opusieron resistencia a la apertura del mercado estadounidense, y aquellos países que de manera similar presionaron por la apertura de los mercados pero mostraron una clara preferencia en favor de la protección del mercado propio. De modo tal que mientras un grupo desarrollaba innovaciones tanto con respecto

a la liberalización como al proteccionismo, el otro le oponía sus propias medidas.

Por otro lado, el reacomodo de los patrones comerciales que inspiró las iniciativas de Estados Unidos en las discusiones del GATT, a su vez afectó las posiciones de aquellos que propugnaban por el proteccionismo y aquellos que no. Algunas compañías estadounidenses que habían apoyado el proteccionismo descubrieron que los cambios en la tecnología de producción y en los mercados habían convertido el libre comercio en una opción más atractiva. Para otros proteccionistas tradicionales estos mismos cambios hablaban en favor de un incremento en los esfuerzos proteccionistas.

Para aclarar esta redistribución de las presiones proteccionistas, es necesario poner atención en algunos puntos de la dinámica de producción compartida. Los esquemas de producción compartida sencillamente llevaron a que las compañías de exportación de Estados Unidos recurrieran cada vez más a la exportación de productos parcialmente manufacturados, para que continuaran el procesamiento fuera, y luego se reimportaran (quizás para continuar el procesamiento en Estados Unidos antes de venderlos).

A medida que este proceso se desarrolló, las compañías y las industrias que adoptaron estos esquemas de producción compartida se inclinaron cada vez más en favor de la apertura del mercado estadounidense (González y Vélez, 1992). Después de todo, los fabricantes que importan sus insumos casi siempre se benefician de barreras comerciales reducidas. La presión de las compañías manufactureras en favor de medidas proteccionistas comenzaron a disminuir (Magee, 1990). Además, los fabricantes estadounidenses con esquemas de producción compartida mostraron un creciente interés en la liberalización de las leyes de inversión extranjera en aquellos países claramente atractivos para las operaciones de producción compartida. Estos intereses coincidían con los de las compañías estadounidenses exportadoras de servicios, a pesar de que estas últimas buscaban vender los productos de sus operaciones foráneas en el exterior.

Del otro lado de este proceso dialéctico, el sector obrero vio el incremento de las operaciones manufactureras de Estados Unidos en el exterior como una amenaza al empleo de obreros sindicalizados en Estados Unidos. Por lo tanto, los sindicatos comenzaron a presionar para que se restringiera el comercio. Aumentaron sus presiones tanto directa-

mente como indirectamente mediante el despliegue de alianzas con otros grupos. Como ejemplo innovativo de la presión indirecta, las organizaciones laborales estadounidenses comenzaron a protestar por los problemas ambientales de otros países. Al aliarse con grupos ambientalistas, las organizaciones laborales acusaron a las compañías estadounidenses de realizar sus operaciones en el extranjero con el fin de aprovechar normas ambientales más laxas o de aplicación menos estricta, vigentes en otros países. Pidieron al Congreso que tomara medidas que impidieran que esas compañías reexportaran sus productos al mercado de Estados Unidos. Estas medidas no solamente podrían desalentar a algunas compañías que operan ya en el extranjero, incluso si aquello que las motivó a establecerse fuera no habían sido necesariamente consideraciones ambientales, sino que también podrían desalentar futuras decisiones por parte de otras compañías para establecer procesos de producción fuera del mercado estadounidense.

El TLC como el siguiente paso

Esta redistribución de las presiones en favor y en contra de la liberalización comercial se hace más clara a través del establecimiento de los marcos de negociación que llevaron al TLC. Las oportunidades para un tratado de libre comercio habían aumentado con la disminución de las presiones proteccionistas de los productores estadounidenses. Las organizaciones laborales de este país, sin embargo, propugnaron por la negociación de los acuerdos paralelos sin los cuales, argumentaban, el TLC iba a provocar una competencia desleal.

El avance de las negociaciones paralelas mostró que los proteccionistas las veían como una segunda oportunidad para hundir el TLC. Sin embargo, en la medida que se hizo patente que, uno tras otro, se iban alcanzando acuerdos sobre el medio ambiente y sobre otros temas, nada pudieron hacer. Las disparidades en las leyes laborales y ambientales de Estados Unidos y México (o en su observancia) fueron tachadas cada vez con mayor frecuencia de ser lo que la AFL-CIO llama "dumping social"—frase tomada de la rectoría de los antiguos proteccionistas de manufacturas (AFL-CIO, 1992).

Los puntos principales incorporados a las negociaciones paralelas eran parte de la agenda de Estados Unidos. A pesar de que los tres países estaban de acuerdo en que la violación a los convenios paralelos debería

ser objeto de castigo, sólo Estados Unidos argumentó que las penalizaciones deberían tomar en cuenta nuevos actos de proteccionismo. Tanto los negociadores canadienses como los mexicanos, que percibían una contradicción en el uso del proteccionismo para tener acceso a un libre comercio, mostraron en cambio su inclinación en favor de las multas.

Para los grupos proteccionistas en Estados Unidos, las negociaciones paralelas no sólo ofrecieron una oportunidad adicional para que se manifestara la intransigencia estadounidense, sino que otorgaban a los mexicanos una oportunidad similar. El creciente interés de Estados Unidos en la armonización de las normas de protección laboral, por ejemplo, podía implicar que la preocupación de México en cuanto al trato laboral que reciben sus trabajadores en Estados Unidos también pudiera ponerse sobre la mesa.

Finalmente, y a pesar de que a primera vista las negociaciones paralelas parecían apuntar hacia la profundización de la integración, en contraposición con lo que podía ofrecer un tratado de libre comercio, también es cierto que ofrecieron nuevas oportunidades para acabar con el tratado por la vía de la intransigencia y de las recurrentes objeciones. Es importante considerar el motivo por el cual las negociaciones paralelas pueden ser vistas como una forma de hundir el TLC, más atractiva que lo que el propio tratado ofrece por sí mismo. Las negociaciones paralelas abren este camino debido a que, en lugar de estar dirigidas a temas pura y llanamente relacionados con el comercio internacional, están íntimamente vinculados o incluso caen dentro del dominio de la política interna. Es claro que cambios en las normas laborales y en la política ambiental pueden tener mayores efectos directos en los empresarios mexicanos de lo que lo tendrían los cambios en la política comercial. Incluso aquellas empresas mexicanas que no tienen ninguna relación con el comercio con Estados Unidos o Canadá van a verse afectados. De este modo, los acuerdos paralelos ofrecen nuevas oportunidades para la oposición mexicana al TLC. En suma lo que algunos ven como una serie de movimientos dirigidos a la integración puede también ser visto como una redistribución de las presiones a favor y en contra del proteccionismo. Los sindicatos se ha unido a los ecologistas en contra del tratado. Al mismo tiempo, aquellos grupos manufactureros claramente en favor de una mayor liberalización comercial buscan alianzas con la comunidad bancaria, para quien el proteccionismo puede poner en riesgo el pago de los

enormes préstamos concedidos a los exportadores latinoamericanos (incluido México).

Estas tendencias que en principio parecieran apuntar hacia una mayor integración, en la medida que abordan temas que tanto Canadá como México podrían considerar relacionados con su soberanía nacional, también podrían verse como la expresión del intento de grupos proteccionistas en Estados Unidos por ampliar la línea de batalla en contra del libre comercio.⁸ Además, las mismas negociaciones paralelas pueden entenderse como una invitación a México y a Canadá para que presionen sobre temas que Estados Unidos podría también considerar como relacionados con su soberanía nacional.

El TLC negociado: liberalización y proteccionismo

Nos hemos centrado en los acuerdos paralelos con el fin de afirmar que el TLC no significa realmente una integración económica, ya que el diseño y construcción de estos acuerdos parece más bien favorecer el proteccionismo. Ahora bien, éste no es el caso con el TLC oficial, que está definido con mayor precisión. Sin embargo, incluso el propio texto no es sino una síntesis de las presiones del proteccionismo y el libre comercio.

El TLC no hace libre al comercio, pero sí lo liberaliza. En un periodo de quince años, el TLC empieza por reducir y termina por eliminar todos los aranceles y la mayoría de las barreras no arancelarias entre Canadá, México y Estados Unidos. Por otra parte, el TLC es un tratado "de avanzada del GATT": ninguno de los signatarios puede incrementar sus aranceles a las importaciones de países que estén tanto dentro como fuera del área de libre comercio.

A pesar de que la eliminación total de los aranceles llevará quince años (Tabla 12.1), alrededor del 70% de los bienes que se importen de México van a entrar a Estados Unidos sin aranceles desde el momento en que el tratado entre en vigor. Al mismo tiempo, 50% de las exportaciones de Estados Unidos hacia México estarán libres de impuestos. Pero además van a desaparecer otras barreras al comercio mercantil que son menos evidentes. En las industrias maquiladoras, los requerimientos de desempeño (para la exportación)⁹ y las restricciones a las ventas en el interior¹⁰ se van a evaporar apenas el tratado entre en vigor.

Por otro lado, el tratado implica muchas o más cosas que el comercio de mercancías. En un contexto trinacional, el tratado hace realidad las

largamente buscadas metas de Estados Unidos en cuanto a la liberalización del comercio de servicios y de las reglas de inversión extranjera, al tiempo que hace más rigurosa la protección de la propiedad intelectual. Es importante señalar que, en este contexto, el TLC representa un logro que Estados Unidos no ha sido capaz de alcanzar en un marco multilateral más amplio.¹¹ Aunque el TLC impone cierto grado de apertura sobre Canadá y Estados Unidos, alcanza su más significativa liberalización en el caso de México. El TLC amplía la posibilidad de las compañías canadienses y de Estados Unidos de establecer y comprar empresas en México, al igual que simplifica y facilita su liquidación en caso de que decidan salirse del país. El TLC también hace más flexibles las restricciones que hasta hace poco obstaculizaron la expansión de las actividades de dichas compañías. El TLC levanta las restricciones a las transferencias de utilidades a países extranjeros. Se eliminan los requerimientos de contenido local, aunque existirán reglas de contenido amplio en el TLC. A través del TLC, México amplía los permisos temporales de trabajo para los proveedores de servicios de Canadá y Estados Unidos, y levanta las normas de licencia y realización.

Sin embargo, a pesar de toda esta liberalización, el TLC conserva algunos elementos proteccionistas, y algunos de ellos continuarán indefinidamente. Como lo muestra la Tabla 12.1, el TLC protege algunos sectores sensibles —tales como la agricultura, los minerales, la banca y los textiles y vestidos— al hacer que su inclusión se dé de manera calendarizada y por etapas. Este proteccionismo es temporal. No obstante, como síntesis de presiones liberalizadoras y proteccionistas, el TLC contiene otros tipos de protección que no sólo son permanentes, sino que elevan las barreras comerciales por encima de los niveles anteriores al TLC.¹² En cierto número de sectores —en especial los automóviles, los textiles y los vestidos— el TLC impone normas de contenido norteamericano, y en algunos casos constituye de hecho un aumento del proteccionismo.¹³ Bajo el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, los automóviles podían ser importados libres de impuestos si contenían por lo menos 50% de insumos canadienses/estadounidenses. Para que las importaciones de automóviles reciban los beneficios del TLC, la regla norteamericana es de 62.5%. Del mismo modo, para que los textiles y vestidos puedan ser aceptados en un “libre” comercio dentro del TLC, deben estar hechos a partir de hilos o

fibras originarios de Norteamérica.¹⁴ Este convenio incorporado en el TLC amplía y refuerza el proteccionismo inherente en el —más amplio— acuerdo multinacional multifibra.

Tabla 12.1

TLC: Calendario de reducciones arancelarias

<i>Fecha de división Categoría por fecha</i>	<i>Importaciones estadounidenses desde México (% del total)</i>	<i>Importaciones mexicanas desde EU (% del total)</i>
A. En vigor a partir del Tratado	53.8	31.0
B. 5 años después	8.5	17.4
C. 10 años después	23.1	31.8
C+ 15 años después	0.7	1.4
D. Libres de impuestos antes del Tratado	13.9	17.9

Fuente: USITC (1993), pp. 1-2 y 1-3

Sin embargo, lo que sí es verdad es que el TLC liberaliza de manera inequívoca el comercio de Norteamérica. De hecho, esto parece ser el motivo por el cual las negociaciones paralelas se convirtieron en el blanco de los proteccionistas. Hay que señalar también que el tratado ofrece muy pocas oportunidades para la desviación del comercio, en la que los productores eficientes que no pertenezcan al TLC se verían imposibilitados para comerciar con los países del TLC únicamente porque dicho acuerdo reduce las barreras comerciales entre los países de Norteamérica, pero no para otros (Primo Braga, 1992).

Efectos relacionados con el comercio en Estados Unidos: producción y empleo.

A pesar de que la más famosa objeción relacionada con el TLC es, según Ross Perot, el “efecto de absorción” de trabajos que se irían a México, han aparecido varios intentos más serios para medir los efectos del TLC.¹⁵ No todos estos estudios comparten el mismo enfoque, y por lo tanto los resultados varían considerablemente.¹⁶ Algunos incluyen modelos estáticos. Algunos otros son dinámicos. Otros ajustan flujos de capital, aunque la mayoría de ellos no lo hace. Algunos más se apoyan en datos

históricos. Casi todos incluyen modelos de equilibrio general computable (EGC), están altamente desagregados, y encuentran efectos positivos, si bien pequeños, en términos de bienestar y de producción, para Estados Unidos.¹⁷ Después de todo, México entra al TLC con un mercado pequeño en comparación con Canadá, mientras que Estados Unidos ya tiene en vigor un tratado de libre comercio con Canadá.

La mayoría de los modelos EGC parten del supuesto ya sea de salarios rígidos y flexibilidad del empleo, o bien de salarios flexibles y pleno empleo. El primero arroja pequeñas ganancias porcentuales en empleo, mientras que en el segundo las ganancias corresponden a los salarios. Ambas categorías encuentran por supuesto ganancias similares en términos de ingreso. En cambio, al tomar un modelo que muestre una mayor correspondencia con la realidad —con salarios relativamente flexibles y por debajo del pleno empleo— el efecto del TLC probablemente incluiría menos crecimiento en el empleo que el esperado por los modelos de salarios rígidos, menos crecimiento en los salarios que el proyectado por los modelos de empleo total y cerca del mismo crecimiento en el ingreso de ambos. Los modelos estáticos EGC que no toman en consideración los flujos de capital obviamente muestran efectos menores, independientemente de qué país del TLC se trate.¹⁸

Algunos modelos estáticos EGC incluyen rendimientos crecientes a escala.¹⁹ Mientras más crece la producción, más crece el ingreso. Incluso, estos modelos muestran pequeñas ganancias porcentuales en el ingreso real, en los salarios reales y en los niveles de empleo. Sigue siendo pequeña la importancia empírica de los efectos de escala, en contraposición a las mejoras en la eficiencia derivadas de una mayor competencia (Tybout y Westbrook, 1993; Backus, Kehoe y Kehoe, 1992). Los modelos dinámicos pronostican grandes efectos en el crecimiento, especialmente en México (Romero y Romero, 1991). Incluso aquí, los efectos porcentuales siguen siendo pequeños para Estados Unidos.

Existen otras dos ramas de la literatura que están menos confiadas con respecto a los efectos del TLC en Estados Unidos. La primera, cuyo principal representante es Leamer (1992), ofrece argumentos basados en la igualación de precios de factores a través del comercio y de la migración. Estos argumentos son compatibles con el teorema Stolper-Samuelson, que afirma que la liberalización del comercio hará que disminuya el salario real en Estados Unidos debido a la escasez de

trabajadores no calificados. No obstante, Hinojosa-Ojeda y Robinson (1992) afirman que dado el tamaño relativo de las economías de Estados Unidos y de México y el largo periodo de implementación del TLC es posible que el efecto Stolper-Samuelson resulte pequeño y que se vea opacado por los otros efectos del tratado que fortalecerán el crecimiento.

Una segunda rama de la literatura ve al TLC desde un punto de vista histórico. A pesar de que parte de esta literatura (Hufbauer y Schott, 1992a; Weintraub, 1922) llega a conclusiones que son compatibles con las de los modelos EGC, ésto no sucede con una serie de documentos informativos del Instituto de Política Económica.²⁰ Estos estudios, partiendo de la experiencia individual de diferentes industrias establecen paralelos históricos con el fin de proponer hipótesis sobre la macroeconomía de los Estados Unidos. Su forma de argumentación los lleva a conclusiones típicas, como por ejemplo, que la experiencia de la industria automotriz ofrece una guía sólida para predecir lo que sucederá con la macroeconomía estadounidense. Según el Instituto de Política Económica, los resultados del TLC para Estados Unidos son negativos.

Un postulado interesante de los documentos del Instituto de Economía Política es el argumento de que durante los últimos quince años, a pesar de que ha habido un crecimiento en el empleo en Estados Unidos, el "libre comercio" ha sido la causa principal de la migración de empleos hacia otros países. Sin embargo, en los hechos, se puede demostrar que durante este periodo la política comercial de Estados Unidos ha sido cada vez más proteccionista. De manera aparente, el Instituto de Política Económica ve el reciente incremento del proteccionismo en Estados Unidos perfectamente compatible con una posición en favor del libre comercio. Los autores no discuten la evidencia empírica presentada por Gruben (1990a y 1990b) y Truett y Truett (1993) que muestra que los trabajos que "emigraron" a México durante este periodo se hubieran "ido", en todo caso, a Asia. Los autores del Instituto de Política Económica no sólo subestiman el crecimiento en el empleo en los Estados Unidos, y el declive de las tasas de desempleo durante este periodo, sino que no han podido argumentar en contra del planteamiento que sostiene que los trabajos se mueven hacia otros sectores de la economía y no a otros países.²¹ Sin embargo, las tesis que prevén movimientos masivos de trabajos a México tienen un peso público significativo. Más todavía, tales

argumentos son el punto central del gran movimiento proteccionista de Estados Unidos.

Efectos sectoriales

Si la mayoría de los estudios sobre el impacto del TLC apuntan hacia una expansión general en Estados Unidos, ¿cuál es el motivo entonces de que los proteccionistas dediquen tanta energía contra el tratado? Después de todo, desde el punto de vista del proteccionismo, todo indica que se dedicó mucho esfuerzo al diseño y construcción no sólo de los acuerdos paralelos, sino también de las reglas de contenido nacional dentro del TLC. Estos esfuerzos fueron el resultado de las presiones ejercidas por aquellos que se van a ver beneficiados por dichas reglas.

En sentido amplio, la respuesta es que la apertura comercial produce una reasignación de los recursos y de la producción de sectores menos competitivos a sectores más competitivos, y sirve como fuente de inspiración en los sectores menos competitivos para esfuerzos políticos. Según el análisis tradicional de Hecksher-Ohlin-Samuelson (H-O-S), los sectores más competitivos (y que por lo tanto son los que más van a ganar) tenderán a utilizar en forma más intensiva los factores de producción más abundantes. En comparación con casi todos los países, y por supuesto con México, Estados Unidos cuenta con una abundancia relativa de capital fijo (planta y equipo) y capital humano (una fuerza de trabajo educada). Aquellas industrias que requieran para la comercialización de sus productos trabajadores de relativa baja calificación, o bajos niveles de capital físico, van a encontrar muchas cosas desagradables en el TLC, a menos que puedan establecer operaciones en el extranjero. Las organizaciones de trabajadores con bajos niveles de capacitación pueden también encontrarse con que el esfuerzo de cabildeo en contra del TLC ofrezca mayores resultados que casi cualquier otro esfuerzo que puedan hacer.

Sin embargo, seguramente la reubicación de trabajadores a lo largo de los diferentes sectores de la economía de Estados Unidos será pequeña, tanto en términos relativos como absolutos, debido a que tanto el tamaño de las economías, como de las fuerzas de trabajo de Canadá y México es relativamente pequeño, si se le compara con el de Estados Unidos. La mayoría de los estudios señalan que algunos sectores estadounidenses que van a salir perdiendo son el azúcar refinada, frutas y vegetales, vestidos y textiles, y enseres domésticos. Entre los sectores ganadores se

encuentran los químicos, instrumentos, maquinaria y equipo, vehículos automotores, instrumentos, caucho y plástico. Si bien los indicadores sugieren que ni las ganancias, en términos del producto total o de empleo, ni las pérdidas que sufrirán los perdedores, serán considerables, permanece el temor a que se dé una dislocación importante.

Finalmente, una razón por la cual el cabildeo en contra de un comercio más libre puede tener un peso significativo tiene que ver con el hecho de que es más fácil para alguien que está en posibilidades de perder su empleo saber que es posible que lo pierda, que para alguien que puede obtener un trabajo saber que va a ser él el que lo obtenga. Después de todo, incluso si surgen nuevos trabajos, siempre puede ser otro el que lo obtenga.

Servicios

A medida que los avances tecnológicos han aumentado las oportunidades en el comercio de servicios, Estados Unidos ha intensificado sus esfuerzos para negociar aperturas. A pesar de que detrás de estos intentos podría verse la importancia cada vez mayor de este tipo de comercio, los esfuerzos teóricos de incorporar el comercio de servicios dentro de los modelos de comercio internacional no han resultado muy exitosos, con la posible excepción de Hirsch (1989). El problema para poder explicar correctamente el comercio de servicios y sus relaciones complementarias con el comercio de bienes complica también las proyecciones basadas en los modelos de Hecksher-Ohlin-Samuelson.

No obstante, como ejemplo práctico de las relaciones complementarias entre el comercio de bienes y el comercio de servicios, basta con señalar que Estados Unidos posee una ventaja comparativa en productos basados en tecnología de punta. Estos productos son intensivos en cuanto a servicios debido a que, de una forma u otra, requieren de un alto grado de apoyo de servicios. En la medida en que tales servicios son negociados, los modelos H-O-S no están tan fuera de foco.

Al tomar en consideración las motivaciones de Estados Unidos en cuanto a nuevos tipos de negociaciones comerciales, hay que recordar que una gran proporción de servicios requiere de una interacción muy cercana entre el productor y el consumidor. El costo de esta interacción, en términos de viajes y de nueva infraestructura, va a afectar la dirección del comercio no únicamente en el sector servicios, sino también en aquellos

sectores cuyos bienes requieren del uso intensivo de servicios. Hay que recordar también que el comercio de servicios depende del grado en el cual la inversión extranjera está permitida en cada sector. Sin embargo, la reubicación de plantas y equipo en un país extranjero suscita dudas sobre la identidad de aquellos que van a hacer uso de ellos. La movilidad laboral se convierte entonces en un tema importante.

