

MÉXICO, 1988-1994: RESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA, CRISIS Y EVOLUCIÓN FUTURA DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS, A FIN DE RESOLVER una de las más severas crisis que haya experimentado la economía mexicana desde la década de los años treinta, el país instrumentó un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas, entre las que se cuentan el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía.

Dichas reformas transformaron la economía de México, que salió de una etapa de proteccionismo, con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

Hasta 1994, los logros parecían impresionantes: la inflación descendió en 1994 a menos de 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86%, y el déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta significaba 15% del PIB, en 1994 no superaba el 2%. La restructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras sin precedentes.

Asimismo, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo y en ese su nuevo papel incursionó de ma-

nera importante en el comercio internacional, pues llegó a ocupar el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, lo que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. En otras palabras, el comercio exterior se volvió un factor vital para la economía mexicana, como fuente de materias primas, insumos industriales y equipo, y como factor de crecimiento de la renta y el bienestar nacional.

La estructura de nuestro comercio exterior también se modificó sustancialmente durante los últimos años. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, con predominio de la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986, este indicador inicia un proceso de disminución, para llegar en 1993 a un porcentaje de 19.6, en el que el petróleo participó tan sólo con 14.2 por ciento.

Por otra parte, todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas lograron un crecimiento positivo, entre 1986 y 1993, superior al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción. Además, la evolución de la exportación de manufacturas mostró una clara diversificación hacia productos más complejos en su proceso de diseño, elaboración y comercialización.

En otras palabras, dejamos de ser una economía exportadora de bienes primarios y extractivos y nos convertimos en una economía que abastece productos manufacturados de creciente complejidad y sofisticación, a la vez que diversificamos nuestras fuentes principales de divisas.

Pero, pese a todos estos avances, México continuó enfrentando importantes problemas económicos. Si bien en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, ésta aún resultaba superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y hacía temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en reducirla al nivel de la de nuestros principales socios.

La balanza de cuenta corriente empezó a registrar déficit importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28 500 millones de dólares en 1994 y las estimaciones informadas indicaban que el desequilibrio seguiría acentuándose.

Desde 1992 un buen número de voces empezaron a señalar los riesgos que implicaba el creciente déficit de la cuenta corriente y a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos era el manejo del tipo de cambio, pero el gobierno se

opuso a ello con tres argumentos principales. Primero, que una devaluación conllevaba el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante influjo de capitales, y tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, las cuales, en un futuro no muy lejano, contribuirían a una expansión de las exportaciones y, a mediano plazo, a un equilibrio de la balanza comercial.

Sin embargo, la crisis económica desatada por la devaluación brusca a que se vio forzado el nuevo gobierno mostró lo erróneo de tales evaluaciones, y nos impuso una vez más la necesidad de buscar fórmulas para sortear las dificultades económicas y políticas que enfrentaremos en los próximos meses —y tal vez años— y que sin duda se expresarán, por lo menos en el corto plazo, en una alta inflación, elevadas tasas de interés, falta de confianza y falta de financiamiento en términos competitivos para las empresas mexicanas, entre otras.

Algunos de estos problemas sin lugar a dudas tenderán a resolverse con la aprobación del paquete de más de 50 000 millones de dólares de créditos a nuestro país que diversos organismos aprobaron a instancias del gobierno estadounidense, a finales del mes de enero.

Sin embargo, los problemas anteriores palidecen ante el hecho de que el país necesitará recuperar la senda del crecimiento económico sostenido. En 1988, el PIB real fue solamente 1.1% mayor que el de 1982, lo que significó que el PIB per cápita decreció 11% en ese periodo. En 1993, el PIB real fue solamente 15.5% superior al de 1988, lo que se tradujo en un incremento del PIB per cápita de un 5.5% únicamente.

México necesita recuperar con la mayor brevedad una tasa de crecimiento de 6% y generar suficientes empleos (cerca de un millón al año) para una fuerza laboral creciente y para ello deberá promover un crecimiento de la inversión *productiva* privada, nacional y extranjera, y de las exportaciones no petroleras, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora.

Por ejemplo, para que el país pueda alcanzar tasas de 6% del PIB, la inversión privada deberá crecer a una tasa de 14.7 puntos porcentuales por arriba de la tasa de inversión que se observó en México en el periodo de 1976 a 1982, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras deberá ser 33.2 puntos porcentuales superior a la tasa registrada durante el periodo 1989-1992.

Es indudable que un esfuerzo de esta magnitud supone la identificación de las condiciones de competitividad en que se desenvuelven hoy las principales actividades de la economía del país y de la implantación de políticas que hagan más competitiva la producción interna

para alcanzar los requerimientos de exportación. Asimismo, será importante que nuestro país incremente su participación en los mercados de aquellos países o regiones con los que le resulte más útil alcanzar una complementación productiva.

Este trabajo parte de la premisa de que la recuperación de la senda del crecimiento económico de México en los próximos años requerirá de una participación mayor de nuestro país en negociaciones comerciales internacionales, con el fin de promover un crecimiento de las exportaciones no petroleras y la inversión privada nacional y extranjera, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora. Aquí se proponen posibles fórmulas para que nuestro país alcance estos objetivos, a través de una negociación más amplia y profunda ante Estados Unidos, país con el que México realiza cerca de 70% de su comercio total.

El gobierno mexicano y algunos analistas afirman que uno de los grandes logros del gobierno del presidente Salinas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que con dicho instrumento México, en un futuro cercano, ampliará su acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá y verá crecer aceleradamente las entradas de capital de inversión. Se sostiene que el desempeño de las exportaciones y el aceleramiento de las entradas de capital durante el año de 1994 son el inicio de una tendencia que seguirá mostrándose permanentemente en los años futuros, especialmente ahora que contaremos con un tipo de cambio competitivo.

Sin embargo, en este trabajo nos proponemos mostrar que el optimismo tal vez resulte prematuro y que el TLCAN presenta importantes debilidades que pueden hacer fracasar nuestros propósitos de tener una participación más amplia en el mercado estadounidense y de recibir un flujo mayor de capital de inversión. También sugerimos fórmulas que permitirían superar dichas debilidades y fortalecer el TLCAN para alcanzar dichos objetivos.

En la primera parte de este artículo hacemos una revisión de la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron a gobierno, empresarios y diversos sectores sociales a negociar un tratado de libre comercio con este país. En la segunda parte se evalúan los impactos económicos que ha tenido el TLCAN en los primeros seis meses de operatividad y los que se esperan para el futuro. En la tercera y última se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el TLCAN a fin de que podamos incrementar nuestras exportaciones y atraer un mayor flujo de capitales productivos de dicho país al nuestro.