Debido a estas interrelaciones, las negociaciones del TLC pudieron haber llevado a situaciones difíciles. Estados Unidos y México hicieron un pacto de caballeros para que los temas de migración no entraran en las negociaciones formales del TLC, aunque sí lo harían el flujo de capital y de tecnología. Al confinar las negociaciones laborales a aquellas relacionadas con el flujo de servicios de "alta tecnología", el TLC logró que no se tocaran temas más generales de migración. No obstante, las demandas para que hubiera tratados paralelos sobre normas laborales le permitió a México presentar demandas más generales en cuanto a migración internacional. Los Estados Unidos habían abrigado la esperanza de poder pasar por alto este tema.

Los servicios que recibieron más atención en las negociaciones del TLC fueron las finanzas, los seguros, el transporte y las telecomunicaciones. El sector bancario mexicano había sido nacionalizado durante la crisis económica de 1982. Hasta 1988, la administración mexicana estaba más interesada en capitalizar el sector bancario que en ampliar o profundizar los servicios bancarios. En 1988, el gobierno mexicano comenzó a liberalizar los controles sobre las tasas de interés de los bancos. Durante 1991 y 1992 México vendió sus dieciocho bancos nacionalizados al sector privado.

El TLC no cambia los requerimientos de entrada de los bancos extranjeros en Estados Unidos y Canadá, pero la apertura del sistema financiero mexicano conseguida por el tratado es uno de los logros más significativos de las negociaciones. Debido a que las normas de entrada están ligadas al tamaño del sistema bancario mexicano, con el tiempo tendrán que cambiar. Pero en el contexto del tamaño del sistema bancario mexicano a finales de 1992, la entrada de compañías canadienses y estadounidenses a la banca mexicana requeriría de la presentación de reservas y capital cubierto de entre 20 y 90 millones de dólares. Es de suponer que los requerimientos van a aumentar más que disminuir. Aunque esto quiere decir que probablemente la entrada de los bancos de Estados Unidos en México sea lenta, su presencia va a ir creciendo al paso del tiempo. Por otra parte, los requerimientos para la participación en los

mercados de valores, de bonos, de aseguradoras y arrendadoras están más liberalizados. Es de esperar que haya más aportaciones de especialistas de Estados Unidos en estas áreas.²²

Bajo el TLC, los servicios de transporte se van a ver beneficiados en ambos lados de la frontera, especialmente en el área de camiones. En México, 88% de la carga se transporta por carretera (USITC, 1991, pp.4-88). Es probable que se incrementen las exportaciones mexicanas de servicios camioneros a Estados Unidos, aunque ello dependerá de que se siga mejorando la infraestructura de la frontera y del interior de México.²³ Las implicaciones del TLC en el largo plazo también incluyen un aumento en los servicios de camiones de Estados Unidos, aunque el tratado sólo va a tener un efecto marginal en lo que se refiere a otros servicios de transportación. (USITC 1991, pp.4-48). Es obvio que el comercio de bienes es intensivo en el uso de servicios de transportación, y que va a ser necesario desarrollar la infraestructura en ambos lados de la frontera.²⁴

El comercio de telecomunicaciones y el comercio de bienes que está relacionado con dicho sector tuvo un gran impulso con la reciente privatización de Teléfonos de México (Telmex) en 1991. Los servicios telefónicos básicos constituyen el principal servicio intercambiado entre México y Estados Unidos, siendo estos últimos un importador neto de estos servicios. En lo que se refiere a los servicios básicos y equipo relacionado, en la medida que la inversión en este sector aumente durante los próximos años, el TLC deberá cambiar el balance del comercio en favor de Estados Unidos.

Protección de los derechos de propiedad intelectual

Dada la importancia de la protección de la propiedad intelectual en el comercio de servicios y la inversión extranjera, el alcance del TLC en relación con este tema ha tenido mucha prensa. Más todavía, se ha argumentado que las provisiones en patentes y secretos comerciales ofrece las más altas normas de protección alcanzadas en cualquier negociación comercial (USITC 1993, pp.3-7).

Una de las cláusulas más significativas de esta sección, y del TLC en general, es la codificación del régimen nacional. En el presente contexto, esta codificación asegura que la propiedad intelectual de las compañías de cualquiera de dos de los países del TLC sea tratada en el tercero de la misma manera que si hubiera sido desarrollada en ese mismo país. Una

segunda cláusula general de importancia es la prescripción estricta del uso de licencias de patente obligatorias, que va a tener un fuerte impacto en el proceso canadiense para patentar productos farmacéuticos.²⁵ Una tercera cláusula de importancia obliga a los países signatarios a garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual frente a transgresiones no sólo internas, sino también en la frontera. Es decir, se van a desarrollar controles no sólo para terminar con la producción de productos piratas, sino también para detener su importación.

A pesar de éstas y otras cláusulas, incluidas aquellas sobre los procedimientos judiciales para asegurar su cumplimiento, tanto Canadá, como México y Estados Unidos, contaban ya con una protección muy fuerte de la propiedad intelectual antes de que el TLC fuera firmado. De hecho, el TLC implica pocos cambios significativos en las leyes de propiedad intelectual de Estados Unidos, y no va a cambiar mucho la ley mexicana de patentes. En 1991 México sometió su ley de patentes a una serie de mejoras que la colocaron en un nivel equivalente al de los principales países industrializados.²⁶

Uno de los aspectos más importantes de la protección de la propiedad intelectual en el TLC no sólo se limita a ayudar a asegurar la permanencia de la nueva ley mexicana de propiedad intelectual, sino que lo lleva a cabo dentro de un contexto internacional. Aún así, las diferencias entre los sistemas legales de México, Canadá y Estados Unidos abren la posibilidad a algunos problemas. Bajo la ley mexicana, el precedente no controla automáticamente la implementación de la ley. En la mayoría de los casos la protección se extiende a una compañía o a un individuo sólo si ésta parte litiga exitosamente el problema. Por lo tanto, los costos para obtener una protección efectiva son altos. Pero si el resultado del TLC es una integración verdadera, los efectos de tales divergencias en los sistemas legales deberán obviamente reducirse.²⁷

Migración

Desde el punto de vista de Estados Unidos, una razón de ser del TLC es la esperanza de que éste alivie la presión de la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos. Como las aperturas comerciales tienden a igualar los salarios reales entre los países (igualación de precios de factores), según esta visión, los incentivos para la migración transfronteriza

deberían disminuir. La USITC (1991) ha producido resultados que, a partir de modelos de equilibrio parcial, muestran esta convergencia, principalmente a partir de un incremento de los salarios mexicanos. Hinojosa-Ojeda y McCleery (1990) hicieron modelos sobre migración, comercio y flujo de capitales con mercados laborales duales (altos salarios y bajos salarios) tanto en México como en Estados Unidos —y añadieron el sector maquiladoras—. Según los resultados de dichos modelos, el TLC va a hacer que disminuya la migración debido a que los salarios van a subir más en México que en Estados Unidos.

El cuadro se oscurece cuando uno incorpora el enorme e ineficiente sistema ejidal mexicano, como lo hacen Levy y Van Winjnbergen (1992) e Hinojosa-Ojeda y Robinson (1991). Bajo el TLC, las exportaciones de Estados Unidos de maíz y germen de soya podrían no sólo representar una fuerte competencia para los ejidos, sino que también podrían provocar una dislocación importante entre los ejidatarios. El resultado podría incluir un marcado aumento de la migración hacia Estados Unidos. La reciente reestructuración del sistema ejidal hecha por el gobierno mexicano, con el fin de facilitar la inversión en infraestructura y bienes de capital a través de sociedades o acuerdos de arrendamiento con organizaciones empresariales, podría dar lugar a operaciones más competitivas. Sin embargo, estos mismos pasos podrían inducir a algunos campesinos de los ejidos a coger su dinero e irse, incluso si éste ingreso adicional los motivara a quedarse en México en lugar de emigrar a Estados Unidos. Sin embargo, el largo periodo de ejecución del TLC para los productos agrícolas típicos de los ejidos les da a los campesinos más tiempo para hacer sus tratos y tomar sus decisiones antes de que la competencia se intensifique —suavizando y haciendo más lenta la transición.

Más allá del TLC: Los acuerdos ambientales, de lugares de trabajo y de ajustes

En los acuerdos paralelos, e inclusive en el propio TLC, Estados Unidos ha impulsado su agenda en una dirección que eclipsa la frontera entre temas comerciales y acciones de política pública que sólo de manera indirecta afectan el comercio. Se puede ver cómo, en algunos contextos, este acto parecería mínimo. Por ejemplo, si las estrictas normas de salud en las importaciones alimenticias pueden ser vistas como un impedimen-

to para el comercio, ¿por qué no hacer lo mismo con las diferencias en protección ambiental y normas de trabajo?

Las condiciones de los sitios de trabajo y la protección ambiental han sido puestas al frente del debate sobre el TLC. Durante el voto por la aceptación de la vía rápida, el presidente Bush comprometió la posición estadounidense a la realización de negociaciones trilaterales o paralelas que incluyeran la armonización de las políticas ambientales, de las leyes laborales el reentrenamiento de los trabajadores, así como otras medidas de ajuste. Al asumir la presidencia, Clinton anunció su apoyo al TLC bajo la condición de que estos acuerdos paralelos se completaran antes de que se sometiera el tratado a la ratificación del Senado. Estos acuerdos paralelos le ofrecieron a las fuerzas proteccionistas más radicales inesperados aliados en la presencia de los ecologistas y de otros grupos.²⁸ Uno de los escenarios posibles, señalados en la introducción, hubiera sido que el TLC no pudiera ser ratificado debido a un *impasse* en las negociaciones paralelas.

Preocupaciones ambientales

En los tres países del TLC se considera que los problemas ambientales constituyen temas políticos importantes y también legítimos. Más aún, los problemas de contaminación de México, especialmente los que se padecen en la Ciudad de México y a lo largo de la frontera, se han agudizado. En el contexto de las negociaciones del TLC, la principal preocupación ambiental ha sido el hecho de que unas regulaciones ambientales relativamente laxas constituyen una ventaja comercial desleal. La pregunta es, entonces, ¿cuáles son los posibles efectos ambientales del TLC? Los dos temores más comunes sobre el TLC son que el crecimiento económico que resultará en los tres países, pero de manera especial en México, va a generar más contaminación, y en consecuencia, que México se convertirá en un paraíso de contaminación para los fabricantes estadounidenses. Aunque como conjeturas puedan ser plausibles, estos temores carecen en realidad de bases.

Grossman y Krueger (1991) calculan la interacción entre el comercio, el crecimiento y la contaminación a partir de medidas de dióxido de sulfuro y humos en una muestra representativa de países. Utilizando datos sobre compra-poder-paridad-ajustes de Heston y Summers (1991) y datos de la Organización Mundial de la Salud, encontraron una relación

no lineal entre el ingreso per cápita y la contaminación. A bajos niveles de ingreso per cápita, la mayor producción (y por lo tanto el mayor ingreso), genera una mayor contaminación. Pero a partir de un ingreso *per cápita* de 5 000 dólares (1985), el control de la contaminación se convierte en un bien estándar. El incremento en el ingreso hace que la contaminación se reduzca.²⁹ Dado que el ingreso per cápita de México en 1988 era exactamente de 5 000 dólares (a tasas de cambio paritarias de poder de compra), los resultados de Grossman y Krueger señalan que si se diera un incremento en el crecimiento de México como resultado del TLC el medio ambiente mexicano mejoraría.

Del mismo modo, los datos muestran que una regulación ambiental supuestamente más laxa no ha sido motivo suficiente para que las compañías estadounidenses se establezcan en México. Los costos de abatir los efectos desfavorables de la contaminación en Estados Unidos son bajos, alrededor de 1 y 2.5 % de los costos totales de producción (Grossman y Krueger, 1991 y Crooper y Oates, 1992). Por otro lado, en Estados Unidos, buena parte de las compañías que se reubicaron mostraron menores costos en el abatimiento de la contaminación antes de moverse que aquellas que no lo han hecho (Grossman y Krueger 1991, p.27). Esta correlación puede ser falsa, pero si se considera que la industria pesada obviamente contamina más y requiere de mayor calificación de la mano de obra, que la industria ligera, y que las compañías que se van a México lo hacen porque requieren trabajadores no calificados, este resultado es plausible.

Ciertamente, algunas compañías se han trasladado a México como resultado de las crecientes regulaciones ambientales en los Estados Unidos. Varias compañías muebleras de California, por ejemplo, trasladaron sus operaciones a México después de que California impuso reglas más estrictas en cuanto a pinturas y solventes (Grossman y Krueger, 1991, p. 22). Sin embargo, comparado con el total de productores de muebles en el estado de California, su número es pequeño, y se reduce aún más si se toma en cuenta el resto de Estados Unidos.

Algunas de las preocupaciones sobre medio ambiente son el resultado de dos suposiciones erróneas. La primera es que México sigue manteniendo una regulación ambiental laxa; la segunda es que el TLC no toca temas ambientales. La primera suposición desconoce las mejoras que ha hecho México durante la última década en materia de política

ambiental. En 1982, el Presidente de la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Bajo la administración Salinas, el presupuesto de la Sedue para apoyo al medio ambiente creció de 4 millones de dólares en 1989 a cerca de 68 millones de dólares en 1992 (Hufbauer y Schott, 1993, p. 92). En 1993 el gasto del gobierno mexicano en protección ambiental se acercaba al uno por ciento del PIB. El poder de la Sedue ha crecido de manera significativa desde su creación, y el gobierno está preparando reformas ambientales basadas en la lógica del mercado tales como la subasta de los derechos de contaminación. Por otra parte, el gobierno mexicano ha cerrado varias fábricas contaminantes, entre las que se encuentra, notablemente, la refinería de Azcapotzalco de Pemex en la Ciudad de México.

No todas las preocupaciones con respecto al medio ambiente están equivocadas. Geográficamente, un tema ambiental importante es la frontera México-Estados Unidos. El daño al medio ambiente en esa área es muy grande. Los problemas de agua y de drenaje datan de los años cincuenta. Con el desarrollo de las plantas maquiladoras, que comenzó en los años sesenta, el desecho de químicos tóxicos ha hecho esto más peligroso. Sin embargo, Estados Unidos y México han entrado ya en acuerdos parciales para la frontera. El más amplio es el llamado Plan integral de protección del medioambiente en la frontera (Integrated Border Protection Plan) para el cual los Estados Unidos han ofrecido 379 millones de dólares, y México 466 millones de dólares (Globerman, 1993, pp. 296-7). Aunque no todos encuentran este plan convincente, el programa es un paso significativo.

Además, el TLC aborda directamente el medio ambiente. Los países signatarios se comprometen además a contraer y observar una serie de acuerdos ambientales internacionales: el acuerdo de 1973 sobre especies salvajes en peligro; los protocolos de Montreal sobre la destrucción de la capa de ozono, de 1987 y 1990; los convenios de Basilea sobre el control del tráfico transfronterizo de desechos; el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sobre el movimiento fronterizo de desechos peligrosos; y el acuerdo cooperativo de mejora de la frontera de La Paz, Baja California Sur (Weintraub, 1993). Cada país se compromete a no reducir los estándares vigentes de protección ambiental y a mantener las normas de salud y seguridad, con el fin de atraer inversión. Es posible que el cumplimiento de estas partes del acuerdo resulte complicado, pero el

mecanismo de solución de controversias del TLC hace posible que grupos de los Estados Unidos puedan airear sus protestas en un medio judicial formalizado que puede hacer valer sus decisiones. Este mecanismo de resolución de conflictos, junto con las proscripciones codificadas del TLC, hace poco probable una dinámica de reducción competitiva de los estándares ambientales.

Sin duda, las preocupaciones canadienses, mexicanas y estadounidenses son importantes, pero lo cierto es que la derrota del TLC difícilmente mejoraría la calidad del medio ambiente, mientras que sí existen razones para suponer que la ejecución exitosa del TLC lograría este objetivo. Si se toman en consideración los resultados de Grossman y Krueger, y las mejoras en materia de política ambiental en México, la oposición al TLC basada en el medio ambiente pone sobre la mesa dudas legítimas sobre posibles agendas "disfrazadas".

Condiciones de los lugares de trabajo

Las organizaciones de trabajadores de Estados Unidos obviamente están preocupadas por la posibilidad de que las regulaciones mexicanas sobre sitios de trabajo inclusive aquellas relacionadas con seguridad y salud, empleo infantil, beneficios y horas de trabajo vayan a hacer que las compañías estadounidenses se vayan al otro lado de la frontera. Sin embargo, las regulaciones sobre sitios de trabajo en México son rigurosas y, en algunos casos, más estrictas que las de los Estados Unidos. Las leyes mexicanas establecen una edad mínima para trabajar de 14 años. Las personas entre 14 y 16 años no pueden trabajar más de seis horas al día y está prohibido que trabajen en aquellos empleos considerados peligrosos. Los menores de 18 años no pueden trabajar más de 48 horas a la semana (Weintraub, 1993, pp. 28-9). Las regulaciones mexicanas sobre licencia de maternidad, ausencias por motivos de salud y repartición de utilidades son más generosas con los trabajadores que las de Estados Unidos. Sin embargo, permanecen, y probablemente continuarán, las dudas legítimas sobre su cumplimiento. No hay mucho más que decir sobre estos temas, *per se*.

Sin embargo desde el punto de vista de la economía política sí se puede añadir algo. Para aquellos cuyo objetivo era el hundimiento del TLC, las negociaciones de los acuerdos paralelos sobre sitios de trabajo

ofrecieron oportunidades importantes. Por un lado, tales negociaciones pusieron sobre la mesa temas de soberanía nacional que afectaron la capacidad mexicana (y canadiense) para llegar a un acuerdo, con todo lo dispuestos que pudieran estar los negociadores de estas naciones para ello. Pero, además, los negociadores mexicanos y canadienses podrían no haberlo estado. Una cosa es llegar a un acuerdo sobre temas directamente relacionados con el intercambio de bienes y servicios entre el propio país y otros países, y otra muy diferente, ponerse de acuerdo sobre la regulación de los asuntos cotidianos de los sitios de trabajo, muchos de los cuales no tienen nada que ver con el comercio internacional. Pero además otra cuestión es poder explicarle al electorado —en un periodo en el que un sistema bipartidista es cada vez más viable en México— las razones que llevaron a un acuerdo que afecta la manera en la que se manejan sus empresas cuando muchas de estas empresas no tienen nada que ver con el comercio trilateral.

Por otro lado, los mexicanos podrían de manera razonable haber visto tales negociaciones como una invitación para poner sobre la mesa problemas de sitios de trabajo que afectan a trabajadores mexicanos en Estados Unidos, temas que los negociadores estadounidenses habrían visto como intrusiones en la soberanía de Estados Unidos. En unas negociaciones que abordaban la manera en la que los mexicanos harán cumplir sus leyes laborales, los mexicanos podrían haber considerado perfectamente razonable la discusión de las restricciones que Estados Unidos impone a la migración en busca de empleo al norte del Río Grande. Ciertamente, los mexicanos podían haber considerado que los negociadores estadounidenses no tenían ninguna razón para sentirse ofendidos en caso que les pidiesen la armonización de las leyes laborales de Estados Unidos con respecto al reparto de utilidades contemplado por las leyes mexicanas.

Asistencia en ajustes y reentrenamiento

Los programas que buscan apoyar y suavizar la reubicación de trabajadores desplazados son completamente consistentes con la aplicación de la teoría del bienestar a la política comercial. Pero la creación de tales programas no depende de acuerdos comerciales entre Estados Unidos y otros países. El Presidente Clinton hizo público su interés de crear tales

programas independientemente del TLC. Ahora bien, no sólo los problemas de presupuesto fiscal van a complicar la viabilidad de estos programas en el futuro, sino que las promesas similares de asistencia de ajuste que se hicieron durante los años ochenta nunca se materializaron.³⁰ Parte del problema radica en el hecho de que los sindicatos en Estados Unidos buscarían que tal asistencia se convirtiera en un derecho (Weintraub, 1993, pp. 29-30). Esto provocaría una situación política muy controvertida que dificultaría enormemente la realización de tales programas.

Conroy y Glasmeier (1992/93) consideran que las políticas actuales presentan serias deficiencias en su diseño y construcción, y que por lo tanto no podrán ofrecer una respuesta a los desplazamientos que el TLC va a provocar. Señalan que se debería seguir el enfoque de la Comunidad Europea para financiar programas especiales de ajuste. Nosotros estamos de acuerdo en que los desplazamientos de los trabajadores deben ser tratados con cuidado. Sin embargo, de acuerdo con Sala-i-Martin y Sachs (1991) al menos en Estados Unidos las regiones están aseguradas contra choques al ingreso. Estos autores han demostrado que una reducción de un dólar en el ingreso personal per cápita en una región de los Estados Unidos provoca una reducción de 34 centavos en los impuestos federales y un incremento de 6 centavos en las transferencias federales. Señalan que en la Comunidad Europea la reducción de impuestos equivalente es sólo de medio centavo. Añaden que al «sistema fiscal europeo le falta mucho por recorrer» antes de que pueda ser comparado con el de Estados Unidos (Sala-i-Martin y Sachs, 1991, pp. 20-21).

Otros autores (Fishlow, Robinson e Hinojosa-Ojeda, 1991) consideran que tendrá que establecerse un banco de desarrollo, en parte debido a los desplazamientos que sufrirán los trabajadores y a la disparidad de infraestructura entre Estados Unidos y México. Su propuesta de creación de un Banco de Desarrollo Norteamericano y del Fondo de Ajuste (NADBAF en inglés)³¹ tiene por cometido mitigar estas disparidades y funcionaría de manera similar al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (de Europa del Este). No ha quedado claro, sin embargo, si un banco trinacional puede tener mejores resultados que los programas regionales que ya existen, particularmente en el nivel de los estados. En México, el programa Solidaridad (PRONASOL) está bien establecido. En los Estados Unidos algunos estados individuales, junto con el gobierno federal,

ya tienen echados a andar cierto número de proyectos de infraestructura, tanto unilaterales como bilaterales.

Hay que apuntar una última cosa sobre la posibilidad de establecer un banco de desarrollo. La función principal del Fondo de Desarrollo Regional de la Comunidad Europea fue la de transferir recursos para inversión a las naciones más pobres como Portugal, España, Grecia e Irlanda para proyectos de infraestructura y de ajuste. Es de suponer que las mayores dislocaciones se dan en los países menos desarrollados, no en los desarrollados. Y tales disrupciones podrían provocar grandes migraciones de los países pobres a los ricos. Aunque la propuesta de Fishlow, Hinojosa-Ojeda y Robinson (1991) asume un escenario similar en el caso de la relación entre México y Estados Unidos, el contexto en el cual se dio esta propuesta en el Congreso estadounidense fue diferente. La preocupación principal del legislativo se centra en la infraestructura y la asistencia para el ajuste en Estados Unidos, y no los problemas que el TLC pueda generar en México. De ahí que toda comparación con Europa parezca inapropiada.