MÉXICO ANTE ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO ENTORNO REGIONAL

Una de las regiones en la que nuestros objetivos –alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior– podrían hacerse realidad en el corto plazo es, sin duda, la de América del Norte.

Estados Unidos, en particular, se ha consolidado en los últimos años como nuestro principal socio comercial, al ser el mercado de destino de las tres cuartas partes de nuestras exportaciones y el mercado de origen de las dos terceras partes de nuestras importaciones. Asimismo, el flujo bilateral de inversiones, servicios, tecnología y personas supera con mucho cualquier otra relación que mantengamos con otro país o región.

En los últimos años, el enorme incremento del comercio bilateral entre los dos países ha provocado que la importancia de México para Estados Unidos, como socio comercial, también se haya acrecentado. Del quinto lugar que ocupábamos a principios de los años setenta, nos hemos convertido en el segundo principal mercado para sus exportaciones –después de Canadá–, y 7.5% de su comercio global tiene lugar con nosotros. México, a su vez, suministra a Estados Unidos gran cantidad de mano de obra, la cual ha permitido la sobrevivencia de un creciente número de industrias (vestido, manufactura de zapatos, electrónica, etcétera) que enfrentan una fuerte competencia extranjera. De hecho, no es exagerado afirmar que existe una mayor integración entre los mercados laborales de México y Estados Unidos que la que prevalece formalmente entre los países europeos.

Es sin duda el reconocimiento de la vital importancia que el mercado estadounidense ha adquirido para nuestras exportaciones de manufacturas y el temor a las crecientes tendencias hacia el proteccionismo que se han mostrado en ese país en años recientes lo que llevó a México a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Objetivos del gobierno, empresarios y organizaciones sociales de México respecto del TLCAN

Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron: asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo, promover un clima de negocios más abierto y seguro en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses puedan planear su inversión y producción con mayor

confianza y certidumbre, y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano, mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

¿Cómo se espera alcanzar estos objetivos? Se busca alcanzar estos objetivos a través de la eliminación de todos los aranceles y la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio de bienes y servicios, así como con el establecimiento de reglas que eliminen la discriminación y los impedimentos innecesarios a las actividades de los inversionistas de la región, al comercio de servicios y al acceso a las compras gubernamentales regionales. También se negociaron acuerdos paralelos mediante los cuales cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales y laborales.

EFFECTOS ECONÓMICOS DEL TLCAN

El TLCAN ha generado un gran número de estudios tendientes a evaluar sus efectos económicos en términos de crecimiento del PIB, el comercio y el empleo, de las ganancias en cuanto al bienestar y la repercusión en sectores específicos de las tres economías. En términos generales, la mayoría de estos estudios han concluido que el TLCAN propiciará un mayor comercio e inversión y, a final de cuentas, generará ganancias agregadas netas para los tres países, en términos de empleo y bienestar, tanto en el corto como en el largo plazo. Asimismo, diversos estudios han identificado los sectores con mayor potencial para aprovechar las oportunidades que ofrece el TLCAN o verse perjudicados por él. En el primer caso se encuentran los de textiles y prendas de vestir, calzado, automotores, productos electrónicos, etcétera.

De acuerdo con estos estudios, el TLCAN propiciará tres principales beneficios para la economía mexicana:

a) una mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la desgravación arancelaria acordada, ya que ésta permitirá a los productores mexicanos competir con ventaja en Estados Unidos y Canadá, pues al reducirse el arancel el precio de venta de los productos podrá ser disminuido sin mermar el margen de beneficio;

b) una ampliación de los mercados para los productos mexicanos, la cual tendrá varios efectos positivos, como son el incremento en la variedad de productos, un mejor abastecimiento de los mercados, la expansión potencial de la innovación tecnológica propiciada por el incremento en el tamaño de los mercados y la especialización en la producción a escala internacional de aquellos bienes en los que se disponga de mayores ventajas competitivas, y

c) la generación de alicientes para una mayor acumulación de capital, que se derivará del marco normativo claro y predecible para el desarrollo del comercio y la inversión en América del Norte.

Aunque aún es prematuro evaluar el impacto del TLCAN sobre las tres economías, conviene mencionar que los primeros seis meses de operación del Tratado empiezan a mostrar que algunas de las predicciones sobre la creación de comercio e inversión propuestas se están materializando, o cuando menos, es lo que sugieren las cifras preliminares.

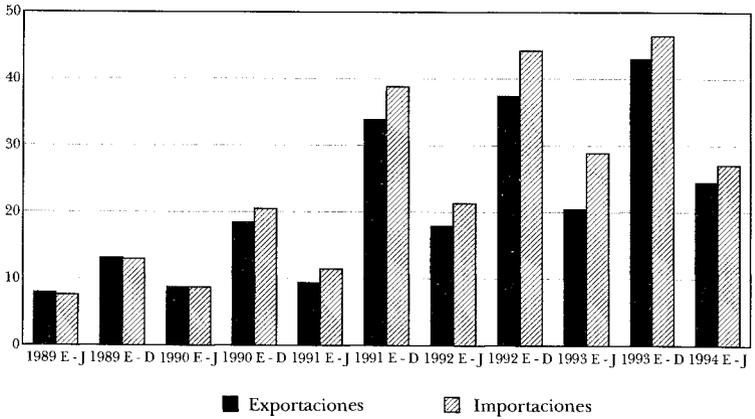
En efecto, como resultado de la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras no arancelarias y la certidumbre del acceso a los mercados de los países socios del TLCAN, el comercio de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un importante crecimiento durante los primeros seis meses de operación del Tratado.

Así, en el primer semestre de 1994, el intercambio comercial de México con Estados Unidos (exportaciones más importaciones) aumentó 17.5% en relación con el mismo periodo de 1993, al pasar de 42 932 millones a 50 301 millones de dólares (gráfica 1).

Durante el primer semestre de 1994, las exportaciones de México destinadas al mercado de Estados Unidos registraron un crecimiento de 20.5% en relación con el mismo periodo del año anterior (gráfica 2). Como resultado de este gran dinamismo exportador, la participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones de Estados Unidos ha aumentado y hoy representa 7.5% del total de las compras estadounidenses del exterior (gráfica 3).