¿Adónde va el TLC?

El TLC y las negociaciones paralelas en conjunto han sido caracterizadas como un movimiento hacia una mayor integración económica. Sin duda presentan características que coinciden con una integración. Ofrecen un marco para una mayor armonización que lo que se lograría con reglas y normas directamente relacionadas con el comercio. Sin embargo, en el contexto de la reciente historia comercial de Estados Unidos, podrían también ser vistos sencillamente como un proceso más en el que compiten intereses proteccionistas y en favor del libre comercio para sintetizar una nueva política. El cabildeo de los fabricantes proteccionistas disminuye a medida que aumenta la presión de los sindicatos. Al buscar nuevos aliados que permitan sustituir a los industriales proteccionistas, los sindicatos se asociaron con los grupos ecologistas. Mientras tanto, algunos productores de Estados Unidos continúan denunciando nuevas formas de competencia desleal por parte de sus competidores en el extranjero, y lo mismo hacen algunos agricultores. En México, no sólo se han observado innovaciones en ciertas políticas, sino también conflictos inter-industria e inter-grupo, así como cambios importantes en términos de actitudes.

Como consecuencia de estas presiones conflictivas y cambiantes, el TLC liberaliza el comercio en algunos frentes —especialmente en servicios— y empeora el proteccionismo en otros —como por ejemplo en las reglas que exigen un contenido nacional mayor en automóviles y textiles—. Es aquí donde los mayores miedos de aquellos que apoyan el multilateralismo, en contraposición con los acuerdos de libre comercio bilaterales o trilaterales parecen haberse materializado. Pero aún así el costo para los Estados Unidos, en caso de que el TLC fracasara, no se reduciría a los triángulos entre el pequeño consumidor y el excedente del productor, esbozados por los teóricos del comercio y calculados por modelos de equilibrio general computable. De hecho, podría suceder que la derrota de este tratado trilateral fuera lo que hiciera realidad los mayores miedos de los multilateralistas. Ya que el fracaso del TLC podría producir una reacción en cadena que llevara a resultados muy poco agradables para el GATT.

Cualquier falla en la implementación del TLC enviaría un mensaje al resto de Latinoamérica en el sentido de que una estrategia de ajuste estructural a través de la liberalización comercial no mejoraría el acceso al mercado estadounidense. Dado que la recompensa de este proceso está implícita en los programas del FMI y del Banco Mundial, su efectividad disminuiría. Del mismo modo, los incentivos del libre comercio en el contexto del GATT perderían fuerza y se volverían sospechosos. Después de todo, en los últimos años México se ha adherido tanto como cualquier otro país a las estrategias de desregulación, privatización (unilateral), liberalización comercial, ampliación y profundización de los mercados financieros, y estabilidad monetaria y fiscal. Estas estrategias pierden viabilidad cuando el socio principal se niega a asegurar el acceso a su mercado.

A pesar de las debilidades del TLC, este tratado ofrece una oportunidad importante no sólo para incrementar el comercio en Norteamérica, sino para reafirmar el compromiso de Estados Unidos en favor del libre comercio en general —y en particular—, de la protección de los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios y los aspectos relacionados con el comercio de la inversión extranjera. Si Estados Unidos desaprovechara esta oportunidad, podría significarle costos que van mucho más allá de los beneficios estáticos de una mayor integración con México.

Notas

- 1 Utilizamos el término dialéctica hegeliana en el contexto de la política comercial para designar al proceso por medio del cual las innovaciones en la liberalización comercial son compensadas con innovaciones en el proteccionismo —seguidas por una síntesis que resulta temporalmente aceptable para ambas partes— y posteriormente por una nueva innovación en la liberalización, que es nuevamente compensada por nuevas medidas proteccionistas a las que sucede una nueva síntesis. Hay que señalar que Kane (1988) postula la evolución de la regulación financiera en los mismos términos, mientras que Gruben (1993) describe el TLC como un juego que lleva a una progresión dialéctica.
- 2 La cláusula de la nación más favorecida obliga a una nación miembro que reduce sus aranceles a productos específicos de una nación determinada a otorgar el mismo trato al resto de los Estados miembros. Sin embargo, los países menos desarrollados reciben un “trato especial y diferencial” que les permite estar exentos de algunos aspectos de la norma de la nación más favorecida en el interés del desarrollo económico. Al apoyar una interpretación incondicional de esta norma, Estados Unidos se opuso sistemáticamente a la política de trato especial y diferenciado.
- 3 El SGP permite la entrada virtualmente libre de impuestos al mercado de Estados Unidos y de otros países desarrollados de ciertos productos de determinados países en desarrollo.
- 4 Las políticas comerciales latinoamericanas dictadas por la deuda, que incluyeron incentivos a las exportaciones y restricciones a las importaciones, contribuyeron a la generación de un superavit comercial en la región a partir de 1983. No obstante, la deuda continuó creciendo. Ello fue así debido a que la balanza de bienes y de servicios no factoriales siguió siendo muy pequeña como para compensar el déficit en la balanza de servicios no factoriales (intereses, utilidades y dividendos) (Primo Braga, 1990).
- 5 Para una discusión acerca de la aceleración de la tecnología, la creciente facilidad para apropiarse dicha tecnología sin permiso y otros problemas relacionados con el creciente interés de Estados Unidos con respecto a la protección de la propiedad intelectual, véase Mody (1990).
- 6 Es importante señalar que Estados Unidos mantuvo su programa de reciprocidad agresiva incluso después de que los países latinoamericanos comenzaron a reducir sus barreras comerciales en el marco de un amplio esfuerzo de liberalización comercial a fines de los ochenta y los noventa. Esta es una de las tantas conductas que despierta dudas sobre el carácter genuino de los esfuerzos estadounidenses en favor del libre comercio y la sospecha de que éstos puedan ser actos proteccionistas disfrazados.

- 7 Durante los periodos comprendidos entre 1970 y 1975 y 1980 y 1985 las acciones compensatorias en Estados Unidos crecieron más de 1 000% (Nam 1987).
- 8 Como ejemplo de las presiones que apuntaron en esta dirección antes de que se firmaran los acuerdos paralelos, el *San Francisco Chronicle* señaló que el congresista de Missouri [Richard] "Gephardt se está haciendo el incrédulo, al insistir en que no votará por el TLC a menos que éste vaya acompañado por acuerdos laterales sobre empleo y medio ambiente lo suficientemente estrictos como para que resulten inaceptables tanto para México como para Canadá". (*San Francisco Chronicle*, artículo 17).
- 9 Por ejemplo las sucursales mexicanas de las fábricas de automóviles estadounidenses deben exportar por lo menos dos unidades de valor agregado por cada unidad importada. El TLC elimina tales requerimientos.
- 10 Actualmente, lo más que una maquiladora puede vender en el mercado nacional es 50% de su producción, aunque esta restricción generalmente no es obligatoria. Dado que el contenido importado del producto aún enfrenta los aranceles mexicanos, si se vende en el interior, la reducción de los aranceles va a afectar más a las maquiladoras que la eliminación de esta restricción.
- 11 En los encuentros administrativos del GATT, Estados Unidos intentó, sin éxito, lanzar una nueva ronda de negociaciones centrada en estos temas. Estos mismos temas han sido posteriormente abordados por la Ronda Uruguay desde la perspectiva de las metas estadounidenses aunque también con poco éxito.
- 12 Ver Morici (1993b), Johnson (1993), Barry y Siwicki (1993) Krueger (1992 y 1993) y USITC (1993).
- 13 Las reglas de origen del TLC son del 50% con excepción de los sectores automotriz, textil y de vestidos.
- 14 Las excepciones son la seda y el lino. (Barry y Siwicki, 1993, p. 138).
- 15 La falta de espacio obliga a hacer un tratamiento sistemático de estos estudios, pero una revisión más amplia que la que ofrecemos aquí se puede encontrar en Lustig *et. al.* (1992) y Globemar y Walker (1993).
- 16 Si bien buena parte de estos estudios fueron realizados antes de que se concluyera el texto del tratado, coincidimos con la conclusión de Weintraub en cuanto a que no es previsible que las modificaciones del tratado cambien los resultados de estos estudios.
- 17 Estos estudios incluyen Hinojosa-Ojeda y Robinson (1991), Hinojosa-Ojeda y McCleery (1990), KPMG Peat Marwick (1991), Brown, Deardorff, y Stern (1991a y 1991b) y USITC (1991). Para una encuesta véase Brown.
- 18 Véase Brown (1992, pp.35-7), Hinojosa-Ojeda y Robinson (1991 y 1992) Hinojosa-Ojeda y McCleery (1990), Roland-Holst, Reinert y Shiells (1992). Ver también el capítulo 2 de este libro.

- 19 Roland-Holst, Reinert y Shiells (1992) y Brown, Deradorff y Stern (1991a y 1991b).
- 20 Véase por ejemplo, Faux y Lee (1992) y Blecker y Spriggs (1992).
- 21 Para una crítica más detallada de los estudios del Instituto de Política Económica véase Hinojosa-Ojeda y Robinson (1992), Weintraub (1992) y Gruben (1993).
- 22 Véase también el capítulo 4.
- 23 En los últimos años un buen porcentaje de la inversión en infraestructura en México ha sido privada. Un ejemplo claro es la construcción de autopistas de peaje.
- 24 La necesidad de mejorar la infraestructura en la zona fronteriza es discutida más adelante en el contexto de Texas (Cobb y Molina 1991).
- 25 El Acta de patentes de Canadá ofrece actualmente una cobertura de protección de veinte años para aquellos productos farmacéuticos investigados y descubiertos en Canadá. Sin embargo, para otros productos farmacéuticos se pueden expedir licencias obligatorias sólo después de siete años a partir de la fecha de su autorización comercial. Se ha argumentado que este régimen de licencias es discriminatorio con respecto a aquellas compañías que no desarrollan investigación en Canadá y fue percibido como contrario el objetivo de trato nacional del TLC. Se debe subrayar que la cláusula de trato nacional del tratado también obligará a Estados Unidos a cambiar sus leyes con el fin de hacer posible que los inventores puedan apoyarse en investigaciones realizadas en México y Canadá en el momento de definir la fecha de invención (USITC 1993).
- 26 Sin embargo México va a tener que cambiar sus leyes para que el peso de demostrar que ha habido violación de patentes recaiga sobre el infractor acusado.
- 27 Véase Alejandro Jundo, "The case for an Internal Mexican Free—Trade agreement", *Wall Street Journal*, 22 de marzo de 1991. Bajo las leyes mexicanas el precedente se extiende una vez que se ha dado una decisión favorable en cinco casos consecutivos.
- 28 Algunos autores han vinculado esta coalición con la de los bautistas y los contrabandistas de alcohol, quienes en ocasiones se unen para restringir la venta de bebidas alcohólicas en el sur de Estados Unidos. A pesar de que estos dos grupos tienen el mismo objetivo, las motivaciones, las causas más puras de los bautistas no sólo les permiten conseguir mayor apoyo público, sino también ejercer una mayor influencia en los legisladores. Por supuesto los contrabandistas apoyan con mucho gusto estos esfuerzos.
- 29 Otros estudios comentados por Globerman (1993) encuentran una relación similar.
- 30 Smith (1990) y Faux y Lee (1991).
- 31 Una propuesta presentada ante el Congreso en 1993 elimina el fondo de ajuste e incorpora únicamente el banco de desarrollo. Se le ha llamado NADBANK.

IV
CONCLUSIONES

CAPÍTULO 13

¿A quién va a beneficiar?

Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske y Mónica Serrano

Para que triunfe cualquier proyecto de integración económica como el TLC, es una condición necesaria que cada uno de los socios que intervienen en él obtenga ganancias netas: las ganancias de bienestar en términos de empleo, producción y consumo deben superar las pérdidas. Esto no es una condición suficiente para que el proyecto fructifique, ya que las pérdidas de bienestar están asociadas a grupos de interés que pueden bloquear o revertir la tendencia hacia la integración. Sin embargo, en el caso de México existe una opinión muy extendida —aunque no muy claramente articulada— de que las ganancias del TLC no sólo van a ser superiores a las pérdidas, sino también de que los perdedores van a ser numéricamente pequeños y políticamente ineficaces.

Este optimismo puede ser prematuro (cuando menos en lo que respecta al número de perdedores); sin embargo es un enorme cambio en relación con la visión convencional asumida desde 1950 por la teoría de la integración económica,¹ que daba por hecho que las áreas de libre comercio entre países desarrollados y en desarrollo no beneficiarían a estos últimos. Esta suposición estaba basada principalmente en tres proposiciones: 1) El hecho de que los niveles de proteccionismo fueran más altos en los países en desarrollo los llevaría a pérdidas masivas en la producción, una vez que se adoptara el libre comercio dentro del proyecto de integración.² 2) El país en desarrollo sería incapaz de competir exitosamente en el comercio de manufacturas, en donde las barreras comerciales iniciales han sido mayores y en donde, probablemente, el comercio crecería más rápido. 3) Incluso si el comercio en productos primarios forma parte también de un comercio libre irrestricto después de la integración, las ventajas con respecto al país desarrollado seguramente serían pequeñas ya que: a) los aranceles iniciales del país desarrollado

serían de por sí modestos, y, b) las elasticidades en precios e ingresos de los productos primarios son bajas.

Este enfoque, aunque insuficiente en varios sentidos (no incluye el comercio de servicios, por ejemplo), gozaba de gran prestigio entre los economistas de todas las corrientes políticas e ideológicas, y ésta fue una de las razones por las cuales los países en desarrollo buscaban en su relación con los miembros de la OCDE, más que una reciprocidad, privilegios comerciales unilaterales. Sin embargo, esta hipótesis nunca pudo llegar a probarse, ya que no existen ejemplos de esquemas de integración entre países que tengan muy distintos ingresos *per capita*.

Aparte de aquellos esquemas basados en vínculos coloniales o excoloniales,³ el TLC es el primer ejemplo de un proyecto de integración entre un país en desarrollo (México) y países desarrollados (Estados Unidos y Canadá). Sin embargo, la respuesta inicial ha sido exactamente la opuesta a la pronosticada por la visión convencional. Mientras que los principales grupos mexicanos interesados han expresado su entusiasmo, la respuesta canadiense ha sido tibia, o cuando menos neutral, en tanto que los grupos de presión estadounidense son los que han manifestado las mayores reservas.⁴ El TLC, por supuesto, es más que un proyecto económico, y las complejidades políticas (véase más adelante) ayudan a explicar estas diferentes respuestas. Sin embargo, la percepción de futuras ganancias económicas por parte de México es mucho más optimista de lo que la teoría convencional de uniones aduaneras podría predecir, lo cual nos obliga a hacer algunos comentarios.

El cambio económico

Mientras que los políticos mexicanos pueden aceptar, con ciertas salvedades, la tercera de las proposiciones enumeradas más arriba, rechazarían las dos primeras. Desde que México solicitó entrar al GATT en 1985, la liberalización del comercio ha avanzado rápidamente, a tal grado que las tasas de aranceles, en promedio, ya no están muy alejadas de las de Canadá y Estados Unidos.⁵ No obstante, la diferencia más importante se encuentra en el sector manufacturero. México espera asegurar una mayor concentración de ganancias en empleos y producción, precisamente en aquellos sectores industriales (por ejemplo automóviles y cemento) en donde la teoría económica suponía que los países en desarrollo estarían

imposibilitados para competir. Hay incluso quienes argumentan que México será capaz de competir de manera eficiente dentro del TLC en lo que se refiere a ciertos servicios (por ejemplo la atención médica privada), en donde se suele suponer que los países desarrollados encuentran ventajas comerciales comparativas en relación con los países menos desarrollados.

El argumento de que la industria es el vehículo por medio del cual México puede obtener sus mayores ganancias es, ciertamente, irónico. No obstante que el sector manufacturero mexicano ha sido edificado detrás de un muro de altos aranceles y cuotas que lo han protegido de la competencia internacional, junto con las tendencias oligopólicas a las que ha estado sujeto, hoy se pretende que (parte de) este sector encabece la participación de México en un tratado de libre comercio con dos de los países industrializados más avanzados del mundo. Con todo y su ironía, este argumento tiene cierto peso. Medio siglo de industrialización con sustitución de importaciones (ISI), aunada a una reestructuración corporativa muy agresiva durante los años ochenta, ha llevado a la creación de un cierto número de compañías de primer nivel que han sido capaces de mantener sus utilidades a pesar de la eliminación de buena parte de la protección que durante años las defendió de la competencia de las importaciones.

Los industriales mexicanos enfrentan todavía varias desventajas severas. El costo del capital es mucho más alto que en el resto de América del Norte (véase capítulo 4); la infraestructura física (incluidos el transporte y las telecomunicaciones) dejan mucho que desear; hacen falta trabajadores especializados y administradores. Sin embargo, con la eliminación de los controles de capital y la liberalización del comercio, las compañías manufactureras mexicanas tienen ahora acceso a la tecnología y a equipo de capital, en los mismos términos que sus competidores en el resto de América del Norte. Al mismo tiempo, estas compañías gozan de ciertas ventajas que no tienen sus rivales: una abundancia de trabajadores no calificados y semicalificados, con bajos salarios reales y un marco legal que impone menores costos sociales y ambientales.

No resulta sorprendente, entonces, que tanto el empleo como el medio ambiente se hayan convertido en elementos polémicos dentro del paquete del TLC. Los que se oponen al tratado, tanto en Canadá como en

Estados Unidos, conscientes de que iba a ser muy difícil que una oposición directa tuviera éxito, han concentrado su atención en aquellos acuerdos paralelos que pudieran socavar la ventaja competitiva de México (véase capítulo 7). Si sus esfuerzos no han sido todo lo exitosos que ellos quisieran, no se debe tanto a la capacidad negociadora mexicana (aún cuando ésta haya sido considerable) sino al hecho de que los líderes políticos de Estados Unidos se dieron cuenta que unos acuerdos paralelos draconianos podrían llevar a una nada deseable disminución de la soberanía nacional de los tres países.

Parece que ha sido posible mantener la ventaja comparativa estática de México en (algunos) sectores manufactureros, pero esto deja todavía sin resolver las bases de la ventaja comparativa dinámica del país en el largo plazo.⁶ En este caso, cierto número de factores, ya sea por casualidad o deliberadamente, se han combinado para fortalecer la capacidad de México para competir sobre la base de salarios reales bajos. En primer lugar, el hecho de que las autoridades de Estados Unidos estén ejerciendo una vigilancia cada vez mayor en su frontera con México y aplicando castigos más severos a aquéllos que emplean a trabajadores indocumentados, va a hacer que cada vez sea más difícil que el excedente laboral mexicano encuentre empleo en ese país. En segundo lugar, se espera que las reformas ejidales (véase capítulo 5) junto con la liberalización del comercio agrícola, produzcan un enorme flujo de trabajadores de baja productividad del campo a las ciudades. De este modo, la industria mexicana tiene asegurado un suministro casi infinito de trabajadores (no especializados) a un salario real fijo para el futuro próximo.⁷

La diferencia de salarios no es suficiente para que México garantice su éxito dentro del TLC, pero sí es un incentivo poderoso para que las compañías mexicanas expandan sus exportaciones al resto de América del Norte —siempre y cuando México pueda mantener la diferencia en productividad laboral por debajo de la diferencia en tasas de salarios—, y también es un fuerte incentivo para que el capital extranjero establezca nuevas plantas en México. Sin embargo, en algunos casos ningún diferencial salarial realista podría compensar la diferencia en productividad laboral, y es en estas actividades en donde México sufrirá sus mayores pérdidas tanto en lo que se refiere a la producción como al empleo.

El ejemplo más obvio (véase capítulo 5) está en la producción de granos y ganado. Las desventajas geográficas y económicas que enfren-

tan muchos productores mexicanos son tan severas que resulta difícil creer que puedan ser superadas por medio de una reforma agraria, la revisión de los derechos de propiedad y el acceso al capital. Por el contrario, el largo periodo de transición (quince años), previo a la completa liberalización del comercio agrícola, negociado por México, hace pensar que ni siquiera el gobierno mexicano tiene confianza en la capacidad de la agricultura de pequeña escala (incluido el sector ejidal) para poder competir con el resto de América del Norte.

Otro ejemplo es la industria de las maquiladoras en la frontera norte. El hecho de que todas las compañías mexicanas enfrenten las mismas regulaciones arancelarias y de impuestos hará que la ventaja competitiva de la industria fronteriza se vea minada de continuo, excepto en el caso de aquellos productos en los que los costos de transporte constituyan una proporción muy elevada del precio final. Más aún, las estrictas reglas de origen que se aplican a ciertos sectores (por ejemplo, los textiles) van a actuar en contra de algunas maquiladoras que hasta ahora habían gozado del privilegio de adquirir todas sus importaciones, libres de aranceles (véase capítulo 3). Las compañías fronterizas también van a quedar más expuestas y, por ende, resultarán afectadas, debido a los esfuerzos que habrán de realizarse para limpiar el medio ambiente, luego de la implementación del TLC.

Un tercer ejemplo sería el de aquellos servicios que pueden comercializarse, y en los que los costos laborales forman sólo una pequeña parte del precio final. Los bancos (véase capítulo 4) podrían entrar en esta categoría, aun cuando el gobierno de Salinas fue extremadamente cauteloso en la manera de acercarse a la liberalización comercial en esta área. El transporte terrestre también podría resultar afectado, pues las compañías transportistas de Estados Unidos estarían en una posición fuerte para sacar ventaja de la eliminación de las medidas proteccionistas que amparaban a las empresas mexicanas antes del TLC.

Sin duda, la distribución de estas pérdidas de producción y empleo a lo largo de México tendrá una dimensión regional. Es poco probable que los nuevos puestos laborales surjan en los mismos estados en los que se den las mayores pérdidas en el empleo. El contraste entre un sur pobre y un norte rico seguramente se acentuará, como consecuencia de la decadencia de la agricultura tradicional en estados tales como Chiapas, Guerrero y Yucatán, mientras que el crecimiento de los grupos industria-

les y los servicios va a aumentar alrededor de los conglomerados urbanos en los estados de México, Nuevo León y Sonora.