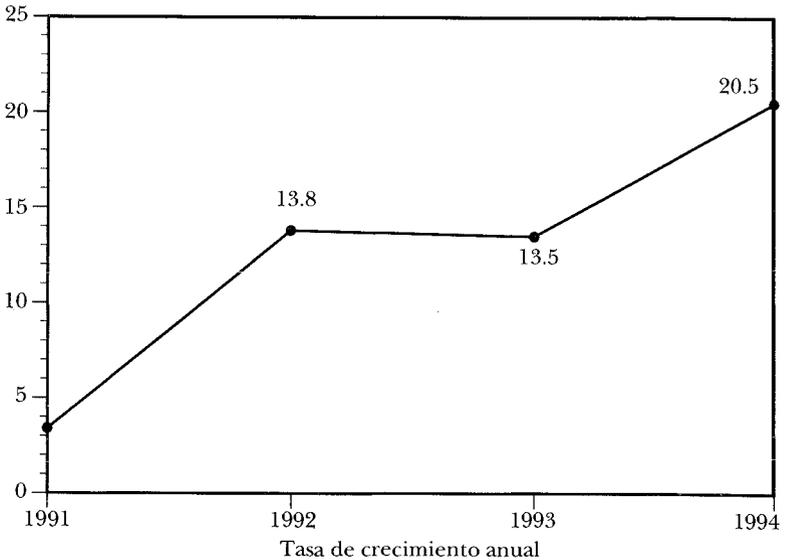
En cuanto a productos específicos, el TLCAN ha propiciado la consolidación dentro del mercado estadounidense de las exportaciones de productos en los que México ha demostrado contar con ventajas en su producción, como son, por ejemplo, computadoras y sus partes, motores para vehículos, hilos y cables eléctricos y automóviles. Por otra parte, se observa un impulso exportador en numerosos productos en los que el TLCAN está generando nuevas oportunidades, tales como: cebolla, conservas de fruta, goma de mascar y dulces, pan y galletas, cueros y pieles de bovino, camisetas de punto, suéteres y jerseys, velocímetros,

GRÁFICA 1
Balanza comercial de México con Estados Unidos, 1989-1994
(millones de dólares)

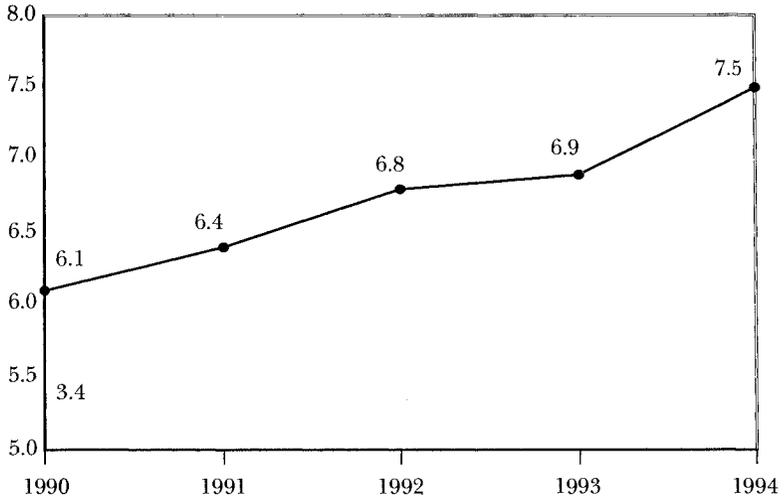


Exportaciones 7.91286 13.10041 8.73068 18.41773 9.38888 33.91203 17.92234 37.41081 20.46794 43.00819 24.48406
 Importaciones 7.58660 12.94720 8.67686 20.49131 11.45603 38.81428 21.32826 44.21887 28.88088 46.46638 27.08916
 E= enero J= junio D= diciembre

GRÁFICA 2
Crecimiento de las exportaciones de México a Estados Unidos
(enero-junio)



GRÁFICA 3
Participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones
totales de Estados Unidos
(porcentajes enero-junio)



tacómetros y sus partes (cuadro 1). En el campo de los servicios financieros y las telecomunicaciones, así como la inversión extranjera directa, también se ha incrementado notablemente la actividad en América del Norte a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, como mostramos a continuación.

CUADRO 1
Tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos
Primer semestre de 1994

<i>Productos</i>	<i>Porcentaje</i>
Suéteres y jerseys	163.4
Camisetas de punto	163.7
Materiales para construcción de plástico	137.5
Máquinas de escribir	117.2
Cueros y pieles de bovino	117.2
Computadora	86.3
Goma de mascar y dulces	61.9
Pan y galletas	52.6
Motores para vehículos	46.1
Vestidos para mujer	31.4
Hilos y cables coaxiales	29.4
Cebollas	27.4
Automóviles	26.4

Servicios financieros. Durante los primeros meses de operación del TLC se ha registrado un gran interés por parte de los intermediarios financieros extranjeros por aprovechar las oportunidades que ofrece la participación en el mercado mexicano. De abril a julio de 1994, las autoridades financieras recibieron un total de 102 solicitudes para operar todo tipo de instituciones financieras en México. El establecimiento de estos intermediarios financieros en el país podría representar una inversión cercana a los 1 500 millones de dólares y la creación, en los próximos meses, de cerca de cuatro mil empleos, y se traducirá, seguramente, en un sistema financiero más competitivo, con más y mejores servicios, así como en una importante transferencia de tecnología. El paquete de solicitudes de instituciones financieras del exterior incluye 11 para sociedades controladoras, 20 para instituciones de banca múltiple, 17 para casas de bolsa, 13 para instituciones de seguros, 17 para sociedades financieras de objeto limitado, 12 para arrendadoras financieras, cuatro para empresas de factoraje financiero, una para una institución de fianzas, otra para una casa de cambio y seis para sociedades de inversión.

Telecomunicaciones. En los servicios de telecomunicaciones también se ha registrado una creciente actividad. Numerosas coinversiones de empresas extranjeras y mexicanas de telefonía, telecomunicaciones y televisión están forjando alianzas estratégicas para aprovechar el mercado ampliado de América del Norte.

Inversión. En los primeros siete meses de 1994, la inversión extranjera totalizó 8 034 900 dólares, lo que significa un aumento de 31.6% respecto al mismo periodo del año anterior. De esta cifra, 3 719 millones de dólares se canalizaron a proyectos y flujos de inversión, y el resto al mercado de valores. En el primero, la inversión procedente de Estados Unidos continúa mostrando dinamismo al aportar, durante los primeros siete meses de 1994, un total de 2 237 millones de dólares, que representa 60.1% del total captado en ese periodo.

Por sectores económicos, la inversión externa se destinó principalmente al de servicios, el cual captó 48.2% del total; el sector de la industria manufacturera recibió 33.4%; el comercio, 12.2%; el de la construcción, 4.1%; el de las comunicaciones y transportes, 1.5%, y los demás captaron el 0.6% restante.

Sin embargo, tal como se ha expresado en términos de la balanza de cuenta corriente global, las importaciones de Estados Unidos a México han crecido en mayor proporción que nuestras exportaciones a ese país. Dicho crecimiento se explica principalmente por las adquisiciones

de bienes de capital: las compras de maquinaria y equipo estadounidense se elevaron 22% durante el primer semestre de 1994. Asimismo, la adquisición de bienes de uso intermedio creció 10.3%, mientras que las importaciones de bienes de consumo sólo representaron 10% del total importado de Estados Unidos.