Resulta tentador establecer paralelismos con la reubicación de recursos en los mismos Estados Unidos después de la guerra civil en 1860, o en Gran Bretaña después de la abolición de las Leyes de Granos (Corn Laws) en 1846, o en Puerto Rico cuando se puso en marcha la Operación de Esfuerzo Propio de los años cuarenta. Si el cambio inicial en los precios relativos producido por la liberalización comercial se vuelve permanente, la integración económica entre países o estados vecinos puede ser una fuerza inmensamente poderosa. A pesar de que el TLC difiere de estos otros proyectos en muchos aspectos importantes (la tasa de cambio, por ejemplo, no ha sido fijada de manera permanente), también es probable que se produzca una mayor reubicación de recursos -por lo menos en México-, con pérdidas sustanciales en empleos y producción que deberán ser cubiertas con ganancias aún mayores.⁸

Los beneficios netos del TLC, en los cuales los arquitectos del proyecto prefieren apoyarse, son por lo tanto determinantes. Aunque los cálculos tradicionales de los beneficios suponen ganancias modestas (véase capítulo 2), este juicio no es exacto. La suma de los triángulos de bienestar es una base muy poco adecuada para medir el posible impacto del TLC en la sociedad mexicana. México, por lo menos, está siguiendo un juego a más largo plazo, y lo mismo puede decirse, casi con toda seguridad, de Estados Unidos. El impacto a largo plazo del TLC en la tasa de formación de capital es determinante, y ésta va a verse afectada no sólo por la conformación de un área de libre comercio, sino también por el impacto que tenga el tratado en la credibilidad de las políticas gubernamentales, la irreversibilidad de los cambios actuales y el acceso del sector privado a los créditos.

De hecho, ha sido la consideración de que pueda haber beneficios más altos lo que ha estimulado el debate sobre las alternativas frente al TLC —debate que fue aumentando de intensidad conforme iba haciéndose más clara la oposición al tratado en el Congreso de Estados Unidos. Si el objetivo es en realidad otro que el libre comercio, entonces no hay forma de saber si un área de libre comercio es el mejor camino para alcanzar esta (indefinida) meta. No obstante, existen dos enfoques que abordan de manera muy distinta la solución de ese dilema.

El primero, que es el más tradicional, considera que México está perdiendo el control de muchos de los instrumentos de su política económica a cambio sólo de ventajas muy modestas. Si, en efecto, el propósito principal del TLC es darle mayor credibilidad a las políticas gubernamentales, esto bien podría lograrse reforzando la independencia del Banco de México, asegurando el ingreso a la OCDE, otorgando mayores garantías para la inversión extranjera y, suscribiendo todas las medidas sobre derechos de propiedad intelectual emanadas de la Ronda Uruguay del GATT. Este enfoque no está limitado a los críticos de la administración del PRI. En efecto, el gobierno de Salinas, aunque sigue considerando el TLC como algo prioritario, ha aceptado, sin lugar a dudas, el peso de estos argumentos y, en consecuencia, ha empezado a dar los pasos para su implementación.⁹

El segundo enfoque es más radical y considera que un área de libre comercio no es suficiente. Según este planteamiento, para obtener máximas ganancias de la integración, México necesita por lo menos establecer una unión aduanera con sus socios. Al estar las tres naciones obligadas a aplicar el mismo arancel externo común al comercio con terceros países, habría más posibilidades de que se cumplieran las expectativas de México de enfrentar a sus socios en condiciones más competitivas. Si esto se ampliara a un mercado común, como prefieren algunos (véase capítulo 8), entonces se aseguraría la movilidad laboral. Los trabajadores mexicanos, y no sólo el capital mexicano y extranjero, podrían entonces esperar que los beneficios de la integración se distribuyeran de manera más equitativa.

En el centro de todas las discusiones sobre el TLC, y también en las alternativas al TLC, está la cuestión de los costos y beneficios. Mientras que los críticos del tratado han tendido a exagerar los costos y a ignorar los beneficios, los que lo apoyan han hecho exactamente lo contrario. A partir de los capítulos de este libro ha quedado claro que seguramente los beneficios potenciales serán sustanciales y que éstos, bajo presupuestos realistas, van a superar los costos. Ahora bien, aunque esto pueda dejar satisfechos a algunos, quedan sin resolver dos preguntas más: primero, ¿existe algún mecanismo por medio del cual los ganadores pueden compensar a los perdedores?; y segundo, ¿qué instrumentos tiene el Estado a su disposición para compensar a estos perdedores? Estas preguntas son importantes ya que, dada la ausencia de mecanismos de

compensación, los perdedores pueden convertirse en una influencia potencialmente disruptiva en el proceso de integración económica.

Si los productores de maíz de Chiapas que resulten desplazados se vuelven trabajadores semicalificados en las fábricas de automóviles de Sonora, los mecanismos de compensación no necesitan de ninguna mejora. Del mismo modo, si los productores de zapatos, obligados a abandonar su negocio como resultado de las importaciones, logran establecer industrias textiles exitosas, las fuerzas del mercado habrán cumplido cabalmente su cometido. En cambio, si lo que sucede es que los campesinos se convierten en desempleados en la ciudad más cercana, entonces los mecanismos de compensación sólo podrán funcionar mediante la intervención del Estado. La aplicación progresiva de impuestos, las transferencias de ingresos y los proyectos de readiestramiento son los instrumentos utilizados por los gobiernos en los países desarrollados para solventar estos problemas, mientras que las transferencias entre países se utilizan (por ejemplo en la Comunidad Europea) para absorber los costos del ajuste de proyectos de integración.

En el marco del TLC no se ha creado ningún mecanismo entre países de este tipo, y no es previsible que surja alguno en los próximos años. Esto quiere decir que el Estado mexicano va a ser el único responsable de absorber los costos del ajuste, y de compensar a los perdedores dentro del TLC. Dado que el papel del Estado se vio severamente minado a causa de la privatización y desregularización en los años ochenta, y dado también que no existe un sistema obligatorio de seguridad social, ésta va a ser una tarea difícil de cumplir. El instrumento principal del Estado, el programa de bienestar conocido como Pronasol, ayudará a algunos de los perdedores, pero muchos (si no es que la mayoría) van a quedar excluidos. La dura realidad es que incluso los países ricos han tenido dificultades para compensar a los que han resultado perdedores a partir de la reubicación de recursos, de modo que es poco realista suponer que México tendrá éxito en donde la Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos han fracasado.

Todos estos cambios van a ser seguidos muy de cerca por el resto de las repúblicas de América Latina, muchas de las cuales han mostrado su interés por integrarse al TLC. Como se señala en el capítulo 9, existe el peligro de que la inversión se desvíe como resultado del TLC, y es natural que esos países traten de disminuir el daño mediante su integración al proyecto. Sin embargo, es cada vez menos probable que (con la posible

excepción de Chile) el TLC se extienda hacia el sur. Aunque existen tan variados como complejos motivos para que Estados Unidos acepte el TLC, es claro que éste es mucho más que un simple tratado de libre comercio entre dos países vecinos. La agenda política que está detrás del apoyo de Estados Unidos al TLC es completamente clara, y los mismos argumentos pierden fuerza si se les aplica a otros países de América Latina. Además, si se quisiera respaldar la inclusión de otras repúblicas, sería muy difícil restablecer la frágil coalición que se conformó para lograr el apoyo del Congreso estadounidense al TLC. Por otra parte, las reglas de origen, plausibles en el caso de tres países que ya estaban muy integrados incluso antes del TLC, podrían representar un grave problema para otras naciones que quisieran unirse a él.

Por lo tanto, es de esperarse que el TLC siga siendo (a pesar de otros intentos e intenciones) un "club" norteamericano con una dinámica que va mucho más allá de los límites de un tratado de libre comercio. En particular, es posible que el TLC tenga un impacto no sólo en las relaciones políticas entre México y su(s) vecino(s) del norte, sino también en su proceso político interno. En efecto, es un hecho reconocido de manera general que las políticas comerciales inciden en las políticas nacionales (Rogowski, 1987, p. 206; Gourevitch, 1986) y, en consecuencia, es lógico suponer que el TLC va a tener implicaciones en el sistema político mexicano. Sin embargo, debe también aceptarse que tanto los cambios institucionales dentro de la economía, como los cambios políticos que han ocurrido en México preceden al TLC. El resultado de las elecciones presidenciales de 1988, que para muchos fueron fraudulentas, heredó a la nueva administración problemas de legitimidad (Berberán *et al.*, 1988; Cornelius y Craig, 1991; Molinar Horcasitas, 1991).¹⁰ A pesar de las expectativas que se generaron después de las elecciones de 1988 en torno a la posibilidad de cambio político, Salinas decidió darle prioridad a lo económico por encima de lo político, y puso en marcha una reforma económica radical de corte neoliberal. Hasta 1993, aunque se habían dado algunos cambios en la esfera política éstos habían quedado por debajo de las expectativas.¹¹

Las implicaciones políticas de las reformas económicas, de las cuales el TLC forma parte, no son directas, ni tampoco automáticas y, por lo tanto, el debate en torno al impacto político del tratado sigue estando en el aire; además, muchas de las consecuencias más importantes sólo se

manifestarán en el largo plazo. Pero, como se señala en algunos de los capítulos de este libro, es posible suponer que los cambios en el empleo, la migración rural, y también los desiguales efectos regionales, ejerzan una fuerte presión en el sistema político mexicano. No sólo el limitado contexto democrático en el que se desarrolló el TLC hizo que se cuestionara su legitimidad, sino que el mayor peso de la oposición dificultó la vieja práctica mediante la cual el Congreso y otras instituciones políticas han sido utilizadas para dar un matiz democrático a procesos de toma de decisiones no necesariamente democráticos.¹² El proceso que llevó al TLC también estuvo caracterizado por problemas de legitimidad. Se ha argumentado que el hecho de mantener las negociaciones restringidas a un pequeño círculo dentro del gobierno mexicano (la Comisión Intersecretarial) y a algunos sectores prominentes, tales como el Consejo Asesor del TLC, podría justificarse por los requerimientos de la estrategia de las negociaciones (Rubio, 1992, p. 118).¹³ Sin embargo, el aislamiento en que se llevaron a cabo las negociaciones del TLC no sólo fue utilizado por la oposición para criticar el tratado sino también para ganar posiciones políticas. Además, sería un error concebir al gobierno y a la oposición como entidades homogéneas; ambas incluyen una gama de opiniones diversas. Entre los partidos de oposición, la izquierda (en particular el PRD) ha sido más abierta en sus críticas, mientras que el PAN ha mostrado su inclinación a favor del TLC y, en general, de la política económica del gobierno. Al mismo tiempo, hay un grupo grande dentro del PRI que no ve con buenos ojos el tratado, a pesar de que tal opinión no ha sido expresada públicamente.¹⁴ Por otra parte, también es cierto que durante los tres años que duraron las negociaciones, por diversas razones internas y externas, el PRD no fue capaz de consolidarse como partido y, como resultado de esto, no pudo desarrollar una posición consistente y coherente frente al TLC, lo que le permitió al gobierno mantener un firme control sobre la agenda de las negociaciones del tratado.¹⁵

El cambio político en México

Las posiciones con respecto al impacto político del TLC se han ubicado en dos extremos, uno de los cuales predice que habrá mayor democratización, mientras que el otro afirma que el resultado será un reforzamiento del autoritarismo.¹⁶ Aquellos que han apoyado el primero ven un vínculo

directo entre la liberalización económica y la apertura política (Delal Baer, 1991; Rubio, 1990, 1992), pero no han presentado pruebas concretas que sustenten esta suposición. Quienes han considerado que el tratado llevará a un aumento del autoritarismo han basado su argumentación en el análisis del impacto de la liberalización económica tanto en lo social como en lo político y han optado por desconocer los márgenes de apertura política que se han dado en ciertas áreas (Cárdenas, 1991b; Gilly citado por Smith, 1992, p. 12). Sigue siendo poco claro cuál va a ser el impacto político, ya que la relación entre el terreno político y las reformas económicas en general, y el TLC en particular, no es necesariamente directa ni consistente. A pesar de que pueden detectarse elementos tanto de una apertura como de un endurecimiento, lo que es claro es que es difícil imaginar una situación en la que una élite política ceda voluntariamente el poder. La administración Salinas, consciente de que las reformas económicas han tenido consecuencias sociopolíticas negativas, se ha visto obligada a responder con diversas medidas. Es probable que en el marco del TLC algunas de estas consecuencias se vuelvan todavía más complejas y por lo tanto que se traduzcan en nuevas presiones políticas. Lo que es claro es que el peso que hoy tiene Estados Unidos en la vida política mexicana ha aumentado considerablemente —no sólo en términos de una vigilancia más estrecha sobre las prácticas políticas mexicanas, sino también en el uso que los partidos de oposición han hecho de la carta estadounidense.¹⁷

Los dos escenarios finales que se perfilan en estos análisis no sólo parecen simplistas, sino que ambos subestiman el hecho de que nunca se había dado un tratado del tipo del TLC. Si bien es cierto que la integración económica entre Estados Unidos y México no es un fenómeno nuevo, es posible que la institucionalización que acompañe la implementación del tratado se vuelva un factor importante dentro del proceso político mexicano. El argumento de la democratización se apoya en el presupuesto de que el cambio económico va a ser un catalizador de los cambios en el sistema político, a través de la erosión gradual del control que durante tanto tiempo ha ejercido el centro, la mayor descentralización y delegación de la elaboración de la política económica, la articulación de nuevas coaliciones, y el establecimiento de límites a la arbitrariedad y el presidencialismo. Ahora bien, no sólo la relación entre liberalización económica y democratización sigue siendo poco clara, sino que también

existen experiencias pasadas que indican que una liberalización económica puede darse igualmente en Estados autoritarios.¹⁸ Ante la carencia de una institucionalización de los procesos de negociación entre el régimen y la sociedad civil, difícilmente podrá garantizarse la permanencia de los cambios que se han logrado hasta ahora, ni tampoco un verdadero avance en favor de la democratización.

El argumento más negativo, el que supone el reforzamiento del autoritarismo, ha sido un tema recurrente entre los opositores más radicales del TLC. Este punto de vista se basa no sólo en la idea de que, en aras de la estabilidad, el gobierno de Estados Unidos ha dado su aval al sistema autoritario mexicano, sino en que, al apoyar implícitamente las medidas económicas del gobierno mexicano por encima de las políticas, ha reducido la presión para que se de un cambio político. La recomposición parcial del sistema político mexicano, evidente en la segunda mitad de la administración de Salinas, es en parte producto de estos hechos. Este resultado ha sido utilizado por aquellos que se oponen al TLC para afirmar que lo que en realidad está sucediendo es una renovación del sistema autoritario mexicano. Ahora bien, no sólo la recuperación electoral del PRI en 1991 fue el resultado de un proceso más complejo que las simples medidas autoritarias, sino que además Estados Unidos proporcionó a la oposición un foro muy valioso para defender su propia causa. Los resultados de las elecciones intermedias de 1991, en las que el PRI obtuvo 61.48% de los votos, dan muestras de la recuperación del partido del gobierno. No obstante, en tanto que no se debe subestimar el peso del fraude, resulta claro que hubo otros factores implicados. La recuperación electoral del PRI en 1991 fue un proceso muy complejo que incluyó prácticas fraudulentas, la implementación de un programa contra la pobreza altamente sofisticado y con claros fines electorales, así como la movilización de los abstencionistas, práctica que puso mayor énfasis en el voto flotante (Cornelius y Craig, 1991; Molinar Horcasitas, 1993). Aunque no se puede negar que las prácticas electorales mexicanas siguen estando por debajo de los niveles democráticos aceptables, tampoco debe olvidarse que han ocurrido cambios importantes. Además, no hay que perder de vista que los cambios en un régimen no sólo son consecuencia de las políticas del gobierno, sino también de la interacción de los distintos actores políticos. En primer lugar, a pesar de que los partidos de oposición han tenido un papel protagónico en la búsqueda del cambio, su

incapacidad para mantener la presión para conseguirlo y su gradual debilitamiento, especialmente en el caso del PRD, restauraron la iniciativa del Estado y, más específicamente, de la presidencia y el partido oficial (Loaeza 1991; Valdés, 1994). En segundo lugar, el Estado no sólo ha recuperado su papel predominante, sino que también, hasta hace muy poco, mostró una notable capacidad para centrar el discurso y el debate públicos en los temas económicos (incluido el TLC), a expensas del cambio político, y de esta manera estimuló la polarización de los principales partidos de oposición y dificultó una potencial alianza entre ellos (Crespo, 1991). Además, la actuación de Salinas ha llevado a varios autores a argumentar que “ganó la presidencia desde la presidencia”, y que las políticas salinistas han demostrado de nuevo la capacidad del Estado para generar su legitimidad por la vía de la recuperación económica, más que mediante un compromiso total frente a los procesos electorales (Crespo, 1992). Igual importancia ha tenido la puesta en marcha de políticas específicas, que van desde el Pronasol, hasta la reformulación de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, las cuales también han contribuido a la recuperación del régimen (Gentleman, 1993).

Es probable que el impacto político del TLC se dé sobre todo en aquellas áreas en donde ya se ha resentido el ajuste. Tales áreas incluyen la política social, la reestructuración del partido dominante y su relación con el Estado, las relaciones entre el gobierno y los trabajadores, entre el Estado y las empresas, entre el centro y la periferia y, de manera más general, el terreno electoral. Además del evidente impacto que ha tenido ya la liberalización económica, en lo que respecta al incremento de la diferencia entre ricos y pobres,¹⁹ es de suponer que el TLC tendrá consecuencias sociales, que van del aumento de la migración del campo a la ciudad, a los cambios en el mercado laboral. Luego de una marcada disminución del porcentaje del gasto público destinado a la educación y a la salud —en 1980 fue de 17.5% y 1.4%, respectivamente, en tanto que para 1988 había bajado a 7.2% y 1%—, Pronasol se convirtió en el principal programa de política social. Dicho programa se ha centrado en la provisión de servicios y en el apoyo a pequeños negocios establecidos en las áreas más pobres. Aunque formalmente su cometido es el de mitigar la pobreza, este objetivo no siempre ha sido claro en la toma de decisiones en torno a los temas prioritarios del Pronasol. Desde su inicio se hizo evidente que una de las causas que motivaron su implementación

fue la búsqueda de votos, en lo que parece haber tenido un éxito relativo pues su efectividad en el terreno electoral se ha demostrado en algunos estudios (Molinar Horcasitas y Weldon, 1993). De hecho, como señalan algunos autores, si bien Pronasol ha afianzado el intercambio de bienes públicos por apoyo electoral, su caracterización como un programa clientelista y autoritario podría no ser del todo exacta, debido a su capacidad para cambiar la percepción del electorado sobre el valor potencial del voto. De hecho, en la medida en la que el Pronasol ha obligado al gobierno a responder a demandas expresadas de manera política, puede reforzar aún más un cambio de actitudes con respecto al voto, que pasaría de ser un mero instrumento de protesta a un medio para expresar preferencias políticas.²⁰

Si la efectividad electoral del Pronasol resulta ser efímera y si la política económica, incluido el TLC, no alcanza a mantener el apoyo del electorado, las consecuencias sociales de la reestructuración económica posiblemente lleven a un incremento del descontento de la población, lo cual provocaría nuevamente presiones en el terreno político. Todavía no queda claro si los cambios introducidos por la administración de Salinas serán suficientes para contrarrestar la intranquilidad social que resulte de los trastornos esperados. Si esta intranquilidad no logra ser encausada a través del sistema, por ejemplo vía Pronasol, puede llegar a ser un factor muy importante en la presión por un cambio democrático. Sin embargo, es posible que el régimen eche mano de un mayor control político y, en este sentido, no hay que descartar la posibilidad del recurso de la represión. Desde esta perspectiva, la supervivencia del régimen no sólo depende de la fuerza del Estado y del éxito de la política económica, sino que resulta igualmente importante la voluntad del gobierno de Estados Unidos de seguir aceptando las prácticas antidemocráticas de México.

La crisis económica y el programa de austeridad puesto en marcha a lo largo de los años ochenta, removieron las bases de la estructura corporativa del partido-Estado, y han llevado a una reformulación de las relaciones entre el Estado y varios sectores. En 1988 hubo intentos por renovar el PRI mediante la formación de estructuras horizontales. Esta renovación estaba destinada a "modernizar" el partido, y a crear espacios para que se diera una mayor interacción entre los líderes y los miembros: es decir, un movimiento hacia la democratización interna. La reestructuración comenzó con una reorganización del sector popular, a la que

seguiría la de los sectores campesino y obrero. Sin embargo, no sólo los cambios esperados dentro del PRI terminaron por ser postergados, sino que incluso se revertieron, a partir del momento en que la XVI Asamblea Nacional volvió a apoyarse en las viejas estructuras corporativas. A pesar de que el bajo índice de protesta hace suponer que el aparato PRI-gobierno sigue siendo el factor principal en términos de control político, hasta ahora el PRI no ha podido renovar su relación, ni con las áreas de bajos ingresos a través del sector popular, ni con las organizaciones campesinas.²¹

Un elemento determinante de esta reestructuración se ha dado en las relaciones laborales, en donde el TLC va a tener un especial significado. Algunos sectores se han visto más afectados que otros por esta reestructuración. El salario mínimo real cayó entre 40 y 50%, y el empleo creció a una tasa de sólo 0.4% (Heredia, en prensa). Para algunos observadores, esta reestructuración ha llevado a una situación que podría dar lugar a un nuevo corporativismo en el que los sindicatos no necesariamente funcionarían como instrumento del poder político, sino que servirían como mecanismo de coordinación entre los trabajadores y los patrones (Breña Garduño, 1993). Sin embargo, ante la falta de un cambio de régimen, se ha cuestionado la posibilidad de que pueda darse una transición del corporativismo de Estado a otras variantes, en donde la representación de los intereses de ambas partes esté organizada desde abajo, y en donde puedan ser trascendidas las identidades de clase. Si bien es cierto que la modernización económica ha introducido diferencias importantes entre las empresas, y también nuevas formas de organización laboral, el ritmo y dirección de estos cambios también se han visto afectados por la intervención estatal. Los topes salariales y las preocupaciones electorales son el fundamento de esas formas de intervención neocorporativista (Bizberg, 1990). Además, el resultado de ciertas huelgas, como las de la Ford y la Volkswagen, hace pensar que el surgimiento de un verdadero movimiento obrero moderno aún está por verse.²² A pesar de que la aparente tranquilidad que ha caracterizado a las relaciones laborales podría explicarse en parte por la distribución desigual del poder entre obreros y patrones, es importante tomar en consideración la capacidad de control del régimen.²³ No sólo la anuencia de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) ha sido un factor determinante en el proceso de privatización de las empresas públicas y a lo largo de las

negociaciones del TLC, sino que el control gubernamental sobre los trabajadores se ha ejercido mediante formas que van desde la decisión de la Secretaría del Trabajo de declarar ilegales una serie de huelgas hasta la represión abierta de líderes sindicales (Levinson, 1993).²⁴ A pesar de que entre las recientes enmiendas constitucionales no se incluyó la legislación laboral, en varios círculos se espera la revisión del artículo 123 y la elaboración de una ley federal del trabajo más flexible. La nueva ley pondría un mayor énfasis en la productividad y otorgaría una mayor flexibilidad en lo referente a los despidos que resulten de los cambios industriales o del mercado (Breña Garduño, 1993).

La liberalización del comercio también ha incidido en la relación entre el Estado y los empresarios. La nacionalización de la banca en 1982 abrió un periodo de creciente confrontación entre el gobierno y la comunidad empresarial, lo que provocó que grupos importantes de empresarios apoyaran al PAN en su lucha por alcanzar el liderazgo político mexicano. El apoyo brindado por los empresarios a la democracia —aunque temporal— abrió un importante paréntesis en la ya larga relación entre el Estado y el sector privado (Loaeza, 1994). A pesar de que los primeros pasos que señalaban la recomposición de las relaciones entre el gobierno y los empresarios eran evidentes desde 1987, la amenaza impuesta por la izquierda en 1988 consolidó el apoyo de los grandes empresarios a Salinas (Maxfield, 1989). Lo que parece claro es que en la medida en que el impacto de la liberalización del comercio ha sido desigual, ha tendido también a acentuar las diferencias entre las empresas nacionales, y de esta manera ha generado cambios en las coaliciones empresariales que podrían tener implicaciones políticas en el mediano y en el largo plazo.²⁵ A pesar de que hasta ahora el cambio más visible ha sido el apoyo que los grandes empresarios han dado a la política económica de la administración de Salinas, junto con la aparente disminución de su interés en el proceso democratizador, el aislamiento creciente de los pequeños y medianos empresarios, resultado de la alianza entre el Estado y los grandes empresarios, ha sido un factor importante en el avance del PAN en el norte del país (Mizrahi, 1992 y 1994).

Por otra parte, en lo que se refiere a las relaciones entre el centro y los estados, no sólo es previsible que el TLC tenga un impacto mixto en las diferentes regiones, sino que en ausencia de mecanismos de compensación, podría generar una mayor desigualdad regional. En consecuen-

cia, el TLC provocará mayor presión en las cada vez más conflictivas relaciones entre la autoridad del centro y los estados regionales. A pesar de que tradicionalmente las relaciones entre el centro y la periferia han sido complicadas, el sistema político posrevolucionario logró manejarlas con una gran dosis de flexibilidad.²⁶ Las relaciones entre las autoridades locales, regionales y federales evolucionaron hacia un entendimiento tácito que durante varias décadas pudo conciliar la coordinación con márgenes aceptables de autonomía estatal. El impacto de casi una década de crecimiento negativo se ha reflejado en una mayor inestabilidad en las relaciones entre el gobierno central y los estados. Los síntomas de esta inestabilidad se han mostrado, en primer lugar, en el número creciente de gobernadores que han sido removidos desde 1982; en segundo lugar, en el avance regional de la oposición, ilustrado por el mapa electoral del país —con una clara presencia panista en los estados ricos del norte, y del PRD en los estados del sur—; y en tercer lugar, en el acceso de la oposición a algunas gubernaturas desde 1989, lo que ha abierto el camino a una tensión cada vez mayor en lo referente a la distribución de los recursos locales y federales (Cornelius y Craig, 1991; Heredia, en prensa; Torres Ramírez, 1990; y Van Young, 1992).

A pesar de que la implementación del TLC va a incrementar, sin lugar a dudas, los costos sociales de las políticas económicas, resulta difícil establecer un vínculo directo entre el tratado y la representación política. No obstante, se puede argumentar que los cambios que acompañen a la reforma de la economía mexicana (lo que incluye el marco legal de la propiedad de la tierra, la privatización de las empresas estatales y la reforma fiscal) podrían incidir en las normas existentes de organización social y, en consecuencia, podrían verse reflejadas en la representación política. Hasta ahora, pareciera que el TLC ha introducido un factor adicional a las presiones ejercidas en el terreno electoral por casi una década de crecimiento económico negativo. A la luz del TLC, las elecciones han tenido mucha mayor cobertura internacional, cosa que pudo haber repercutido de manera importante en la voluntad del gobierno de “conceder” triunfos a la oposición y de realizar reformas electorales con el fin de allanar el camino para las negociaciones del libre comercio.²⁷ La transición a la democracia entraña un proceso muy complejo de pactos y negociaciones con vistas a la institucionalización de las reglas de la competencia. Aunque en los últimos años se ha podido observar una

cierta liberalización política, también es importante señalar que una liberalización política no necesariamente lleva a una transición democrática. Tal acontecimiento puede depender de la capacidad de la oposición tanto para continuar movilizando al electorado y para generar de esta manera un clima en el que la negociación se torne inevitable.²⁸ Además, no debemos dar por sentado que todas las alternativas distintas al PRI son necesariamente democráticas. La persistente inflexibilidad del partido oficial ante la posibilidad de cualquier reforma democrática que pueda amenazar su posición dominante, junto con el empeñamiento de la oposición de hacer de la presidencia su objetivo primordial, no sólo ha obstruido el proceso de las negociaciones, sino que ha puesto de manifiesto la fragilidad de las credenciales democráticas de estos actores (Martínez y Merino, 1991). Sin embargo, las diferentes propuestas de reforma electoral discutidas durante la administración de Salinas han reflejado a su vez las complejas negociaciones que han tenido lugar entre los diferentes actores políticos. Si bien en este proceso se pueden percibir algunos rasgos positivos, también es cierto que en él han dominado tanto la discrecionalidad como las posiciones intransigentes. Las dificultades surgidas en las negociaciones electorales han subrayado el alcance de las divisiones y la falta de disciplina dentro del PRI, y han sacado a la luz la creciente tensión que ha socavado las relaciones entre el partido oficial y la élite gobernante. Asimismo, a lo largo de estas negociaciones se han perfilado las distintas posiciones negociadoras de los principales partidos políticos, con una mayor disposición del PAN a pactar, en tanto que el PRD ha tendido con mayor frecuencia a adoptar posiciones intransigentes. De hecho, la combinación de estos factores, junto con la falta de voluntad del PRI para aceptar la reforma, ha hecho imposible que el país llegue a las elecciones presidenciales de 1994 con un código electoral consensuado. La falta de habilidad de los partidos políticos para llegar a un consenso sobre la ley electoral ha vuelto a dejar en manos de los candidatos presidenciales la responsabilidad de que las elecciones de 1994 sean confiables y ordenadas, en lugar de depositarla en manos de la ley.²⁹

Si bien el TLC y la reciente desregularización podrían incidir en ciertas prácticas relacionadas tradicionalmente con el autoritarismo —tales como la discrecionalidad administrativa, las políticas públicas erráticas e inconsistentes, los márgenes de arbitrariedad, los poderes discrecionales de la burocracia y la corrupción—, sería erróneo suponer que estos

cambios llevarían automáticamente a la democratización.³⁰ Aunque posiblemente sea cierto que la implementación del TLC puede alentar una mayor responsabilidad administrativa, así como la despolitización de la toma de decisiones económicas, y quizás un mayor pluralismo mediante la formación de nuevos grupos y coaliciones de interés, la democratización del sistema político va a depender, a fin de cuentas, del surgimiento de nuevas instituciones políticas.³¹ En un país marcado por profundas desigualdades económicas, y en el que la gobernabilidad y las prácticas democráticas no siempre se consideran metas compatibles (Camou 1992), parece difícil imaginar cómo una mayor responsabilidad administrativa en las altas esferas del poder pueda desencadenar una dinámica que finalmente lleve a la transición democrática.³² Por otra parte, y a pesar de las ventajas aparentes, los beneficios políticos antes mencionados no están directamente relacionados ni con el tratado ni con la liberalización económica, y por lo tanto no pueden darse por sentados. Además, la falta de institucionalización significa que estos cambios pueden revertirse. México sigue sin tener un poder judicial independiente, un foro para el debate democrático abierto (incluso una discusión sobre el TLC mismo), y un sistema electoral plenamente confiable y "transparente"; aspectos que constituyen los cimientos de una democracia formal.

Aunque en noviembre de 1992 el propio Salinas retomó muchas de las demandas en las que la oposición había insistido, algunas de las cuales podrían llevar eventualmente a una competencia limpia y democrática, como en las ocasiones anteriores, las contrapropuestas del PRI, no permitieron que se tocara el asunto de la sobrerrepresentación del partido. El PRI estaba decidido a preservar su mayoría absoluta en el Congreso, con lo que, nuevamente, puso en evidencia su falta de voluntad para dejar de ser el partido hegemónico. A pesar de la intransigencia priista, durante los últimos años ha habido signos importantes que muestran la capacidad de los partidos de oposición para forzar una negociación. La reforma más reciente, con todas sus limitaciones, podría abrir un espacio al optimismo cauteloso en áreas tales como los límites al financiamiento de las campañas y, en particular, los mecanismos de verificación. Ahora bien, su ejecución va a depender, en gran medida, de la voluntad de los partidos políticos para acatar estas reglas. Si bien es posible argumentar que en el contexto posterior a las elecciones de 1988 no era realista esperar que el PRD llegara a un arreglo, y no obstante que en 1993 se abrió la oportunidad

para que la oposición lograra avanzar y ensanchar el ámbito de la ley electoral, la proximidad de las elecciones presidenciales ha vuelto a poner sobre la mesa el poder potencial del PRD como frente electoral. En este escenario todo parece indicar que la credibilidad electoral puede convertirse en la víctima principal. En un régimen en el que el uso discrecional de la legalidad formal le da al poder un arma muy poderosa, los topes financieros y la verificación imparcial de las elecciones pueden convertirse en un instrumento muy importante para la oposición. Esto podría contribuir a la formulación e implementación de reglas claras y transparentes no sólo para poner límites al uso de los recursos públicos y a la manipulación de las elecciones, sino en términos generales para dotar a los procesos electorales de una verdadera legalidad. Esto podría ser un paso importante en el proceso de construcción de una democracia moderna enmarcada en un estado de derecho. Una legislación electoral saludable podría convertirse en un instrumento importante para asegurar niveles más altos de limpieza en la lucha electoral, proporcionar los medios necesarios para manejar correctamente las elecciones y, de manera más general, para garantizar una mayor certeza con respecto a los resultados de las elecciones. Ahora bien, como es el caso con cualquier instrumento legal, la viabilidad del cambio electoral depende, a fin de cuentas, de la voluntad y capacidad de los actores relevantes —entre los que se incluyen los partidos de oposición—, para hacer valer la ley. Aunque resulta difícil llegar a conclusiones absolutas con respecto a la relación entre el TLC y la apertura política, sí es posible afirmar que de manera indirecta el tratado ha contribuido a generar un clima propicio para la negociación.

Las relaciones políticas entre México y Estados Unidos

Las motivaciones y las consecuencias del TLC no están limitadas al terreno nacional. También existen implicaciones políticas internacionales para los tres países. Muchas de las preocupaciones expresadas en México con respecto al TLC se refieren a la pérdida de autonomía en las relaciones internacionales, y a la erosión de la soberanía. A pesar de que el interés de Estados Unidos por establecer vínculos más estrechos con México estuvo originalmente ligado a consideraciones de seguridad energética, una combinación de acontecimientos llevó a Estados Unidos

revalorar su relación con México a fines de los años setenta.³³ A pesar de los altos niveles de tensión que acompañaron las relaciones entre México y Estados Unidos durante la primera mitad de la década, el reconocimiento gradual del carácter interdependiente de la mayoría de los temas implicados en la relación bilateral, junto con la inestabilidad política que se dio a partir de las elecciones presidenciales de 1988, se convirtieron en el punto crítico que puso fin a este periodo particularmente difícil para las relaciones entre ambos países. La opinión expresada por Kissinger en 1988 de que México representaba uno de los retos más importantes y complejos para la política exterior de Estados Unidos se ha extendido cada vez más entre los círculos estadounidenses (Cornelius, 1988; Kissinger y Vance, 1988, pp. 917-8; Thorup, 1990). Esta tendencia se vio asimismo reforzada por la revaluación general de la política exterior de Estados Unidos como resultado, primero, de la creciente competencia a la que se enfrentó en la economía internacional y, posteriormente, por el impacto del fin de la guerra fría. Aunque es claro que todavía no se ha dado un consenso sólido, las condiciones generadas por este debate proporcionaron tierra fértil para que se tomara en consideración la iniciativa mexicana lanzada en 1990 de llegar a un acuerdo sobre libre comercio. Ahora bien, como lo demostró la negociación posterior de los acuerdos paralelos, el hecho de que no se haya podido articular un verdadero consenso alrededor de la política exterior estadounidense también terminó por afectar el TLC (Schlesinger, 1991 y 1992/93; Kissinger y Vance, 1988; Moran, 1990).

A pesar de que, como lo indica el capítulo 11, las razones que tuvo Canadá para apoyar la ampliación del CUFTA y convertirlo en un tratado trilateral fueron más bien defensivas, la decisión de integrarse a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1990 apuntaba ya a un cambio hacia el regionalismo en su política internacional (Randall, 1977 y 1992; Ogelsby, 1979).³⁴ Este cambio se empieza a ver desde fines de los años setenta, cuando Canadá decidió fortalecer sus vínculos con América Latina; algunas manifestaciones más recientes de esta participación creciente de Canadá en la región se dieron en el proceso de pacificación de América Central y en el contexto de la crisis de Haití.³⁵ Además, es posible que Canadá y México tengan intereses en común que van más allá del comercio, y que la posibilidad de atraer a Estados Unidos a un marco

multilateral e inducirlo a sujetarse a intereses comunes pudiera servir a ambos países para contrarrestar el poder estadounidense.

En México, los principales cuestionamientos de política exterior relacionados con el TLC se han centrado en dos temas principales: la posible pérdida de autonomía y la erosión de la soberanía. A pesar de que la cercanía de Estados Unidos ha sido determinante en la política exterior de México, un objetivo constante ha sido el de buscar y conservar su autonomía frente a su vecino del norte. Esta estrategia se materializó en una política exterior de corte "legalista" y relativamente independiente, cuya razón fundamental ha sido servir como freno a una posible intervención externa o a intentos de desestabilización. Estas consideraciones, reforzadas por las visiones prevalecientes sobre el libre comercio entre países desarrollados y en desarrollo, permite explicar el rechazo de México, a principios de los años ochenta, a la propuesta de Estados Unidos de crear un Mercado Común Norteamericano³⁶ (Urencio, 1981; Puyana, 1982). A la luz de estas consideraciones parece lógico que la idea de la integración con Estados Unidos fuera vista como un anatema tanto por el nacionalismo mexicano como por la política exterior mexicana. Sin embargo, el debate sobre un mercado común abrió el camino para un reconocimiento gradual de la integración que ya se estaba dando entre las dos economías y, más importante aún, de la necesidad de dotar a esta integración de un marco de control. Esta percepción se vio reforzada posteriormente por el impacto de la crisis de 1982 en la mayoría de los frentes de la relación bilateral, lo que reveló la condición claramente interdependiente de algunos temas como la migración, las drogas y el medio ambiente. No obstante, las relaciones bilaterales entraron en un periodo difícil caracterizado por altos niveles de tensión, que impidieron que se tomara en consideración la posibilidad de una integración controlada.

Después de la crisis de 1982, la renegociación de la deuda se convirtió en la principal prioridad del gobierno mexicano, cosa que consumió la mayor parte de sus energías en el frente internacional, y que sentó las bases para una "economización" de la política exterior.³⁷ De hecho, signos de una creciente dependencia económica con respecto a Estados Unidos pusieron límites a la búsqueda de una mayor independencia de la política exterior y allanaron el camino hacia un *rapprochement* con Estados Unidos.³⁸ Ahora bien, a pesar del esfuerzo desplegado por el

gobierno mexicano, y del retorno a un pragmatismo y a una mayor cautela en el manejo de la política exterior, los conflictos siguieron impidiendo que hubiera relaciones armoniosas con su vecino del norte.³⁹ Durante este periodo, las opiniones divergentes sobre los temas de mayor importancia en las relaciones bilaterales, al igual que la obstinación de Estados Unidos con respecto a la crisis de Centroamérica, proveyeron material suficiente para que persistiera el conflicto, y terminaron por eclipsar temporalmente las esperanzas de una integración controlada. Pero el impacto que tuvieron las elecciones de 1988 en la percepción de Estados Unidos sobre la estabilidad de su flanco sur, puso fin a la reacción nacionalista en contra de México, e hizo que el vecino del sur volviera a aparecer en la agenda de las prioridades de política exterior de Estados Unidos.

Aunque es cierto que esta transformación se vio favorecida por el cambio de gobierno que se dio en ambos lados de la frontera con la llegada de las administraciones de Salinas y Bush, también es cierto que las esperanzas abiertas por el plan de Esquipulas en el proceso de paz en Centroamérica facilitaron esta convergencia gradual; de igual importancia fue el reconocimiento de ambas partes de que era necesaria una cooperación más eficiente para enfrentar diversos problemas bilaterales, tales como el tráfico de drogas y la migración. De hecho, aunque se ha reconocido que las múltiples y complejas variables e intereses que subyacen en la relación bilateral generan una tensión estructural, también se ha aceptado la posibilidad de que se dé una mayor coordinación y limitación de los conflictos (Rico, 1989; Whitehead, 1991). Esto se hizo evidente no sólo en el periodo de la posguerra, durante el cual un acuerdo tácito permitía a los dos países tener relaciones armónicas, sino también en la relativa coherencia que caracterizó las relaciones entre México y Estados Unidos durante la administración de Bush.

A pesar de que es obvio que la iniciativa del TLC se benefició con ese clima más propicio, lo cierto es que la opción de la integración económica formal permaneció como una posibilidad remota. Todavía en 1989 dominaba el escepticismo respecto de la viabilidad de un tratado de libre comercio. El informe de la Comisión Bilateral México-Estados Unidos de ese año consideraba la liberalización por sectores como una alternativa más realista (Weintraub, 1984; Castro Martínez, 1990 y Avila, 1991). No obstante, la combinación de los requerimientos relacionados con la apertura de la economía —en términos de acceso a los mercados y flujos

de capital entre Canadá y Estados Unidos—, junto con el impacto económico esperado por los cambios que se estaban dando en ese momento en el marco de la Comunidad Europea y en Europa Oriental, sirvieron como catalizador para la negociación del TLC.⁴⁰ En efecto, la decisión del gobierno mexicano de adentrarse en las negociaciones del libre comercio con Estados Unidos debe ser vista dentro del contexto de la dependencia frente a los mercados externos generada por el cambio hacia un modelo de crecimiento basado en las exportaciones.⁴¹

México entró en las negociaciones del TLC con la esperanza de poder conservar su autonomía en asuntos internacionales y, más importante, de preservar su soberanía intacta. Pero la tibia respuesta de la política exterior mexicana tanto ante la invasión de Panamá, como ante las violaciones a su soberanía por la imposición extraterritorial de las leyes antinarcóticos de Estados Unidos en territorio mexicano, dejaron ver la subordinación de la política exterior al TLC.⁴² A pesar de que, como consecuencia del secuestro de Alvarez Macháin, se dieron indicios de que habría una respuesta internacional más enérgica, al final se abandonaron los planes de llevar el caso a la Asamblea General para poder así buscar la opinión de la Corte Internacional de Justicia. De modo similar, y no obstante que la invasión a Panamá fue especialmente significativa, ya que apuntaba hacia una vinculación potencial entre política antinarcóticos e intervención, prevaleció la moderación por encima de una larga tradición de distancia y desacuerdo hacia las intervenciones de Estados Unidos en la región. Todavía más sorprendidas fueron las declaraciones iniciales de Salinas al desatarse la Guerra del Golfo en cuanto a la participación de tropas mexicanas, hecho que subrayó el desinterés del ejecutivo mexicano hacia las posiciones tradicionales en política exterior. Esta falta de compromiso se vio reafirmada posteriormente, primero por la presión ejercida sobre el gobierno mexicano para que recibiera y deportara a 659 refugiados chinos que los guardacostas de Estados Unidos interceptaron sin otorgarles el derecho a que pudieran probar su condición de refugiados políticos, y posteriormente por la repatriación forzosa de 20 cubanos, a la cual siguió la petición al gobierno de Cuba para que regresara a ocho de ellos.⁴³ Estas políticas no sólo sugieren la renuncia de México a ejercer un instrumento de política exterior (la observancia común de las normas internacionales) que en el pasado fomentó la moderación de Estados Unidos, sino también la convicción de que las seguridades bilaterales

dadas por el gobierno de Estados Unidos podrán garantizar el nivel de armonía alcanzado durante los últimos años, y en última instancia, la permanencia de la relación especial establecida bajo el gobierno de Salinas.⁴⁴

Si bien es cierto que los niveles de coherencia que acompañaron las relaciones entre México y Estados Unidos durante la segunda mitad de la década de los ochenta suponen la recomposición del entendimiento tácito entre ambos países, el peso de las personalidades siguió siendo un factor importante. Además, las reglas que apuntalan la nueva fórmula no son obvias. Si en el pasado un "acuerdo para estar en desacuerdo" (Ojeda, 1976) proporcionó la base del entendimiento entre México y Estados Unidos, el camino que ahora sigue la política exterior mexicana hace suponer que México se ha adecuado cada vez más a la visión de Estados Unidos, a costa de la consistencia que tradicionalmente caracterizó su observancia de las normas internacionales (incluida la no intervención). Los costos potenciales de este cambio en cuanto a la fuerza defensiva de la política exterior todavía no son claros. Más allá de la crítica que se pueda hacer de la capacidad de observancia y cumplimiento del Derecho Internacional, y del impacto de los cambios que se están dando en el terreno de la intervención humanitaria, la relevancia de las normas y reglas internacionales (incluidas la no intervención y las limitaciones sobre el uso de la fuerza) ha sido ampliamente reconocida. En efecto, es comúnmente aceptado que el Derecho Internacional proporciona a los Estados pequeños cierto grado de protección (Hurrell, 1992; Roberts, 1993; Jackson, 1990).

La necesidad de una dosis de pragmatismo en la política exterior mexicana se hizo evidente a la luz de experiencias previas en donde una interpretación limitada de lo que representa una posición independiente llevó a confrontaciones innecesarias y a un estancamiento de la política exterior. A pesar de que la administración actual ha insistido y justificado de manera sistemática su política exterior con base en el pragmatismo, lo que hasta ahora hemos podido observar es el realineamiento y la subordinación de la política exterior mexicana al TLC. La decisión de proseguir con el TLC estaba justificada sobre la base de una política exterior más realista y menos defensiva, cuya meta principal era la inserción efectiva de México en la economía internacional. Sin embargo, este movimiento ofensivo inmediatamente puso en evidencia que toda la

atención de la política exterior estaba puesta en un único tema, a expensas no sólo de otros objetivos y regiones, sino también de su potencial defensivo. La incapacidad para entender que el pragmatismo y la observancia de principios reguladores no son necesariamente metas incompatibles ha llevado a la presente administración a despreciar la relevancia de su tradición legalista, mientras que se ha hecho evidente la aparición de vestigios de confrontación en áreas consideradas erróneamente como irrelevantes por los responsables de la política exterior en México.⁴⁵ Si bien resulta difícil negar la necesidad de un mayor pragmatismo, también sería erróneo subestimar el valor potencial que poseen los principios reguladores para los fines defensivos de más largo plazo frente al vecino del norte. Como se mencionó antes, el marco multilateral del TLC podría darles tanto a Canadá como a México mayor espacio para inducir ciertas medidas de control en el comportamiento de Estados Unidos.