De acuerdo con múltiples analistas, es probable que se mantenga durante un considerable número de años el déficit que actualmente tenemos con Estados Unidos en la balanza comercial, lo cual plantea la necesidad de buscar nuevas fórmulas para incrementar nuestras exportaciones a dicho mercado. ¿Qué tipo de fórmulas y estrategias podrían implantar nuestros productores para lograr dicho objetivo? ¿En qué medida es el TLCAN suficiente para consolidar y mejorar nuestra participación en el mercado estadounidense en los próximos años?

Aquí nos proponemos mostrar que el TLCAN en su forma actual requiere de ciertas modificaciones para asegurar que podamos alcanzar el objetivo de ampliar y fortalecer nuestra participación en el mercado estadounidense.

La futura evolución del libre comercio en América del Norte

El TLCAN debe considerarse como el primer estadio de una nueva relación que se está forjando en la región de América del Norte. Los tres países han acordado continuar las consultas y negociaciones en una amplia variedad de temas de gran importancia. El TLCAN y los acuerdos paralelos establecen comités y grupos de trabajo para: *a)* estudiar fórmulas que permitan alcanzar una mayor liberación de las compras gubernamentales federales y de las compras gubernamentales de los estados y provincias de cada uno de los países, *b)* los subsidios, *c)* los estándares industriales, *d)* las regulaciones ambientales, *e)* los trámites aduaneros, *f)* el transporte y las inspecciones fronterizas, *g)* las reglas de origen en el sector textil y del vestido, *h)* las medidas sanitarias y fitosanitarias agrícolas, *i)* los servicios, incluyendo el otorgamiento de licencias para profesionales, asesores legales, asesores en ingeniería, telecomunicaciones, servicios financieros y muchos otros más.

Mecanismos institucionales y de resolución de disputas. A su vez, el TLCAN establece una Comisión del Libre Comercio compuesta por secretarios de Estado o sus representantes de los tres países, quienes se reunirán al menos una vez por año. Las funciones de la Comisión consisten en supervisar la instrumentación del TLCAN y su elaboración futura; proveer buenos oficios y mecanismos de consulta para la solución de disputas, y coordinar y supervisar los comités y grupos de trabajo establecidos

para continuar las discusiones y negociaciones de los temas pendientes, a la vez que conocer de cualquier otra cuestión que afecte la operación del Tratado. La Comisión será apoyada por un secretariado, compuesto por tres oficinas establecidas dentro de cada una de las burocracias de los tres países. En relación con los asuntos relativos a las medidas *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, se establecen paneles binacionales integrados por dos representantes de cada país y un quinto seleccionado por consenso o al azar, quienes revisarán las sentencias que se hubieren dictado en estas materias para asegurar que las autoridades de los países importadores hayan aplicado justamente sus leyes nacionales.

Los acuerdos paralelos. En los acuerdos paralelos, cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los Acuerdos Norteamericanos sobre Cooperación Ambiental y Laboral establecen procesos de paneles similares a los que el TLCAN estableció en materia de *dumping* y subsidios e impuestos compensatorios, con el objeto de determinar si cualquiera de los países falla sistemáticamente en el cumplimiento de sus leyes ambientales, sobre seguridad en el trabajo o laborales, en cuyo caso los paneles podrán, en última instancia, imponer multas o aranceles.

Fortalezas y debilidades del TLCAN. El TLCAN es un documento con una estructura sólida, debido principalmente a su amplia cobertura y consistencia con el GATT. En términos generales, las disposiciones y reglas del TLCAN son extensiones y elaboraciones de las disciplinas del GATT y no imponen ningún obstáculo a nuestra política de continua y activa participación en negociaciones multilaterales. Las únicas excepciones a lo anterior son las reglas de origen tan estrictas que se negociaron en el TLCAN respecto de textiles y vestido, automóviles y algunos otros productos. El TLCAN representa un avance sustancial en el proceso de conformación de un mercado unificado de bienes, servicios y capital, en la región de América del Norte. La eliminación de los aranceles, la prohibición de nuevas restricciones a las importaciones y de subsidios a la exportación, y el congelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias, deberán producir muchos de los beneficios del libre comercio. Las garantías de trato nacional y el derecho de establecimiento, junto con el compromiso de no discriminar en la concesión de licencias y en los procesos de certificación o regulación de los servicios, deberán brindar a las empresas de servicios la confianza necesaria para que realicen inversiones considerables a través de las tres fronteras. Las disposiciones relativas a la inversión y los servicios financieros ofrecerá a los tres países muchos de los beneficios de los mercados integrados.

Sin embargo, el TLCAN presenta cuatro importantes deficiencias, que podrían propiciar múltiples conflictos en las relaciones entre los tres países y hacerlo naufragar: la primera es la ausencia de un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, la segunda es su omisión de una política industrial regional, la tercera es la omisión de un sistema de reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la cuarta es que el TLCAN se sustenta en un mecanismo institucional sumamente endeble que debe fortalecerse.

Ausencia de un régimen común en materia de dumping y de subsidios e impuestos compensatorios. Uno de los objetivos centrales de México (y Canadá) durante la negociación del TLCAN fue obtener un acceso seguro y estable al mercado estadounidense. Como parte de este objetivo, México y Canadá propusieron su exclusión de la legislación estadounidense sobre *dumping* y subsidios, e impuestos compensatorios. Esta demanda formó parte de una propuesta más amplia, en la cual cada uno de los tres países otorgaría trato nacional a los productos de los otros dos, en su mercado interno. Estados Unidos rechazó tal posición con el argumento de que estas leyes constituyen un mecanismo importantísimo para prevenir las prácticas desleales de comercio. Así, lo máximo que se pudo lograr en la negociación fue el establecimiento del sistema de páneces, mediante los cuales expertos de los tres países revisarán la aplicación correcta de dichas leyes. Además, a petición del nuevo gobierno liberal canadiense, se creó un grupo de trabajo que se encargará de proponer en 1995 un régimen sustituto de las leyes del *dumping* en la región y un nuevo código de subsidios. Sin embargo, ninguno de los tres países estará obligado a aceptar las recomendaciones de este grupo.