A pesar de que algunos observadores han argumentado que el libre comercio va a contribuir al crecimiento económico y consecuentemente a la autonomía de México, la subordinación de la política exterior mexicana a las negociaciones del TLC hizo que aumentara la preocupación sobre los costos potenciales de una mayor integración y abrió el debate sobre fórmulas alternativas para institucionalizar la relación bilateral. No obstante que la administración Salinas subrayó su preferencia por el libre comercio, en contraposición a la integración económica al estilo europeo, las ventajas de esta última opción han sido enfatizadas por algunos de los opositores al TLC.⁴⁶ De hecho, la velocidad con la que se condujeron las negociaciones del tratado aumentó las dudas en cuanto a la visión de la élite gobernante sobre la integración económica en el mediano y en el largo plazo. Aunque es verdad que consideraciones políticas y económicas alentaron el rápido proceso de las negociaciones, el gobierno de Salinas puso un mayor énfasis en que el tratado fuera completado y aprobado, que en las condiciones en las que México entraría a un área de libre comercio.⁴⁷ Como se señala en el capítulo 12, la negociación de los acuerdos paralelos fue resultado de las demandas estadounidenses que estuvieron vinculadas al cambio de administración. Como consecuencia, por lo menos en el corto plazo, la afirmación de que a través del crecimiento económico el TLC fortalecerá la autonomía y la independencia de México, y contribuirá a abrir nuevas alternativas en

política exterior, no es totalmente convincente. Por ahora, con excepción del tratado de libre comercio entre Chile y México, que entró en vigor en 1992, los esfuerzos de diversificación del comercio no han sido muy exitosos. Más aún, la entrada de México al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico en 1990 y su más reciente ingreso a la OCDE bien pudiera traducirse en nuevos compromisos con las posiciones internacionales adoptadas por sus vecinos del norte. No sólo el TLC podría limitar la libertad de acción de la diplomacia mexicana, sino que los tratados de este tipo no pueden reducirse fácilmente a simples reglas de comercio. El TLC va a incidir gradualmente en la soberanía de los participantes, ya sea a través de la armonización de los marcos legales nacionales, o mediante el desarrollo gradual de reglas multilaterales intrusivas.

Aunque es verdad que los nexos de comercio e inversión entre Estados Unidos, Canadá y México han hecho que sus economías estén cada vez más integradas, el TLC representa un cambio cualitativo que indudablemente va a desembocar en retos políticos muy importantes. Los tres países han aceptado profundizar e institucionalizar sus vínculos económicos de un modo tal que han llegado a ceder parte de su soberanía o bien a compartirla. A pesar de que el TLC todavía no ha llevado a la creación de instituciones supranacionales, sí ha desencadenado ya una dinámica en la cual las actividades de algunos grupos de interés, entre los que se encuentran agricultores, consumidores, ecologistas, obreros y empresarios han cruzado las fronteras nacionales. Es claro que las decisiones de estos actores van a tomar en cuenta cada vez más la dimensión subcontinental. De ahí que este proceso, junto con el impacto de la implementación del mecanismo de resolución de disputas, va a acercar no sólo las economías de estos tres actores, sino también sus sistemas políticos.

Este impacto en la soberanía fue reconocido en buena medida por la creciente búsqueda por parte de México de una definición más dinámica de la misma.⁴⁸ Aunque se puede argumentar que México ejerció sus derechos soberanos al firmar los acuerdos de libre comercio con sus vecinos del norte, el impacto de esta decisión en su autonomía va a depender en gran medida de la contribución del TLC a la consolidación de la competitividad internacional de la economía mexicana.⁴⁹ Sin embargo, parece claro que el impacto del TLC en la soberanía del Estado mexicano no se limitará a la política exterior. Dada la asimetría subya-

cente entre Estados Unidos y México, los cambios en la capacidad del gobierno mexicano para regular la economía han afectado ya, y seguirán afectando, su autonomía. Sin duda con el TLC ha aumentado su dependencia con respecto al mercado de Estados Unidos y, más importante, la ausencia de alternativas puede incrementar los costos de oportunidad asociados al rompimiento de relaciones con sus vecinos del norte. A pesar de que la interdependencia entre ambos países, sobre todo en relación a la región oeste y suroeste de Estados Unidos parece haberse incrementado durante los últimos años, el esquema de las relaciones entre México y Estados Unidos todavía está muy lejos de una verdadera interdependencia, en la que para ambos actores resultara claramente costoso poner fin a la relación (Baldwin, 1980).⁵⁰ No obstante que la estrategia seguida por la administración Salinas para insertar a México en la economía internacional se basó en parte en la convicción de que las ventajas del TLC iban a ser superiores a los costos, la prisa con la cual se condujeron las negociaciones hace suponer dos escenarios posiblemente relacionados: que se haya negociado "bajo coacción", en cuyo caso la alternativa del libre comercio le fue impuesta a México por necesidades temporales; o bien que la alternativa de un "comercio justo", que conllevara la distinción entre socios fuertes y débiles, y en consecuencia, un trato preferencial a estos últimos, simplemente haya sido descartada. Lo que parece claro es que el progreso gradual hacia una interdependencia simétrica va a depender, por un lado, de la capacidad y voluntad de Estados Unidos para mantener la relación creada por el TLC, y por el otro, de la habilidad de la economía mexicana para competir bajo las reglas creadas por el tratado.

Notas

- 1 La aseveración clásica de la teoría de la integración económica, expresada en términos de creación de comercio, diversificación comercial y ventajas netas de bienestar, se puede encontrar en Viner (1950). Durante las tres décadas siguientes se hicieron muchos refinamientos a la teoría (por ejemplo Krause, 1972), pero no hubo virtualmente nadie que se opusiera a la noción de que los países en desarrollo estarían mejor si formaran proyectos de integración entre ellos, más que con países desarrollados. El enfoque convencional sólo empezó a revisarse primero a partir de que

Grecia (1981), y luego España y Portugal (1986), entraron a la entonces Comunidad Europea. Véase Grilli (1992).

- 2 A partir de su creación en 1947, los países en desarrollo se integraron muy lentamente al GATT. Como resultado, las reducciones arancelarias en las varias "rondas" de negociación del GATT afectaron principalmente a las naciones desarrolladas, al hacer más grande la brecha que las separaba de las naciones en desarrollo, en términos de niveles de protección. México, por ejemplo, solicitó su entrada al GATT apenas en 1985, y esto cuando ya era obvio que para enfrentar la crisis de la deuda se necesitaba incluir la liberalización comercial.
- 3 La asociación de Puerto Rico con Estados Unidos, o de Martinica y Guadalupe con Francia (y la hoy Unión Europea) ofrece datos con respecto a la reubicación de los recursos cuando se integran países ricos y pobres. Sin embargo, en todos estos casos los nexos políticos han permitido que haya transferencias unilaterales del socio rico al pobre, en un nivel difícil de imaginar entre países independientes.
- 4 Esto se ilustra muy bien con la respuesta populista en contra del TLC orquestada por Ross Perot, cuya campaña se centró en "la gigantesca succión" de empleos que supuestamente va a propiciar el tratado, al desplazarse las compañías estadounidenses a México para aprovechar los bajos salarios y una ley ambiental más laxa. Véase Perot y Choate (1993).
- 5 A mediados de 1993, el promedio de aranceles para las importaciones se había reducido a 11.1% y se habían levantado las restricciones cuantitativas en casi todas las exportaciones.
- 6 Incluso antes del TLC, el grado de integración de las tres economías era ya considerable. Para conocer un intento pionero de cuantificar el grado de integración en los mercados de factor y de bienes véase Roland-Holst, Reinert y Shiells (1993).
- 7 No sorprende, por lo tanto, que, tanto en Canadá como en Estados Unidos, los opositores al TLC hayan luchado para que en los acuerdos paralelos firmados en agosto de 1993 se incluyera un vínculo entre salarios mínimos y crecimiento productivo. Sin embargo, México se resistió y consiguió que no se formalizara, aunque, de todos modos, esto es cada vez más irrelevante dado que desde los años ochenta el salario mínimo real está muy por debajo del salario comercial.
- 8 Sin embargo, las pérdidas en el consumo parecen ser relativamente pequeñas, gracias a la diversificación del comercio. Véase Primo Braga (1992).
- 9 El ejemplo más obvio es la ley que otorga autonomía al Banco Central, la cual fue presentada al Congreso en 1993.

- 10 Esta sospecha surgió debido a que las autoridades electorales no pudieron dar cifras preliminares el día de las elecciones. Los resultados proclamados por la Comisión Federal Electoral le dieron al candidato del PRI, Carlos Salinas, 50.74% de los votos, a Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), 31.06%, y a Manuel Clouthier (PAN), 16.81%. Los resultados de una encuesta posterior a las elecciones, comisionada por el PAN, fueron las siguientes: Salinas 34-35%, Cárdenas 31-32% y Clouthier 29-31%.
- 11 Desde 1988, estos cambios han favorecido por lo general al PAN: en 1990 ganó sus primeras elecciones gubernamentales en Baja California Norte y el primer gobierno local en la capital de un Estado, Mérida. En 1991, se decidió otorgarle la gubernatura interina del estado de Guanajuato, durante las negociaciones que siguieron a unas elecciones muy controvertidas y, en 1992, el candidato panista ganó la gubernatura de Chihuahua. En contraste, para 1991, el PRD había sido reducido a la tercera fuerza electoral.
- 12 En la legislatura 1988-91, el monopolio ejercido tradicionalmente por el PRI en el Congreso se enfrentó a una oposición que obtuvo el control de 240 de los 500 escaños de la cámara baja. Por primera vez, el PRI no contaba con una mayoría de dos tercios, necesaria para hacer cambios constitucionales. Esto cambió después de las elecciones de agosto de 1991.
- 13 Por instrucciones del poder ejecutivo, durante la primavera de 1990 el Congreso mexicano llevó a cabo una consulta nacional. Pero la intención principal era hacer una campaña para ganarse a la opinión pública. La Comisión Intersecretarial estaba integrada por representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto, Trabajo y Previsión Social, el Banco de México y la Presidencia de la República (Zabludovsky, 1991, pp. 178-183).
- 14 Información reunida durante entrevistas con representantes del PRI y del gobierno, junio de 1993.
- 15 La naturaleza del PRD, una confederación de grupos políticos establecida en 1989, ayuda a explicar su incapacidad para consolidar un programa unificado por encima de sus diferentes facciones. A lo largo de las sesiones de la legislatura en la que se han llevado a cabo cambios constitucionales fundamentales, el partido ha permanecido a la defensiva y no ha podido negociar o influir en el proceso. A pesar de que en 1988 se le consideraba el partido de la mayoría mexicana, a partir de 1991 su fuerza electoral comenzó a disminuir sustancialmente. Más allá de la debilidad del PRD, es importante tomar en consideración el contexto de un sistema de partido hegemónico en el que el PRD ha operado, las condiciones desfavorables impuestas por la alianza forjada entre el PAN y el PRI, así como por los resultados del ambicioso programa contra la pobreza desplegado por el gobierno. Por último los efectos

de una "persecución de baja intensidad". Para un análisis del proceso que lleva a la consolidación del PRD, véase Valdés (1994).

- 16 Existe un amplio debate sobre la clasificación de México como un país autoritario. Véase, por ejemplo, Cosío Villegas (1972); Reyna y Weinert (1977); y más recientemente Cornelius y Craig (1991).
- 17 Aunque es verdad que la presión internacional en favor del cambio democrático en México ha sido limitada, la observación más cercana de las prácticas políticas mexicanas se vio reflejada en el aumento del número total de corresponsales extranjeros ubicados en la Ciudad de México (Weingarten, 1993). Durante los años ochenta, los partidos de oposición han hecho públicos sus reclamos contra el fraude electoral en los distintos foros de Estados Unidos, inclusive en los medios y el Congreso de ese país. Estos movimientos, que se consideraban como anatema dentro de la cultura política mexicana, han abierto un debate en cuanto a los cambios en este terreno.
- 18 Existen ejemplos de liberalización económica en los que no se dio una ruptura concomitante del autoritarismo político; un ejemplo sería el proyecto de integración regional de Centroamérica durante los años sesenta y setenta.
- 19 Algunos estudios recientes indican que existe una estrecha correlación entre el rápido crecimiento económico y la disminución de la pobreza, con lo cual contradicen los argumentos anteriores que afirmaban que el crecimiento económico trae pocos o ningún beneficio a una parte importante de la población. No obstante, la transición a economías de mercado también puede implicar rupturas muy significativas y pérdidas en el ingreso, especialmente para los sectores vulnerables, tal como lo sugiere la experiencia de algunos países en África y en América Latina. Hacia 1990, las cifras oficiales reconocieron esto al mostrar que 41.3% de la población vivía en la pobreza (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990).
- 20 Más allá del terreno electoral, el Pronasol tiene implicaciones muy serias. En primer lugar, ha introducido nuevas formas de organización social para el PRI que retoman las de los grupos independientes que surgieron en los ochenta. En segundo lugar, su impacto en el centralismo no es obvio; por un lado, el control que tiene el Ejecutivo sobre el programa ha contribuido al fortalecimiento del presidencialismo a expensas de los gobiernos locales, pero por el otro, ha implicado un cierto grado de descentralización que se refleja en su respuesta a las demandas locales, e igualmente importante ha sido su efecto desbloqueador en la ejecución de políticas a nivel local. Además, ha aumentado las tensiones tanto dentro del PRI como en las relaciones entre el Estado y el partido oficial. A pesar de que al principio se le definió como clientelista y autoritario Molinar Horcasitas y Weldon lo han definido como una política de *pork barrel*, similar a aquéllas que se presentan en los regímenes democráticos. (Molinar y Weldon, 1993).

- 21 A pesar de que a fines de los años ochenta se dio una proliferación significativa de nuevas organizaciones campesinas, la creación del Congreso Agrario Permanente (CAP) en 1989 despertó el escepticismo en cuanto a la reforma de las relaciones del Estado con el campesinado. Detrás de la política de "concertación", las tendencias neocorporativistas eran evidentes (Harvey, 1990).
- 22 Un análisis realizado por GEA (Grupo de Economistas Asociados) señala que el tope salarial ha obligado a los sindicatos a renunciar a tácticas agresivas y, en su lugar, a negociar condiciones laborales relacionadas fundamentalmente con la productividad. A pesar de que las negociaciones de los acuerdos paralelos del TLC hicieron que surgieran algunas expectativas con respecto a mejores condiciones laborales, el sector obrero oficial ha mantenido su total apoyo al tratado (*La Jornada*, 10 de junio de 1993).
- 23 El impacto de la reestructuración económica no ha sido uniforme. Ha tenido variaciones entre las distintas regiones y sectores. A lo largo de los años ochenta, las tasas de crecimiento fueron casi siempre negativas, pero no homogéneas; la tasa de crecimiento en aquellos estados entre los que se encuentran Puebla, Distrito Federal, Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Quintana Roo varió de 0.75% a 11.9%. Los trabajadores sindicalizados estaban en general en mejor situación que los no sindicalizados. Sin embargo, a lo largo de la frontera, donde sólo 10% de la fuerza laboral está sindicalizada, el salario mínimo tiende a ser mayor que en el centro, donde la tasa de sindicalizados es de 30%. De manera similar, entre 1982 y 1990, los salarios mínimos cayeron 47.7%, pero el descenso de los salarios en las manufacturas cayó sólo 19.8%. Finalmente, no sólo los niveles de empleo en los sectores de las manufacturas y de la construcción se mantuvieron en términos relativos (entre 1980 y 1986 la reducción general en ambos sectores fue de -2.8% y - 2.7%), sino que, en algunos casos, los techos salariales fueron compensados con beneficios sociales. En el caso de los salarios del gobierno central, una caída de 52.5% se vio probablemente balanceada por la seguridad del trabajo y una expansión de 18.06% en el empleo público entre 1982 y 1988 (Breña Garduño, 1993; Heredia, en prensa; Cornelius y Craig, 1991 y Bizberg, 1990).
- 24 Aunque sigue siendo importante, el control de los obreros en términos electorales no ha sido tan eficiente como antes. Sin embargo en el terreno de la reestructuración económica sí ha sido un factor determinante. Posiblemente, esto fue una consideración importante para que el PRI regresara a su organización sectorial, y también a las prácticas clientelistas, reflejada en el moderado crecimiento de la cuota obrera dentro del Congreso.
- 25 El impacto negativo de la liberalización en las empresas medias y pequeñas llevó al gobierno a elaborar programas especiales tanto para ayudar a su reestructuración como para establecer vínculos entre ellas y la planta

productiva (Beristain y Trigueros, 1990; Urquidi, 1990; Hernández Laos y Velasco Arregui, 1990; Urquidi, 1992).

- 26 Para un análisis completo del federalismo mexicano, véase Reyes Heróles (1988) y Trigueros Gaisman (1990).
- 27 Después de la crisis electoral de 1988, la oposición ha tenido victorias significativas. Por primera vez el PAN ganó una gubernatura. Aunque es verdad que el triunfo del PAN en Baja California antecedió al TLC, más recientemente el PAN ganó su segunda gubernatura en Chihuahua (1993). De manera similar, se dieron amplias movilizaciones luego de otras elecciones (San Luis Potosí, Guanajuato, Tabasco, Michoacán y Guerrero), que han dado como resultado un número importante de gobernadores interinos, algunos de los cuales pertenecen a la oposición. A pesar de que el PRD ha sido generalmente excluido de estas negociaciones, es importante señalar que los gobiernos de los estados en manos de la oposición podrían, a través de cambios constitucionales en el nivel regional, tener un papel más importante en cuanto al avance de la democracia. En los últimos meses se han observado algunos pasos en esa dirección en Guanajuato, Chihuahua y Baja California.
- 28 Este proceso, identificado por Garretón como la "transición invisible", fue un factor importante en la remoción de los gobernadores electos, y la consecuente designación de gobernadores interinos en Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán (Garretón, 1989).
- 29 Véanse, por ejemplo, las opiniones pesimistas de José Woldenberg, "Reforma electoral: la masa se hizo engrudo", *La Jornada* 3 de julio de 1993, y de Rodrigo Morales, "La reforma: el peor de los mundos", *La Jornada*, 20 de septiembre de 1993.
- 30 A pesar de que la desregularización que ha tenido lugar durante los pasados años ha sentado las bases para estos argumentos, uno de los primeros pasos del TLC encaminados en esta dirección se encuentra en las disposiciones que se refieren al establecimiento de un comité especial para determinar si la aplicación de una ley nacional ha obstaculizado o frustrado el funcionamiento del pánel binacional. La falta de independencia del poder judicial mexicano fue uno de los factores que motivaron esta disposición. (Smith, 1993).
- 31 Aunque es verdad que los cambios políticos que han tenido lugar en el norte del país han sido motivados en parte por el impacto que la cultura política de Estados Unidos ha tenido en los empresarios locales, el avance del PAN y el triunfo de sus candidatos pertenecientes al sector empresarial, incluidos Ruffo y Barrio (gobernadores de Baja California y Chihuahua respectivamente) fue ocasionado, en gran medida, por el enorme aislamiento de los empresarios de compañías medianas y pequeñas, tanto de los grandes negocios como del gobierno central. Para poder romper este aislamiento, las organizaciones patronales locales sirvieron como base de plataformas elec-

- torales que enfatizaban la necesidad de la democracia, la autonomía local y la responsabilidad (Mizrahi, 1992; Elizondo, 1992).
- 32 De modo similar, es importante tener en mente cómo, en el pasado, profundos problemas económicos y sociales han ejercido una enorme presión tanto en el sistema legal como en el administrativo, lo que provocó distorsiones importantes. Aunque la frustración ha acompañado muchas veces el funcionamiento de estas instituciones, las desviaciones de la norma legal (generalmente apoyadas en leyes coloniales o consuetudinarias y negociaciones «paralegales») han cumplido también importantes funciones distributivas (véase, por ejemplo, Azuela de la Cueva, 1989).
 - 33 A finales de los años setenta, en el contexto de un mercado energético inestable, Estados Unidos propuso la creación de un Mercado Común Norteamericano. Las reservas de petróleo recientemente descubiertas en México se convirtieron en un factor importante para las consideraciones de seguridad de aquel país (Fagen, 1979). Para una perspectiva histórica sobre el interés de Estados Unidos en el libre comercio, véase Martz (1993).
 - 34 A pesar de la prioridad que tradicionalmente le ha dado la política exterior canadiense a las instituciones internacionales y a la multilateralidad, el gobierno canadiense se había mantenido hasta hacía poco tiempo, reticente a unirse a una organización que lo podía obligar a tomar decisiones incómodas. En 1972, Canadá se hizo miembro del Banco Interamericano de Desarrollo y alcanzó la condición de observador permanente en la OEA.
 - 35 En los años setenta, la ayuda canadiense a Latinoamérica se duplicó, y la promoción del comercio y la inversión se vio reflejada en el hecho de que la región absorbió 50% del total de bienes manufacturados de los países en desarrollo y 25% de la inversión exterior directa de Canadá (Mace, 1989).
 - 36 Aparte de la naturaleza asimétrica de las relaciones México—Estados Unidos, entre otras consideraciones están las diferencias ideológicas y culturales, el cambio del modelo económico de desarrollo y el énfasis puesto en la integración “negativa”, a expensas de otros proyectos que tomaban en cuenta la coordinación política y los mecanismos de compensación.
 - 37 La “economización” de la política exterior no es un fenómeno exclusivo de México. Brasil y Argentina han experimentado movimientos similares, y sus márgenes de autonomía frente a Estados Unidos se han reducido (Rusell, 1990; Hirst, 1990). A pesar de que México, junto con Colombia y Jamaica, ha gastado mucho en cabildeo, esta práctica se ha vuelto familiar en la región. De 1987 a 1989 los países latinoamericanos gastaron 451 millones de dólares en promover sus exportaciones y en asegurar su entrada al mercado norteamericano (Crónica de la CEPAL), 90- CC-47.
 - 38 La “economización” de la política exterior abrió el camino para una vigorosa campaña de relaciones públicas en el nivel internacional, que incluye el

aumento de consulados en Estados Unidos, la designación de agregados de prensa en embajadas clave y el uso creciente del cabildeo, especialmente desde 1989. Esto se debió en parte a la necesidad que México tenía de revertir una situación anterior en la que había claramente descuidado las relaciones con el Congreso de Estados Unidos, y de contrarrestar la imagen negativa relacionada con el tráfico de drogas. Pero lo que a primera vista se perfila como un uso excesivo del cabildeo ha sido criticado no sólo con base en los altísimos costos, sino también en términos de sus beneficios en una mayor credibilidad. Una estimación de los costos del cabildeo realizado durante 1993, para tratar de asegurar la aprobación del TLC, giraba alrededor de los 30 millones de dólares. Un tercer aspecto de esta economización es el establecimiento de 40 oficinas de Bancomext alrededor del mundo encargadas de captar oportunidades comerciales para las empresas mexicanas. Todavía no está claro si estas oficinas serán capaces de cumplir un papel semejante al que tuvieron tanto en Corea como en Taiwan distintos mecanismos gubernamentales durante la transición hacia el crecimiento basado en las exportaciones (Eisenstadt, 1992; *El Financiero*, 15 de octubre de 1992; *Financial Times*, 28 de mayo de 1993; y Haggard, 1990 y 1991).