Los procesos de *antidumping* e impuestos compensatorios dentro de un área de libre comercio son proteccionismo puro, son contrarios al sentido común y constituyen obvias barreras al libre comercio. El *antidumping* es una barrera comercial; es lo opuesto al trato nacional y es discriminatorio. Los procesos de *antidumping* actuales y previsibles, así como las amenazas de *antidumping*, son equivalentes a barreras. Las empresas amenazadas por tales procesos se enfrentan no sólo a la posibilidad de que se les apliquen aranceles, sino también a la de cubrir los elevados costos fijos y relacionados que les implica su defensa, en los prolongados juicios en cada una de las tres capitales. Aun cuando el caso resulte no tener méritos, el exportador acusado no puede recuperar los gastos de su defensa. Así, las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios caen dentro de las típicas acciones económicas que buscan "elevar los costos de la competencia" y son estrategias tendientes a obligar

a que los rivales aumenten sus precios, ya sea mediante amenazas, costos de defensa o sanciones. Un trabajo reciente de Robert Staiger y Frank Wolak demuestra que el simple hecho de iniciar un proceso de *antidumping* genera la mitad de las ganancias (restricción de las importaciones) que resultan de un fallo positivo de *dumping*.¹

El caso de *dumping* iniciado en Estados Unidos contra las exportaciones de cemento por parte de Cemex, a principios de la presente década, es un claro ejemplo del carácter proteccionista y desviador de comercio de las medidas *antidumping* en un área de libre comercio. Cemex había logrado ampliar su porcentaje del mercado interno de 20 a 66%, lo que significaba también 35% del mercado de Houston y 25% de los mercados del sur de California y de Florida. Tras la acción, Cemex se vio obligada a reducir sus exportaciones a Estados Unidos y a enviarlas a otros países, lo que le produjo la pérdida de una porción del mercado, equivalente a 111 millones de dólares, en 1989.

¿Qué posibilidad hay de que los actuales gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá lleguen a un acuerdo para reducir o sustituir las medidas de *antidumping* y de impuestos compensatorios por otros esquemas, por ejemplo, el empleo de las leyes de competencia?

Es claro que el gobierno de Canadá ha hecho del logro de este régimen común una de sus prioridades más importantes en la relación con Estados Unidos. Al nuevo gobierno liberal de Canadá le fue imposible ratificar el TLCAN hasta que llegó a un acuerdo con Estados Unidos para formar el grupo que deberá hacer propuestas sobre un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios. Esta demanda no representa un recurso para tranquilizar al electorado canadiense, sino la continuidad de la demanda canadiense de un "acceso seguro".

En mi opinión, México deberá promover fuertemente la constitución de dicho régimen común. Éste resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político, y crear el clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirán maximizar las ventajas de la liberación.

Por otra parte, es muy probable que la obtención de este régimen común no reciba apoyo por parte de Estados Unidos. La actual política comercial del gobierno del presidente Clinton considera las leyes de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios como instrumentos fundamentales para forzar a otros países a dar un trato justo a

¹ Robert Staiger y Frank Wolak, "Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States", mimeo., Brookings Micro Panel, diciembre de 1993.

las exportaciones estadounidenses y establecer "un campo de juego más parejo" en las relaciones comerciales internacionales. El Congreso estadounidense, igualmente, considera estas leyes de central importancia para proteger a los productores nacionales.

Por lo tanto, sería conveniente proponer una serie de medidas dirigidas a prevenir los aspectos más negativos de las actuales leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios. Entre las más importantes, se nos ocurren las siguientes:

1) La enmienda de las leyes nacionales sobre medidas *antidumping* e impuestos compensatorios para que se exija el reembolso de todos los costos legales en que incurrió el exportador, si la demanda es rechazada. Esto elevaría los costos de las empresas nacionales que inician procesos infundados y serviría así para reducir el número de casos. Al elevar su precio, los procesos tendrían que reducir su número.

2) Un proceso educativo que hiciera comprender a las industrias y trabajadores que el *antidumping* y los impuestos compensatorios no son del todo benéficos para los productores y trabajadores nacionales al limitar las importaciones "desleales", sino que son armas de doble filo, que también emplean los gobiernos para reducir las exportaciones, con lo que se afecta a los productores y trabajadores nacionales.

3) La inclusión del principio de *stare decisis* para los fallos de los páneles trinacionales. Bajo el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y el TLCAN, los páneles no pueden recurrir a los fallos de otros páneles como precedentes. De esta manera, pueden surgir inconsistencias, sin que necesariamente se obtenga una ley "codificada". El principio legal del *stare decisis* exigiría que los páneles hicieran uso de los precedentes y que se explicaran los motivos por los que, en caso dado, no se siguió el precedente. Este principio evitaría que se emitieran fallos afirmativos de *dumping* en aquellos casos en los que la autoridad supiera que un fallo similar fue revocado.

4) La realización de reuniones frecuentes entre las agencias administrativas más importantes de cada país para analizar y, de ser posible, hacer compatibles los procedimientos, reglamentos técnicos y solicitudes de información respecto a estas medidas.

5) Creación de un comité parlamentario, compuesto por los poderes legislativos de los tres países, para examinar la repercusión total de las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios sobre las tres economías, y analizar la conveniencia de eliminar o sustituir las leyes en cuestión.

Ausencia de una política industrial regional. Los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá han utilizado una amplia variedad de instru-

mentos de política industrial –tales como los subsidios, las compras gubernamentales y las normas técnicas– para estimular la investigación y desarrollo, y mejorar la competitividad de las industrias de alta tecnología, tales como la de chips de computadoras y la de televisores de alta resolución. Análogamente, los tres países han utilizado los subsidios y las compras gubernamentales para apoyar a los productores de acero, automóviles, vidrio, cemento, llantas y otras ramas manufactureras sujetas a una gran competencia del exterior.

Es altamente probable que el libre comercio incremente las presiones sobre los actores gubernamentales para instrumentar nuevas medidas de este tipo. Por ejemplo, las empresas de autopartes, acero, vidrio y productos electrónicos incluyen firmas muy poco competitivas cuyas insuficiencias se revelarán más claramente con la eliminación de los aranceles y otras restricciones. Futuras políticas industriales dirigidas a proteger a estas empresas, incluso cuando se adopten dentro de las reglas aceptadas del TLCAN, limitarán el comercio que se prevé va a generarse como resultado de la eliminación de los aranceles, lo cual propiciará el surgimiento de disputas comerciales difíciles de resolver. En otras palabras, con el libre comercio, las políticas industriales sin coordinación regional podrían hacer surgir mayores fricciones comerciales, en lugar de reducirlas.

El TLCAN en su forma actual no podrá resolver estas tensiones por las siguientes razones: muchas reglas en el TLCAN están incompletas y necesitan ser ampliadas en negociaciones ulteriores. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales no cubre la investigación y desarrollo, y la participación en las compras gubernamentales de los gobiernos estatales y provinciales se dejaron para negociaciones futuras. Asimismo, las reglas sobre subsidios se dejaron para discutirlos en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el código resultante del *Acta final* no resolverá los verdaderos problemas que se generarán en las relaciones bilaterales, tales como los subsidios a la investigación y desarrollo, y los subsidios regionales, ampliamente utilizados en Estados Unidos y Canadá. Estos subsidios (exención de impuestos, créditos blandos, etcétera) han facilitado la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, a diversas localidades en dichos países.

Por otra parte, es muy probable que los funcionarios encargados de instrumentar y administrar el TLCAN descubran muy pronto que asuntos tales como los subsidios, los requisitos para participar en las compras gubernamentales, los estándares técnicos y las regulaciones ambientales se encuentran más relacionados entre sí que lo que se calculó al negociar el TLCAN. A lo que nos referimos es que las reglas y el

énfasis global del TLCAN dan por supuesto que los tres países están reviviendo el liberalismo del *laissez faire* que prevaleció en el siglo XIX, y que el TLCAN es el medio para desmantelar todos los instrumentos de política industrial vigentes en los tres países. En efecto, el TLCAN supone que la única acción necesaria para integrar eficientemente los tres mercados es la adopción del compromiso de eliminar todos los impedimentos artificiales al comercio. En otras palabras, los negociadores del TLCAN se guiaron por el criterio de que no existirán en el futuro nuevas prácticas intervencionistas, una vez que las antiguas prácticas hayan sido eliminadas.

Lo realista habría sido reconocer que los gobiernos nacionales, provinciales, estatales y locales han instrumentado en el pasado –y continuarán haciéndolo en el futuro– políticas industriales y de fomento, y que dichos gobiernos pueden ser muy creativos en cuanto a las fórmulas que utilizan para alcanzar sus objetivos. En la medida en que no exista una visión trilateral de los ajustes industriales y sociales que generará la liberación comercial y en ausencia de una visión de conjunto de los efectos a nivel nacional, estatal e interestatal que producirán las políticas industriales en vigor y que se instrumenten en el futuro, muy probablemente surgirán un gran número de fricciones y conflictos comerciales entre los tres países.

En otras palabras, en nuestra opinión la liberación regional se habría logrado en forma más eficaz mediante el establecimiento de una serie de políticas industriales, en forma coordinada y complementaria, que mediante un enfoque de negociaciones caso por caso y área por área. Por ejemplo, la generación e instrumentación de una política de subsidios y de requisitos para las compras gubernamentales, en forma coordinada y a nivel continental, sería muy eficaz para impedir la intensa competencia que se está generando entre las diversas localidades y estados en la región para atraer nuevas inversiones. El mismo efecto tendría la formulación de políticas trilaterales de inversión para la generación de nuevas tecnologías o para aliviar los problemas del ajuste que están experimentando industrias maduras en la región.

No parece del todo claro que la generación de este tipo de políticas vaya a ser parte de las funciones de la Comisión de Comercio establecida en el TLCAN, sobre todo si tomamos en cuenta que las reuniones ministeriales serán muy esporádicas y que dicha comisión estará apoyada por un secretariado compuesto por tres oficinas independientes y geográficamente separadas. No es posible que un instrumento que funcionará por el método casuístico pueda generar la visión y

cohesión que se requerirán. Añádase a estas limitantes la variedad de temas de tipo general y particular que la Comisión y los diferentes grupos de trabajo tendrán que atender (políticas antimonopólicas, derechos laborales, casos de *antidumping* y subsidios, generación de normas técnicas, etcétera) y se caerá en la cuenta del grado de dificultad que tendría la formulación de una visión global a través de las instituciones del Tratado.

Si a lo anterior aunamos la posible extensión del TLCAN al resto del hemisferio, es posible imaginar el número de conflictos que se pueden generar y el grado de complejidad que tendrá la administración de todo el proceso.

Normas y estándares técnicos. Aunque el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, la experiencia de organizaciones como la Unión Europea ha demostrado que el logro pleno del libre tránsito de las exportaciones e importaciones supone muchas más cosas que la mera eliminación de aranceles. Si bien es cierto que el TLCAN y la Unión Europea no son directamente comparables, resulta importante examinar algunos de los asuntos que la Unión Europea ha tenido que enfrentar a fin de garantizar el logro pleno del libre comercio. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, de fecha 7 de febrero de 1992, se propone: “*a*) la eliminación, entre los Estados Miembros, de los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación de bienes, y de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente; y *b*) el logro de un *mercado interno* caracterizado por *la abolición*, entre los Estados Miembros, de *los obstáculos al tránsito libre de bienes, personas, servicios y capital*”.

Las encuestas que en 1987 se aplicaron entre diversas empresas europeas, previamente al Informe Cechinni, a fin de identificar los factores que estaban impidiendo el logro de un mercado unificado europeo, mostraron que, en opinión de las empresas, las normas técnicas constituían el principal obstáculo para la conformación del mercado interno.

Es claro que a fin de que las importaciones resulten equivalentes a los bienes producidos internamente en un mundo en el que predomina el método de la entrega “justo a tiempo”, el abastecimiento pronto, expedito y a bajo costo resulta crucial. La Unión Europea ha intentado minimizar las tardanzas y el papeleo que se generan en el cruce de las fronteras, pero aún ahora, después de 36 años del Tratado de Roma, persisten los problemas.

La Comisión Europea intentó disminuir el impacto de los controles fronterizos (la inspección física y las formalidades administrativas que

ocurren cuando un producto cruza la frontera) mediante la adopción de directivas que imponían principios muy amplios, que los estados miembros habrían de cumplir. Sin embargo, las directivas no dieron los resultados esperados, pues “al parecer, algunos de los miembros decidieron intencionalmente interpretarlas en forma muy limitada”.² Por tanto, desde 1990 y de acuerdo con el Acta del Mercado Único, la Comisión ha tendido hacia la eliminación de los controles fronterizos en los tránsitos intercomunitarios por avión, barco o tren, pero los efectos reales de esto han sido mínimos, debido a la preocupación de que ciertos productos ilegales (como por ejemplo, las drogas) pudieran atravesar las desprotegidas fronteras. Así, el movimiento hacia una comunidad sin fronteras ha sido más difícil de lograr de lo que se cree.