- 39 A pesar de que hay evidencias de un pragmatismo cada vez mayor desde fines de los años setenta, cuando la administración de López Portillo dejó claro que su intención era abandonar la retórica y la confrontación que habían caracterizado la política exterior de su predecesor, la combinación del descubrimiento de reservas de petróleo, la personalización de la política exterior bajo López Portillo, y las tendencias ideológicas de la política exterior de Reagan, opacaron estos esfuerzos pragmáticos.
- 40 Factores internacionales que van de un creciente proteccionismo, una rápida integración de los mercados financieros, y la amenaza de los bloques regionales, apuntalaron el cambio en la política exterior mexicana. En América del Norte, del mismo modo que en la transición al Mercado Europeo único, los intereses y las necesidades de compañías multinacionales fueron fundamentales. De hecho, el camino hacia el TLC fue alentado por flujos de inversión y de comercio, y guiado por multinacionales (Gereffi, 1993; Strange, 1991). De manera similar, como se apunta en el capítulo 10 y en otros estudios, el interés de los inversionistas japoneses y europeos se ha visto influenciado en gran medida por las expectativas de acceso al mercado norteamericano. Veanse las aportaciones sobre Japón y Europa en Roett (1991).
- 41 El desarrollo en México de una mayor capacidad de exportación creó una nueva fuente de tensiones. A pesar de que esta situación ha sido enfrentada mediante una serie de acuerdos comerciales negociados desde 1986, el embargo de atún y camarón impuesto por Estados Unidos a México en 1990

- parece corroborar esta hipótesis. Estos acuerdos comerciales incluyen el acuerdo bilateral de 1985, que extendió a México la protección de prueba de daños y redujo la incidencia de impuestos de compensación. A este acuerdo siguió el pronunciamiento conjunto de 1986 referido a un posible marco común para regular el comercio y la inversión. El acuerdo marco de comercio e inversión de 1989 puso de manifiesto la intención de ambos gobiernos de alentar una inversión económica controlada.
- 42 A pesar de que a veces ha habido desacuerdos y divergencia de puntos de vista, a lo largo del proceso de negociación del TLC, la monopolización que de ésta hizo la Secretaría de Comercio, redujo a la Secretaría de Relaciones Exteriores a un plano secundario.
 - 43 Véase *La Jornada*, 16 y 20 de julio de 1993, y *El Financiero*, 31 de agosto de 1993.
 - 44 Irónicamente el comercio fue la única área en la cual el gobierno mexicano buscó una solución multilateral con base en las normas establecidas por el comercio internacional. De hecho, México llevó la disputa sobre el atún al GATT, al afirmar que el embargo contradecía las obligaciones para con México contraídas en el marco del acuerdo multilateral. La organización multilateral determinó que el embargo, a pesar de estar destinado a la protección del delfín, contradecía las leyes comerciales internacionales (McDorman, 1992).
 - 45 La atención excesiva al TLC llevó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a subestimar la importancia del desarme, y más específicamente, la no proliferación. Esta situación podría ayudar a explicar la diferencia entre el alienamiento de la política exterior mexicana con Estados Unidos y la posición confrontativa de México durante la conferencia del Tratado de No Proliferación Nuclear de 1990. De hecho la oposición de México impidió que se llegara a una resolución en un momento crítico.
 - 46 Uno de los argumentos más fuertes está relacionado con la expansión de las compensaciones económicas que acompañaron la entrada de Grecia, Portugal y España a la CE. La ahora Unión Europea ha duplicado sus fondos regionales durante la última década.
 - 47 El hecho de que el gobierno mexicano mantuviera el monopolio estatal sobre los recursos petroleros ha sido visto como un triunfo significativo; sin embargo, algunos observadores afirman que la energía no es en el TLC un tema tan importante como lo fue en las negociaciones del libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, y que las exportaciones petroleras de México podrían agotarse hacia fines de siglo. El capítulo seis del TLC cubre cuatro áreas básicas: petróleo crudo y refinado, gas natural, electricidad y carbón. A pesar de que el artículo 601 confiere un respeto absoluto a las constituciones de las partes, se ha argumentado que esta cláusula no legitima el monopolio de Pemex, y que hay todavía margen para su interpretación.

Además, la falta de inversión actual en el sector mexicano de energía puede alentar una mayor privatización. El comercio en la energía y en petroquímicos básicos estará sujeto a una liberalización gradual, posiblemente tanto mediante reglas comerciales como por los mercados nacionales de energía; es igualmente importante el reconocimiento de las partes de la necesidad de "sectores de energía y petroquímica viables e internacionalmente competitivos" (Roett, 1991, p. 16; Lock, pp. 243-4).

- 48 De hecho, la crisis de la deuda abrió el debate sobre la condición de la soberanía. La reestructuración de la deuda fue vista como una intromisión en la soberanía de los deudores, que generalmente no tenían ninguna o casi ninguna otra opción.
- 49 La soberanía ha sido definida como la situación en la cual un "Estado decide por sí mismo cómo lidiar con sus problemas internos y externos, en lo que se incluye tanto buscar apoyo de otros como, en caso de hacerlo, limitar su libertad al comprometerse con ellos" (Waltz, 1979).
- 50 California y Texas son los estados que probablemente recibirán los mayores beneficios del TLC. El comercio de bienes de California a México creció 13% en 1991, y el comercio combinado de los dos estados gira alrededor de los 25 000 millones de dólares. Además, desde que las reglas de origen del TLC pusieron límites a la inversión japonesa en el sector de las maquiladoras, las principales exportaciones de California (equipo eléctrico y electrónico) sin duda se verán beneficiadas (Goldborough, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Aghevli B.B., *et al.* (1990), "The role of national saving in the world economy". Documento ocasional núm. 67. FMI, Washington, DC. Fondo Monetario Internacional.
- American Federation of Labour-Congress of Industrial Organisation (AFL-CIO) (1992), *Policy recommendations for 1992*. Washington, DC.
- Appendini, K. (1992a), *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*. México: El Colegio de México-UNRISD.
- _____ (1992b), "Los campesinos maiceros en el contexto de la política de liberalización y contrarreforma agraria". Ponencia presentada en el XVII Congreso internacional de la Latin American Studies Association, Los Angeles.
- Avery, W.P. (1993), "Agriculture and two-level bargaining in the North American Free Trade Agreement", encuentro anual de la International Studies Association, Acapulco, México.
- Avila, C. (1991), "El mercado de América del Norte: espacio económico para México", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7., México.
- Azuela de la Cueva (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Backus, D.K., P.J. Kehoe y T. J. Kehoe (1991), "In Search of Scale Effects in Trade and Growth". Documento de trabajo núm. 451. Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department.
- Baldwin, A.D. (1980), "Interdependence and power: A conceptual analysis", *International Organization*, vol. 34, núm. 4.
- Ballew, P. y R. Schnorbus (1992), "NAFTA and the Auto Industry: Boon or Bane?", *Chicago Fed Letter*, núm. 64, Federal Reserve Bank of Chicago, diciembre de 1992.
- Banamex (1991), *Examen de la situación económica de México*, vol. LXVII (790), México: Banco Nacional de México.
- _____ (1993), "Central Bank autonomy" *Review of the Economic Situation in Mexico*, vol. LXIX (812), México: Banco Nacional de México.
- Banco de México (1992), *The Mexican Economy 1991*. México.
- _____ (1993), *Annual Report 1992*. Ciudad de México.
- Barraclough, S. (1991), "Some questions about the implications for rural Mexicans of the proposed North American Free Trade Agreement (NAFTA)", ponencia presentada en el IX Seminario de economía agrícola del tercer mundo. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

- Barry, E. y E. Siwicki (1993), "NAFTA: The textile and apparel sector", en S. Gliberman y M. Walker, *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1992), "Monetary and exchange rate arrangements for NAFTA", mimeo. Berkeley, University of California.
- Bazdresch, C. *et al.* (1992), *México: auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Belous, R.S. y J. Lemco (1993), *NAFTA as a Model of Development*. Washington, DC.: National Planning Association.
- Benett, D. y K. Sharpe (1985), *Transnational corporations vs. the State: The political economy of the Mexican auto industry*. Princeton: Princeton University Press.
- Berberán, J., C. Cárdenas y A.L. Morjardin (1988), *Análisis de los resultados oficiales del 6 de julio*. México: Ed. Nuestro Tiempo.
- Beristain, J. e I. Trigueros (1990), "Mexico", en J. Williamson, (comp.), *Latin American adjustment. How much has happened?* Washington, DC.: Institute for International Economics.
- Berry, S.V. Grilli y F. López de Silanes, (1992), *The Automobile Industry and the Mexico-US Free Trade Agreement*. Documento de trabajo núm. 4152, National Bureau of Economic Research.
- Best, E. (1987), *US Policy and Regional Security in Latin America*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Bhagwati, J. (1989), "Is free trade passé after all?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 125, núm. 1.
- _____ (1991), *The world trading system at risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Bizberg, I. (1990), "La crisis del corporativismo mexicano". *Foro Internacional*, vol XXX, núm. 4, El Colegio de México, México.
- Blanco, H. (1991) "Naturaleza y alcance del tratado de libre comercio", en Secofi, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Blecker, R.A. y W.E. Spriggs (1992), "Manufacturing Employment in North America: Where the Jobs Have Gone". Economic Policy Institute.
- Bouzas, R. y J. Ros (1993), "The North-South variety of economic integration: Issues and prospects for Latin America", ponencia presentada en el seminario *Economic integration in the Western hemisphere: Prospects for Latin America*, University of Notre Dame, 17-18 de abril, 1993.

- Bovard, J. (1992), "The United States, Protectionist Antidumping and Countervailing subsidy Laws", ponencia presentada en *Liberty in the Americas: free trade and beyond*, seminario patrocinado por el Cato Institute y el Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa, Ciudad de México, 1992.
- Breña Garduño, f. (1993), "The impact of NAFTA on labour legislation in Mexico", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 1. núm. 1.
- Brothers, S.D. y A.E. Wick (comps.) (1990), *Mexico's Search for a New Development Strategy*. Boulder: Westview Press.
- Brown, D. (1992), "The impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models" en N.Lustig, B.P. Bosworth y R.Z. Lawrence (comps.) *North American Free Trade*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Brown, D.K., A.V. Deardorff y R.M. Stern (1991a), "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment", mimeo. University of Michigan, October.
- _____, (1991b), "Some Estimates of a North American Free Trade Agreement", mimeo. University of Michigan, octubre.
- Brown Jr., G.E., J.W. Gould y J. Cavanagh (1992), "Making Trade Fair", *World Policy Journal*, primavera.
- Bustamante, J. et al. (1993), "Continuous survey of flow of undocumented Mexican immigrants as they cross the USA-Mexico border at the cities of Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo and Matamoros, based on individual questionnaires administered to a randomly selected sample on Fridays, Saturdays and Sundays of every week ever since September of 1987 to the present", mimeo. El Colegio de la Frontera Norte.
- _____, y G. Martínez (1979), "Undocumented immigration from Mexico: beyond borders but within systems", *Journal of International Affairs*, vol. 33.
- Calva, J.L. (1991), *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*. México: Ed. Fontamara.
- Calvo, G.A. et al. (1992), "Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: the role of external factors". Documento de trabajo del FMI núm. 62, Washington, DC.: Fondo Monetario Internacional.
- Caméron, M. (1991), "North American Trade Negotiations: liberalization games between asymmetric players", ponencia presentada en el *xv Congreso mundial de la International Political Science Association*, Buenos Aires, 21-25 de julio, 1991.
- Camou, A. (1992), "Gobernabilidad y democracia", *Nexos*, núm. 170.

- Canadian Centre for Policy Alternatives (1992), "Which way for the Americas? Analysis of NAFTA proposals and the impact on Canada", mimeo, noviembre.
- Canadian Environmental Report (1992), *The North American Free Trade Agreement*. Ottawa.
- Canadian Government (1992), "North American Free Trade: An overview and description", Ottawa.
- Cárdenas, C. (1991a), "Pacto Continental de Comercio y Desarrollo", *Nexos*, junio.
- _____ (1991b), "Free Trade is not enough", *New Perspectives Quarterly*, invierno.
- Castañeda, J.G. y C. Heredia (1993), "Hacia otro TLC", *Nexos*, enero, México.
- Castro Martínez, P. (1990), "México y la política comercial estadounidense 1982-88", *Foro Internacional*, vol. XXX.
- Chant, J.F. (1993), "The Financial sector in NAFTA: Two plus one equals restructuring", en S. Globerman y M. Walker (comps.) *Assessing NAFTA: A trilateral analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Chauvet, M. (1993), "Crisis de la ganadería: ajuste y reestructuración". Artículo preliminar sin publicar, ILET, México.
- Cobb, S.L. y D.J. Molina (1991), "Implications of North American Free Trade for infrastructure and migration on the Texas-Mexico border", en Federal Reserve Bank of Dallas (1991), *North American Free Trade: Proceedings from a Conference*. Dallas. junio 14.
- Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (1988), *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Conroy, M.E. y A.K. Glasmeier (1992/93), "Unprecedented disparities. Unparalleled adjustment needs: Winners and losers on the NAFTA 'fast track'", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 4.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*. México: Pronasol.
- Cornelius, A.W. (1988), "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 2.
- _____, J. Gentleman y P. Smith, (comps.) (1989), *Mexico's alternative political futures*. San Diego: University of California, .
- _____ y A. K. Craig (1991), *The Mexican political system in transition*. San Diego: University of California.

- _____ y P.L. Martin, (1993), *The uncertain connection: free trade and Mexico migration* (San Diego: University of California, Center for Mexican Studies).
- Cosío Villegas, D. (1972), *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Cotidiano, *El*, "TLC: Trabajo y Ecología", núm. 43, septiembre-octubre de 1991.
- Crespo, J.A. (1991), "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 4.
- _____ (1992), "Crisis económica, crisis de legitimidad" en Bazdresch *et al.*, (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cropper, M.L. y W. Oates (1992), "Environmental economics: A survey", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, junio.
- del Castillo, G. y G. Vega (1991), "Perspectivas sobre el libre comercio: un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6.
- Delal Baer, M. (1991), "North American Free-Trade", *Foreign Affairs*, vol 70, núm. 4.
- Dixit, A. (1987), "Issues of strategic trade policy for small countries", *Scandinavian Journal of Economics*, pp. 349-367.
- DRI/McGraw-Hill (1991), *The outlook for Mexico under NAFTA*. Nueva York.
- Economic Strategy Institute (1991), *The good news or the bad news. Free trade with Mexico: The potential economic impact*. Washington, DC.
- Eisenstadt, T. (1992), "Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", *Este País*, núm. 15.
- Elizondo C. (1992), *Property rights in Mexico. Government and business after the 1982 Bank nationalization*. Tesis doctoral, University of Oxford.
- Encinas, A., J. de la Fuente y H. Mackinlay (1992), *La disputa por los mercados: TLC y sector agropecuario*. México: Ed. Diana.
- Fagen, R. (1979), "Mexican petroleum and US national security", *International Security*, vol. 4, núm. 1.
- Faux, J. y T. Lee (1992), "The effect of George Bush's NAFTA on American workers: Ladder up or ladder down?". Documento informativo, Economic Policy Institute.
- Federal Reserve Bank of Dallas (1991), *North American free trade: proceedings from a conference*. Dallas, 14 de junio.
- Finger, M. y T. Murray (1990), "Policing unfair imports: The US example". Working Paper Series, WPS 401, Washington, DC.: World Bank.

- Fishlow, A., S. Robinson, y R. Hinojosa-Ojeda (1991), "Proposal for a North American Regional Development Bank and Adjustment Fund", en Federal Reserve Bank of Dallas (1991), *North American Free Trade: Proceedings from a Conference*. Dallas, junio 14.
- FitzGerald, E.V.K. y J. Luttik (1991), "A note on the measurement of trade and finance linkages in the world accounting matrix", Working Papers on Money, Finance and Development, núm 40, La Haya: Institute of Social Studies
- Freedman, L. (1991/92), "Order and disorder in the new world", *Foreign Affairs*, vol. 71, núm 1, número especial, América y el mundo.
- GAO (General Accounting Office) (1991), "Mexico Trade: Trends and Impediments in Agricultural Trade". Reporte informativo presentado al presidente del Committee on Agriculture, House of Representatives, GAO/NSIAD-90-85BR, enero
- García Rocha, A. y T. Kehoc (1991), "Efectos del Tratado de Libre Comercio sobre la economía mexicana", en Secofi, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Garretón, M.A. (1989), "Popular mobilization and the military regime in Chile: The complexities of the invisible transition", en S. Eckstein (comp.), *Power and popular protest: Latin American Social Movements*, Los Angeles, University of California Press.
- Garza H. (1984), "Desequilibrios y contradicciones de la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm 4.
- Gavito, J., S. Sánchez y I. Trigueros (1992), "Los servicios financieros y el Acuerdo de Libre Comercio: bancos y casas de bolsa", en E. Andere y G. Kessel, (comps.), *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México: McGraw-Hill.
- Gentleman, J. (1993), "The impact of the NAFTA initiative on the struggle for democracy in Mexico", ponencia presentada en la *34a Convención anual de ISA*, marzo, Acapulco.
- Gereffi, G. (1993), "Cómo contribuye la industria maquiladora al desarrollo nacional de México y a la integración de América del Norte" en G. Vega (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas y culturales*. México: El Colegio de México.
- Globerman, S. (1993), "Trade liberalisations and the environment", en S. Globerman and M. Walker (1993), *Assesing NAFTA: A trinational analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.
- _____ y M. Walker (1993), *Assesing NAFTA: A trinational analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.

- Goldsborough, O.J. (1993), "California's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol 72, primavera.
- González, J.G. y A. Vélez (1992), "Intra-industry trade between the US and the major Latin American countries: Measurement and implications for the Initiative for the Americas", ponencia presentada en el encuentro de la Latin American Studies Association, Los Angeles.
- Gourevitch, P.J. (1986), *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grilli, E.R. (1992), *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grinspun, R. y M.A. Cameron (1993), *The Political Economy of North American Free Trade*. Nueva York: St Martin's Press.
- Grossman, G.M. y A.B. Krueger (1991), "Environmental impacts of a North American Free Trade Agreement". Documento de trabajo núm. 3914, National Bureau of Economic Research, noviembre.
- Gruben, W.C. (1990a), "Mexican maquiladora growth: Does it cost US Jobs?", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, enero de 1990.
- _____ (1990b), "Do maquiladoras take American jobs? Some tentative econometric results", *Journal of Borderland Studies*, vol. 1, primavera.
- _____ (1991), "Free Trade, Globalization, and US Labour: What Are the Long Run Dynamics?", ponencia presentada en el seminario *North American Free trade: labour, business, and government policy perspectives*. Industrial Relations Center and the Twin City Labor Management Council. Minneapolis, 19 de noviembre.
- _____ (1993), "North American free trade: Opportunities and pitfalls", *Contemporary Policy Issues*, vol. 10, octubre, pp. 1-10.
- Grunwald, J. (1991), "Opportunity missed: Mexico and maquiladoras", *The Brookings Review*, invierno 1990/91.
- Haggard, S. (1991), "Markets, poverty alleviation and income distribution: an assessment of neo-liberal claims", *Ethics and International Affairs*, vol 5.
- _____ (1990), *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hamilton, N. y E. Meekim (1993), "Economic and political liberalization in Mexico and South Korea", *Third World Quarterly*, vol 14, núm. 1.
- Hanson, G. (1992a), "External economies, vertical integration and Trade: Theory and evidence from Mexico", mimeo. University of Texas at Austin.

- _____ (1992b), "Agglomeration Dispersion, and the Pioneer Firm: Theory and Evidence from Mexico", mimeo. University of Texas at Austin.
- Harberger, A. (1991), "A study of Mexico's real exchange rate", mimeo. Los Angeles, University of California.
- Harvey, N. (1990), *The New Agrarian Movement in Mexico 1979-1990*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Heer, D. (1990), *Undocumented Mexicans in the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Helleiner, G. (1991), "Consideraciones sobre un área de libre comercio entre Estados Unidos y México", en G. Vega (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*. México: El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México.
- Heller, C. (1990), "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de de la Madrid", *Foro Internacional*, vol. XXX, enero-marzo.
- Heredia, B. (en prensa), "Making economic reform politically viable: The Mexican experience", en W.C. Smith, C.H. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Democracy market and structural reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction.
- Heritage Foundation (1991), "Refuting six myths about the US-Mexico free trade accord", mimeo. Washington, DC.
- Hernández Laos, E. y E. Velasco Arregui (1990), "Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas 1960-1985", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 7.
- Heston, A. y R. Summers (1991), "The Penn World Table (mark 5): An expanded set of international comparisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 327-368.
- Hindley, B. (1987), "Different and more favorable treatment - and graduation", en Michael Finger y Andrzej Olechowski (comps.), *The Uruguay Round: A handbook on the multilateral trade negotiations*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Hinojosa Ojeda, R. y R.K. McCleery, (1990), "US-Mexico Interdependence, social pacts and policy alternatives: a computable General Equilibrium Approach", mimeo. University of California, Berkeley, octubre.
- Hinojosa Ojeda, R. y S. Robinson (1991), "Alternative scenarios of US-Mexico integration: A computable General Equilibrium Approach", mimeo., Department of Agriculture and Resource Economics, University of California. Documento de trabajo núm. 609.