A fin de avanzar hacia una comunidad sin fronteras, la Comisión Europea propuso la elaboración de un Código Aduanero de la Comunidad. Si bien la Unión Europea es una unión aduanera (a diferencia del TLCAN), y aplica aranceles comunes a los países no miembros, hasta ahora no existe una base común para manejar las importaciones de terceros países. “El propósito de esta propuesta [el Código Aduanero Común] es elaborar un texto coherente que sustituya a los múltiples y diversos instrumentos nacionales y, de esta manera, garantizar que se tenga una mayor transparencia legal”.³

Si uno compara el TLCAN con los avances de la Unión Europea, tendremos que aceptar que el TLCAN está todavía muy rezagado en esta materia. Aun cuando el TLCAN creó un Grupo de Trabajo sobre el Comercio de Bienes, que reunirá anualmente a los funcionarios responsables de los asuntos fronterizos, este mecanismo resultará insuficiente para manejar dichos asuntos. A fin de facilitar el tránsito de los bienes y productos, los funcionarios encargados de instrumentar el TLCAN anunciaron un certificado de origen común, trilingüe y de una sola página. Sin embargo, en la frontera se verifican muchas otras cosas más, además del origen del producto. Las normas fitosanitarias, la detección de artí-

² Dirk Vantghem y Jacques Pelkmans, “Border Controls for Goods, *The Annual Review of European Community Affairs 1991*, Centre for European Policy Studies, Londres, Brassy 1992, cap. 3, 1992, p. 87.

³ *Idem*. Los autores destacan la inexistencia de estadísticas sobre importaciones y exportaciones a nivel comunitario. La UE reconoce esto y trabaja actualmente para tener un “sistema común de cuentas económicas integradas” y datos sobre los envíos de las empresas, más que cifras oficiales de las aduanas.

culos pirata, la inmigración y la detección de falsificaciones son algunos de los muchos obstáculos que pueden surgir en las fronteras. “La aduana de Estados Unidos también tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en la frontera de las leyes y regulaciones de alrededor de 40 agencias”.⁴

En otras palabras, existe la posibilidad de que las fronteras se conviertan en costosos obstáculos para el incremento del comercio transfronterizo. Y esto por dos razones básicas. Primera, por la dificultad en alcanzar un consenso en cuanto a la interpretación de las miles de páginas de detalles que contiene el TLCAN; segunda, por la enorme dificultad que implicará la capacitación de miles de empleados aduanales respecto a dicha interpretación común.

De hecho, se han reportado ya innumerables quejas respecto de los obstáculos que se empiezan a presentar en la frontera México-Estados Unidos para el comercio bilateral. Estas quejas se refieren a un incremento en las inspecciones aduanales y en el papeleo, así como a retrasos debidos a la aplicación de las reglas de origen. Además, el gobierno mexicano recientemente impuso un límite de 50 dólares para los bienes que los mexicanos pueden traer consigo cuando cruzan por tierra.⁵

Podría argüirse que el TLCAN considera un proceso para la resolución de todo tipo de disputas, incluidas las que surjan por asuntos fronterizos. Sin embargo, dicho proceso, que, como ya vimos, puede llevar a la conformación de paneles binacionales, es un proceso costoso y prolongado, que quizá llegue a tomar hasta un año. En otras palabras, no es posible atenerse al establecimiento de nuevos acuerdos o costosos paneles binacionales para resolver las disputas fronterizas, especialmente aquellas relativas a asuntos de menor importancia, ni tampoco se puede confiar en la “buena fe” para llegar a una convergencia en los asuntos aduanales.

Una posible manera de minimizar el número de disputas es que el grupo de trabajo sobre comercio de bienes se reúna mensualmente, y proporcionar un equipo de apoyo que lleve a cabo análisis informales sobre divergencias en las interpretaciones y sobre conflictos potencia-

⁴ LBJ School, *Texas-Mexico Multimodal Transportation*, 1993, p. 9.

⁵ Véase Allen R. Meyerson, “New Limits Are Seen to Freer Trade”, *New York Times*, 6 de septiembre de 1994, p. C1. También, Juanita Darling, “Despite NAFTA, Barriers Remain for Small Business”, *Los Angeles Times*, 1 de septiembre de 1994; Lawrence Grant, “Ahoga la burocracia a las comisiones del TLCAN”, *Excelsior*, 27 de septiembre de 1994. Finalmente, William Kail, “Mexican Importers Squeezed By Customs Rules”, *Mexico City News*, 24 de septiembre de 1994.

les, antes de que éstos se conviertan en disputas oficiales. Aquí, el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio puede desempeñar una función esencial, utilizando sus equipos de asesores y el poder que le confiere el Tratado para establecer la agenda de los grupos de trabajo.

De igual forma, los temas relativos a las normas técnicas son fundamentales y constituyen también potenciales barreras no arancelarias. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, las normas o estándares técnicos fueron hasta los años setenta los mecanismos clásicos para seguir manteniendo barreras comerciales nacionales al comercio comunitario. No fue sino hasta que la Corte Europea de Justicia en dos casos decisivos —en particular, el caso del “Casis de Dijon”—, impuso límites muy claros a la capacidad de los países miembros de la Comunidad Europea para proteger a los productores nacionales mediante la utilización de normas o estándares técnicos.

Además la Unión Europea ha utilizado diversos métodos con el objeto de reducir estas barreras. Por ejemplo, las normas o estándares técnicos no pueden servir de excusa para detener importaciones si las normas o estándares técnicos del país importador son “equivalentes”. Igualmente “el reconocimiento mutuo” y la “armonización de normas nacionales” son otros dos métodos que la Unión Europea ha introducido para reducir la posibilidad de utilizar las normas técnicas como barreras al comercio.

Pero aún más, en las últimas dos décadas, la Unión Europea estableció normas técnicas válidas a través de toda la Comunidad respecto de 185 productos y servicios, mismas que reemplazaron a las normas técnicas nacionales. Estas normas comunitarias se refieren típicamente a productos que pueden poner en riesgo la salud, la seguridad o el medio ambiente (comestibles, cosméticos, productos industriales, etcétera). A partir de 1985, sin embargo, la Comisión se percató de que el uso de normas comunitarias no propiciaba que se diera la diversificación de productos y el consumidor contara con mayor variedad de opciones. Por consiguiente, en la actualidad, con excepción de las normas o estándares técnicos que involucran riesgos a la salud, a la seguridad o al medio ambiente, se ha decidido utilizar la regla del reconocimiento mutuo en la Unión Europea. Ahora bien, veamos cómo se trata este tema en el Tratado.

El capítulo 9 del TLCAN se refiere a las “Medidas relativas a la normalización”. El artículo 904 estipula el derecho de cada una de las partes a adoptar “cualquier medida relativa a normalización”, aunque los productos de otro país miembro del TLCAN gocen de trato nacional y de nación más favorecida. Además, las partes convienen en que la norma

de una "parte exportadora" es equivalente si ésta demuestra "a satisfacción de la *Parte importadora* que su reglamento técnico cumple de manera satisfactoria con los objetivos legítimos de la *Parte importadora*" (artículo 906.4). Pero, además, que las partes aceptarán, "en la medida de lo posible", "los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad que se lleven a cabo en territorio de otra Parte" (artículo 906.6). Es muy claro que el sistema de equivalencia y "reconocimiento mutuo" que se establece en el TLCAN es diametralmente opuesto al que se establece en la Unión Europea. El TLCAN es un régimen de reconocimiento de normas que será validado por el país anfitrión o receptor, a diferencia del régimen de reconocimiento de normas que no requiere más que la validación por parte del país exportador.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos podrá pedir a México que demuestre que sus normas técnicas, en un área determinada, cumplen con los objetivos legítimos de Estados Unidos. En la Unión Europea, Francia puede exigir que Portugal demuestre que las normas portuguesas, en un área, cumplen con los objetivos de *Portugal* y no de Francia. Por tanto, el TLCAN no implica el reconocimiento mutuo que sólo requiere validación por parte del país exportador.

En otras palabras, en el TLCAN queda al criterio de cada nación el determinar cuál es el "objetivo legítimo" de una norma de cualquiera de los otros dos países y cuáles son los medios "practicables" de comparación entre los países. No resulta exagerado afirmar que pronto empezaremos a presenciar la ocurrencia de conflictos y la convocatoria a paneles para que se aclare cómo debe interpretarse lo que son los "objetivos legítimos" de las normas técnicas de cada país.

Resolución de disputas. Los procedimientos de resolución de disputas del TLCAN también plantean ciertos problemas. Por ejemplo, es posible que los paneles bilaterales que revisen disputas similares entre México y Estados Unidos y entre Canadá y Estados Unidos en materia de subsidios o de medidas *antidumping* lleguen a resoluciones contradictorias. ¿Cuál sería la utilidad de tales resoluciones como criterios para guiar políticas o prácticas futuras en estas materias? Todo esto se vuelve aún más complicado si añadimos cinco o seis nuevos miembros a este proceso.

El establecimiento de reglas comunes en materia de subsidios y medidas *antidumping* ayudaría enormemente pero no resolvería el problema que consiste en la ausencia de un organismo, en el TLCAN, que revise las resoluciones inconsistentes de los paneles y los conflictos de interpretación sobre el Tratado.

Los procedimientos de resolución de disputas incluidos en el TLCAN aplicarán un cuerpo común de derecho, el cual consiste en el propio TLCAN. Sin embargo, los paneles a que se convoque, sea en paralelo o en secuencia, podrían llegar a resoluciones contradictorias, las cuales se harían cumplir respecto de industrias desconectadas y separadas entre sí. Surge entonces la pregunta de cómo podrán las empresas planear el futuro. ¿Qué órgano constituirá el tribunal supremo de apelación?

La respuesta es que la Comisión de Comercio es el órgano encargado de resolver estas cuestiones. Pero nuestro punto es que una Comisión que se reúne ocasionalmente y se encuentra apoyada por tres oficinas independientes y separadas no estará a la altura de estos requerimientos, sobre todo si tenemos en cuenta las presiones políticas a las que están sujetos los secretarios de Estado, quienes además tienen que encargarse de innumerables otras responsabilidades. Se requiere de cierto tipo de órgano que revise resoluciones aparentemente contradictorias con el propósito de articular interpretaciones definitivas o sugerir cambios en el texto del Tratado.

CÓMO FORTALECER AL TLCAN

Hasta ahora, los tres países se han mostrado renuentes a crear autoridades supranacionales. Ninguno de los tres ha expresado la suficiente disposición a ceder soberanía a una comisión de comercio del TLCAN o a sus respectivos secretariados. Sin embargo, es posible proponer nuevas funciones, para dichas instituciones, que permitan enfrentar los problemas que planteamos antes. Estas nuevas funciones no implicarían una mayor pérdida de soberanía ni requerirían de más recursos que los existentes en la actualidad.

México debería proponer la creación de una comisión de comercio cuyas actividades no se limitaran a reuniones periódicas, sino que fueran permanentes. Para esta comisión cada uno de los países nombraría un embajador permanente, cuyo título sería de comisionado, tendría rango de gabinete y contaría con suficiente autoridad para coordinar todas las actividades y acciones relacionadas con la instrumentación del TLCAN. Para desempeñar estas funciones de manera más efectiva, la nueva comisión crearía un comité asesor trilateral, compuesto por representantes de los sectores empresarial, obrero, académico y de organizaciones no gubernamentales. Existe un precedente de este tipo en los mecanismos de consulta

y coordinación que se establecieron en México, Canadá y Estados Unidos para facilitar las negociaciones del TLCAN (ACTPN, ITAC, COECE) y el establecido en la Comisión Norteamericana de Medio Ambiente.

La comisión tendría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Vigilar y coordinar los diferentes comités, grupos de trabajo, las consultas y negociaciones por realizarse de acuerdo con el itinerario del TLCAN. La comisión se aseguraría de que el programa de trabajo avanzara expeditamente y de que se contara con los suficientes recursos humanos y materiales para el desempeño de las acciones que fueran proponiendo los diferentes comités. La comisión se convertiría en un verdadero impulsor del libre comercio e impediría que los intereses proteccionistas utilizaran las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, los sistemas de aduanas y las normas técnicas como barreras comerciales.

b) Articular áreas de política nacionales que son esenciales para la creación de un mercado unificado en América del Norte. Áreas potenciales de articulación son las políticas de subsidios, la de compras gubernamentales, la de normas y estándares técnicos, de medio ambiente, *dumping*, antimonopolios y regulaciones laborales. El propósito no sería conformar regímenes comunes o leyes nacionales idénticas, sino articular una visión de un mercado único mediante la identificación de áreas en donde los enfoques nacionales tendrían que armonizarse para permitir el funcionamiento eficaz de un mercado regional unificado.

c) Estudiar la competitividad de las industrias regionales, tales como la automotriz y la electrónica, identificando áreas de potencial conflicto entre los tres países y sugerir otras en las que acciones coordinadas pudieran servir para incrementar y fortalecer la competitividad global de industrias particulares. Estas acciones de coordinación se harían sin demérito de los intereses de otras industrias.

d) Reglamentar los requisitos de ingreso de nuevos miembros al Tratado.

Las recomendaciones enumeradas arriba son todas consistentes con el TLCAN en su forma actual. El artículo 2001 establece que la Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes de cada parte a nivel de secretaría o por las personas que éstos designen. También le concede a la Comisión poderes para establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, grupos de trabajo y de expertos y solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vincula-

ción gubernamental. Por consiguiente, los titulares del Poder Ejecutivo podrían designar un comisionado permanente con rango de gabinete, si lo desean, a fin de otorgar a la comisión la atención de tiempo completo que requerirá la creación de los vínculos necesarios entre el TLCAN y los procesos de toma de decisiones nacionales.