- _____ (1992), "Labour issues in a North American Free Trade Area", en N. Lustig, B.P. Bosworth y R.Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Hirsch, S. (1989), "Services and Service Intensity in International Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 125, núm. 1.
- Hirst, M. (1990), "Brasil: Primeras impresiones sobre la política exterior del nuevo gobierno", *América Latina Internacional*, vol. 7 núm. 24.
- Hudson, S. y Prudencio, R. (1993), "The North American Commission on Environment and other supplemental environment agreements: part two of the NAFTA package", mimeo. Washington, DC.
- Hufbauer, G.C. y J.J. Schott (1992a), *North American free trade: Issues and recommendations*. Washington, DC.: Institute for International Economics.
- _____ (1992b), *Prospects for North American Free Trade* Institute. Washington, D. C: Institute for International Economics,
- _____ (1993), *NAFTA: An Assessment*. Washington, DC.: Institute for International Economics.
- Hunter, L.J.R., Markusen y T. F. Rutherford (1991a), "Trade liberalization in a multinational-dominated industry: A theoretical and applied general equilibrium analysis", mimeo. University of Colorado.
- Hunter, L.J.R. (1991b), "Trade Liberalization in a multinational-dominated industry: a theoretical and applied general equilibrium analysis", en Federal Reserve Bank of Dallas (1991), *North American Free Trade: Proceedings from a Conference*. Dallas, 14 de junio.
- Hurrel, A. (1992), "Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5.
- IDB (1992a), *Economic and social progress in Latin America*. Washington, DC.
- IMF (1992b), *International capital markets: Developments, prospects and policy issues*. Washington, DC.
- _____ (1992), *Directions of trade statistics*, Washington, DC.
- _____ (1993), *Directions of trade statistics*, Washington, DC.
- INFORUM (1990), *Industrial effects of a free trade agreement between Mexico and the US*. Reporte para el US Department of Labor, University of Maryland.
- _____ (1991), *Industrial effects of a free trade agreement between Mexico and the US*. Maryland: Interindustry Economic Research Fund, Inc., College Park.
- Jackson, H.R. (1990), *Quasi States: Sovereignty, international relations and the third world*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jonhson, J.R., (1993), "NAFTA and the trade in automotive goods", en S. Globerman y M. Walker, *Assessing NAFTA: A trilateral analysis*. Vancouver, The Fraser Institute.
- Josling, T. (1992), "NAFTA and the agriculture: a review of the economic impacts", en N. Lustig *et al.*(comps.), *North American free trade: Assessing the impact*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Kane, E. (1988), "Interaction of financial and regulatory innovation", *American Economic Review*, mayo.
- Kehoe, T. (1991), "Modeling the dynamic impact of the North American Free Trade Agreement" (Minneapolis: Department of Economics, University of Minnesota.
- _____ (1992), "Assessing the economic impact of North American Free Trade". Documento de discusión núm. 265, Department of Economics, University of Minnesota, octubre.
- Kelly, M. (1993), "Who got what in the side agreements?", *Frontera Norte*, vol. 5, núm. 10.
- Kissinger, H. and C. Vance (1988), "Bipartisan objectives for American foreign policy", *Foreign Affairs*, vol. 66, núm. 5.
- KPMG Peat Marwick/Policy Economics Group (1991), *The effects of a free trade agreement between the US and Mexico*. Washington, DC.: US Council of the Mexico-US-Business Committee/Council of the Americas.
- Krause, M.B. (1972), "Recent developments in customs union theory: an interpretative survey", *Journal of Economic Literature*, vol. 10.
- Krueger, A.O. (1992), "Government, trade and economic integration", *American Economic Review*, vol. 82, núm. 2, pp. 109-114.
- _____ (1993), "Free trade agreements as protectionist devices: rules of origin". Documento de trabajo núm. 4352, National Bureau of Economic Research, abril de 1993.
- Krugman, P. (1989), "Is bilateralism bad?". Documento de trabajo núm 2972, National Bureau of Economic Research.
- Lajous, R. (1987), "La agenda bilateral entre México y Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. XXVII, núm. 3.
- Latin American Monitor (1993), *Mexico*, vol. 10, núm. 7, agosto de 1993.
- Leamer, E.E. (1992), "Wage effects of a US-Mexican free trade agreement". Documento de trabajo núm. 3991, National Bureau of Economic Research, febrero.

- Levinson, J.I. (1993), "Comments on labour law in Mexico: The discrepancy between theory and reality", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 1, núm. 1.
- Levy, S. and S. van Wijnbergen (1991a), "Labor markets, migration and welfare: agriculture in the Mexico-US Free Trade Agreement", mimeo., junio.
- _____ (1991b), "Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States", mimeo.
- _____ (1992), "Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States", en *The World Bank Economic Review*, vol 6, núm 3, pp. 481-502.
- Lipsey *et al.* (1993), "Inside or outside the NAFTA?", comentario núm 48, Toronto: Howe Institute.
- Liverman, D.M. (1991), "Global change in Mexico", en *Global Environmental Change*.
- Loaeza, S. (1991), "Los partidos y el cambio político", separata, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- _____ (1994), "Partido Acción Nacional and the paradoxes of the opposition in Mexico", en N. Harvey y M. Serrano (comps.), *Party Politics in 'An Uncommon Democracy'*; Londres, Institute of Latin American Studies.
- Lock, R. (1993), "Mexico-United States Energy Relations and NAFTA", en *United States-Mexican Law Journal*, vol. 1, núm. 1.
- López de Silanes, F., J.R. Markusen, y T.F. Rutherford (1992), "The auto industry and the North American Free Trade Agreement: employment, production, and welfare effects", mimeo. Harvard University.
- Lustig, N. (1991), "Bordering on agreement". Documento de discusión. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- _____ (1993), "NAFTA: Potential impact on Mexico's economy and beyond", ponencia presentada en el seminario *Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America*, University of Notre Dame, 17-18 de abril de 1993.
- _____, B.P. Bosworth y R.Z. Lawrence (1992), *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Mace, G. (1989), "Les relations du Canada avec L'Amérique Latine et les Caraïbes", en P. Painchaud (comp.), *De Mackenzie King a Pierre Trudeau: Quarante ans de diplomatie canadienne*. Quebec: Presses de l'Université Laval.
- Magee, S. P. (1990), "The decline of lobbying in the US over trade policy, 1950-1986", mimeo. University of Texas at Austin.

- Martínez, A. y M. Merino (1991), "México en busca de la democracia", separata. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Martz, J. D. (1993), "Economic Relationships and the early debate over free trade", *ANNALS, AAPSS*, núm. 526.
- Maxfield, S. (1989), "International economic opening and government-business relations", en W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (comps.), *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego: University of California.
- McDorman, I.T. (1992), "The 1991 US-Mexico GATT panel report on tuna and dolphin: the implications for trade and environment conflicts", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulations*, vol. 17, núm. 3.
- McLeod, D. y J.H. Welch (1991), "Free trade and the peso", mimeo. Federal Reserve Bank of Dallas.
- _____ (1990), "El libre comercio y el peso", *Economía mexicana*, vol. I, núm. 1, México, CIDE.
- Meyer, L. (1990), "The US and Mexico: The historical structure of their conflict", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 43, núm. 2.
- Mizrahi, Y. (1992), "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5.
- _____ (1994), "Rebels without a cause? The politics of entrepreneurs in Chihuahua", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, parte I.
- Mody, A. (1990), "New International Environment for Intellectual Property Rights", en Francis W. Rushing y Carole Ganz Brown (comps.), *Intellectual Property Rights in Science, Technology, and Economic Performance: International Comparisons*. Boulder: Westview Press.
- Molinar Horcasitas, J. (1991), *El tiempo de la legitimidad electoral: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- _____ y J. A. Weldon (1993), "Electoral determinants and consequences of national solidarity". mimeo.
- Moran, H.T. (1990), "International economics and national security", *Foreign Affairs*, vol. 65, núm. 5.
- Morici, P. (1991), "Regionalismo en el sistema internacional de comercio y las relaciones México-Estados Unidos", en G. Vega (coord.), *México ante el Libre Comercio con América del Norte*. México: El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México.

- _____ (1993a), "Implications of a Social Charter for the NAFTA", en J. Lemco y W. Robinson, *Ties beyond trade: Labour and environmental issues under the NAFTA*. Canadian-American Committee.
- _____ (1993b), "NAFTA rules of origin and automotive content requirements", en S. Globerman y M. Walker, *Assessing NAFTA: A trilateral analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Mumme, S. (1993), "Environmentalism, NAFTA, and North American environmental management", *Journal of Environmental and Development*, vol. 1, Núm. 2.
- _____ y R. Sánchez (1992), "New directions in Mexican environmental policy", en *Environmental Management*, vol. 16, núm. 2.
- Murphy, N.C. y. Tooze (1991), *The new international political economy*. Boulder: Linne Rienner.
- Myhre, D. (1993), "The Unseen instrument of agricultural restructuring in Mexico: The growth, crisis and erosion of the official credit system". Documento preliminar, sin publicar, ILET, México.
- Naciones Unidas (1993), *World Economic Survey 1993*, Departamento de Economía y Desarrollo Social de la ONU.
- Nam, C.H. (1987), "Export promoting subsidies, countervailing threats, and the General Agreement on Tariffs and Trade", *The World Bank Economics Review*, septiembre.
- OCDE (1990), *OCDE Economic Outlook*, núm. 48, diciembre.
- _____ (1992), *International direct investment: Policies and trends in the 1980s*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Ogelsby, J.C.M. (1979), "A Trudeau decade: Canadian Latin American relations 1968-1978", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.21, núm. 2.
- Ojeda, M. (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- _____ (1986), *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México: SEP, Cultura.
- Oye, K. (1992), *Economic discrimination and political change*. Princeton: Princeton University Press.
- Pastor, R. (1992), "NAFTA as the center of an integration process: The non-trade issues", en N. Lustig et al. *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Perot, R. y P. Choate (1993), *Save your job, save our country, Why NAFTA must be stopped now!* Nueva York: Hyperion.

- Primo Braga, C.A. (1989). "US-Latin American trade: Challenges for the 1990's", *Economic Impact*, núm. 2.
- _____ (1990), "US Policies and the prospects for Latin American economic integration", en Werner Baer and Donald V. Coes (comps.), *United States policies and the Latin American economies*. Nueva York: Praeger.
- _____ (1991), "The North-South debate on intellectual property rights", en *Global rivalry and intellectual property: Developing Canadian strategies*. Ottawa: The Institute for Research on Public Policy.
- _____ (1992), "Nafta and the rest of the world", en N. Lustig *et al.* *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- _____, R. Safadi y A. Yeats (1993), "Regional integration in the Western hemisphere: Déjà vu all over again", mimeo. World Bank.
- Puyana, A. (1982). "La idea del mercado común para América del Norte y las implicaciones para México", en L. Meyer (comp.), *México-EU 1982*. México: El Colegio de México.
- Randall, S. (1992), "The politics of North American free-trade", ponencia presentada en El Colegio de México, marzo.
- _____ (1977). "Canadian policy and the development of Latin America", en Norman Hillmar y Garth Stevenson (comps.), *A foremost nation: Canadian foreign policy and a changing world*. Toronto: MacLelland and Stewart.
- Reiner, L. (1993), "Mexico-US energy relations and NAFTA", *United States-Mexican Law Journal*, vol. 1, núm. 1.
- Reyes Heróles, J. (1988). *El Federalismo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyna, J.L. y R. Weinert (1977), *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Rico, C. (1989). "Una vuelta en la montaña rusa: Las relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 3, enero-marzo.
- Roberts, A. (1993). "Humanitarian war: military intervention and human rights", *International Affairs*, vol. 69, núm. 3.
- Roett, R. (1991). *Mexico's External Relations in the 1990s*. Boulder/Londres: Lynne Rienner.
- Rogowski, R. (1987). "Trade and the Variety of Democratic Institutions", *International Organizations*, vol. 41, núm. 2.

- Roland-Holst, D.W., K.A. Reinert y C.R. Shiells (1992), "North American free trade liberalization and the role of non-tariff barriers", mimeo. Mills College, abril.
- _____ (1993), "Social accounts and the structure of the North American economy", *Journal of the International Input-Output Association*, vol. 5, núm. 3.
- Romero, J. y L. Young (1991), "A dynamic dual model of the Free Trade Agreement", en Federal Reserve Bank of Dallas, *North American Free Trade Proceedings of a Conference*, 14 de junio, Dallas.
- Ros, J. (1992a), "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México", mimeo. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- _____ (1992b), "Mexico's trade and industrialization experience since 1960: a reconsideration of past policies and assessment of current reforms", mimeo. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- _____ (1993), "Trade liberalization with real appreciation and slow growth: sustainability issues in Mexico's trade policy reform", mimeo. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Rubio, L. (1990), "Mexico in perspective: An essay on Mexico's economic reform and the political consequences", *Houston Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2.
- _____ (1992), *¿Cómo va a afectar a México el tratado de libre comercio?*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Runsten, D. (1992), "Transaction costs in Mexican fruit and vegetable contracting: Implications for asociaciones en participación", ponencia preparada para el seminario *Transformation of Mexican agriculture: opportunities, dilemmas and implications for California*. Berkeley.
- _____ y Wilcox, L. (1992), "Demand for labor, wages and productivity in Mexican fruits and vegetables: Preliminary estimates and implications for NAFTA", ponencia preparada para el *XVII International Congress of the Latin American Studies Association*, Los Angeles.
- Russell, R. (1990), "Relaciones internacionales de Argentina. Cambio de gobierno y política exterior. Las primeras tendencias de la gestión peronista", *América Latina Internacional*, vol. 7, núm. 24.
- Sala i Martin, X. y J. Sachs (1991), "Fiscal federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe from the United States". Documento de trabajo núm. 3855. National Bureau of Economic Research, octubre de 1991.
- Sánchez, R. (1991), "El Tratado de Libre Comercio en América del Norte y el Medio ambiente de la Frontera Norte", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6.

- _____ (1992), "Cambios climáticos globales en el norte de México: el caso del agua", *Ciencia*, vol. 43, núm. especial.
- _____ (1993), "Una alternativa para mejorar el manejo ambiental en México en el marco del Tratado de Libre Comercio", *Frontera Norte*, vol.5, núm.10.
- SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), (1990), "Programa Nacional de Modernización para el Campo 1990-1994", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10.
- _____ (1992a), *Propuesta del programa integral de apoyos a productos básicos*. Documento sin publicar, México, noviembre.
- _____ (1992b), *El sector agropecuario en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-México-Canadá*. Documento sin publicar, México.
- _____ (1993), "Mexican agriculture sector. An overview". Documento sin publicar.
- Schelesinger, J. (1991), "New instabilities, new priorities", *Foreign Policy*, núm. 85
- _____ (1992/3), "Quest for a post-Cold War foreign policy", *Foreign Affairs*, America and the World, número especial, vol 72, núm. 1.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1991), "Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991", *Textos de Política Exterior*, núm. 107, México, diciembre.
- SELA (1992a), *La nueva etapa de la integración regional*. México: Fondo de Cultura Económica para el Sistema Económico Latinoamericano.
- _____ (1992b), *Objetivos de la negociación de los Estados Unidos en la iniciativa para las Américas*. Caracas: Secretariado Permanente del Sistema Económico Latinoamericano.
- Shaiken, H. (1987), *Automation and global production: Automobile engine production in Mexico, the United States and Canada*. La Jolla, San Diego: Center fo US-Mexican Studies, University of California.
- Smith F.J. (1993), "Confronting differences in the US and Mexican legal systems in the era of NAFTA", *United States-Mexican Law Journal*, vol. 1. núm. 1.
- Smith H.P. (en prensa), "El impacto político del libre comercio en México", en G. Vega (coord.), *Liberalización económica y libre comercio en el Norte de América: Consideraciones políticas, sociales y culturales*. México: El Colegio de México.
- Smith R.E. (1990), "United States policies and the labor sector in Latin America", en Werner Baer and Donald V. Coes (comps.), *United States policies and the Latin American economies*. Nueva York: Praeger.

- Smith, W.R. (1992). "Protecting the Environment in North America with Free Trade", en *The Background*, núm. 889, The Heritage Foundation.
- Sobarzo, H. (1991), *Análisis de los efectos de un tratado de libre comercio entre México y América del Norte: Un enfoque de equilibrio general*. México: Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Stallings, B. y G. Székely (1993), *Japan, the United States, and Latin America: A new trilateralism in the Western hemisphere?*. Londres: McMillan.
- Stern, R. (1987), "Intellectual property", en Michael Finger y Andrzej Olechowski (comps.), *The Uruguay Round: A handbook on multilateral trade negotiations*. Washington, DC.: World Bank.
- Strange, S. (1991), "An eclectic approach", en C. N. Murphy and R. Tooze *The new international political economy*. Boulder: Lynne Reiner.
- Suárez, B. (1993), "Modernización de la agricultura y nutrición". Documento preliminar, sin publicar, México, ILET.
- Székely, G. (1989), "Dilemmas of export diversification in a developing economy: Mexican oil in the 1980's", *World Development*, vol. 17, núm. 11.
- _____ (1991a), "Forging a North American economy: Issues for Mexico in the 1990's", en R. Roett (comp.), *Mexico's external relations in the 1990's*. Boulder: Lynne Reiner.
- _____ (1991b), *Manufacturing across borders and oceans: Japan, the United States and Mexico*. La Jolla, San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- _____ (1992), "Japanese need not apply: why NAFTA is bad news for Japan", *International Economy*, noviembre-diciembre.
- Ten Kate, A. (1992), "Trade liberalisation and economic stabilisation in Mexico: Lessons of experience", *World Development*, vol. 20, núm. 5.
- Thoroup, C. (1990), "In the eye of the storm: The state of US-Mexican relations", en S.D. Brothers and A.E. Wicks (comps.), *Mexico's search for a new development strategy*. Boulder: Westview Press.
- Tornell, A. (1990), "Real vs. financial investment: Can Tobin Tax eliminate irreversibility distortion?", *Journal of Development Economics*, vol. 32.
- Torres Ramírez, B. (1990), "Consensus and crisis in Guadalajara, 1965-1975", ponencia presentada en el Institute of Latin American Studies, Londres, noviembre.
- Trela, I. y J. Whalley (1991), "Bilateral trade liberalization in quota restricted items: US and Mexico in textiles and steel", Department of Economics, University of Western Ontario, mayo.

- Trigueros Gaisman, I. (1990), "El federalismo en México: Autonomía y coordinación en las entidades federadas", *Derecho Constitucional Comparado*, vol. 16.
- Truett L.J. y D.B. Truett (1993), "Maquiladora Response to US and Asian Relative Wage Rate Changes", *Contemporary Policy Issues*, vol. 11, enero.
- Tussie, D. (1991), "Trading in fear? US hegemony and the open world economy in perspective", en Murphy N. Craig y R. Tooze, *The new international political economy*. Boulder: Lynne Reiner.
- Tybout, J. y M.D. Westbrook (1993), "Trade liberalization and the dimensions of efficiency change in mexican manufacturing industries". Documento de trabajo núm. 92-03, Georgetown University.
- Unger, K. (1990), *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- UNIDO (1979), *Small scale industry in Latin America*. Nueva York: United Nations Industrial Development Organisation.
- Urencio, C.F. (1981), "Ante la perspectiva de un mercado común de América del Norte", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 1.
- Urquidí, V. (1990). "Broader perspectives on development problems", en S.D. Brothers and A.E. Wicks (comps.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*. Boulder: Westview Press.
- _____ (1992), "El convenio trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá", *El Trimestre Económico*, vol. LIX, núm. 2.
- USDA (US Department of Agriculture), (1991), *Agriculture and North American Free Trade Agreement an Interim Review*, Wasington, DC.
- USITC (United States International Trade Commission), (1990a), *Review of trade and investment liberalization by Mexico and prospects for future United States Mexican relations: Phase I*, abril, Washington, DC.
- _____ (1990b), *Review of trade and investment liberalization by Mexico and prospects for future United States Mexican relations: Phase II*, octubre, Washington, DC.
- _____ (1991), *Review of trade and investment liberalization by Mexico and prospects for future United States Mexican relations: Phase III*, febrero, Washington, DC.
- _____ (1993), *Potential impact on the US economy and selected industries of the North American Free Trade Agreement*. Washington, DC.
- US Department of Commerce (1992), *US eports to Mexico: A State-by State overview, 1987-1991*. Washington, DC.

- USTR (United States Trade Representative), (1992a), *The North American Free Trade Agreement: An overview*. Washington, DC.
- _____ (1992b), *Review of US-Mexican Environmental Issues*, 25 de febrero, Washington, DC.
- _____ (1992c), *1992 National trade estimate report on foreign trade barriers*. Washington, DC.
- Valdes, L. (1994), "The PRD: The third option in Mexico", en N. Harvey y M. Serrano (comps.), *Party Politics in 'A Uncommon Democracy'*. Londres, Institute of Latin American Studies.
- Van Whiting (1993), *Foreign investment in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Van Young, E. (1992), (Ed.), *Mexico's Regions Comparative History and Development*. San Diego: University of California.
- Viner, J. (1950), *The customs union issue*. Washington, DC.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of international politics*. Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- Weingarten, S. P. (1993), "Observations of a US labour unionist and former US reporter in Mexico", *United States-Mexico Law Journal*, vol. 1 núm. 1.
- Weintraub S. (1984), *Free trade between Mexico and the US*. Washington, DC.: The Brookings Institution
- _____ (1990), "The North American free trade debate", *The Washington Quarterly*, otoño, 1990.
- _____ (1992), "Modeling the industrial effects of NAFTA", en N. Lustig et al., *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC.: The Brookings Institution
- _____ (1993), "The North American Free Trade Agreement as Negotiated: A US Perspective", en S. Gliberman y M. Walker, *Assessing NAFTA: A trilateral analysis*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Welch, J.H. (1991), "A preliminary survey of issues surrounding a US-Mexico free trade agreement", mimeo. Federal Reserve Bank of Dallas, marzo.
- _____ (1993), "The new face of Latin America: Financial flows, markets, and institutions in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, parte 1.
- Whitehead, L. (1991), "Mexico and the hegemony of the US: past, present and future", en R. Roett (comp.), *Mexico's external relations in the 1990's*. Boulder: Lynne Reiner.

- Wilson, M.G. y W.R. Smith (1992), *The North American Free Trade Agreement: Spurring prosperity and stability in the Americas*. Washington, DC.: The Heritage Foundation, Lectures Series.
- World Bank (1992a), *Mexico Environmental Report*. Washington, DC. 9 de marzo.
- _____ (1992b), *World Development Report 1992*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1993), *Global economic prospects and developing countries*. Washington, DC.: World Bank.
- Young, L. y J. Romero (1992), "Steady growth and transition in a dynamic dual model of the North American Free Trade Agreement", mimeo.
- Zabludovsky, J. (1991), "El proceso de negociación del tratado de libre comercio de América del Norte", en Secofi, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*. México: Miguel Angel Porrúa.

México frente al TLC: Costos y beneficios
Se terminó de imprimir en octubre de 1994,
Se utilizaron tipos de la familia Times New
Roman de 8, 9, 10, 12, 16 y 24 pts.
El tiraje consta de mil ejemplares

