



Gustavo Vega Cánovas
compilador

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1993-1994

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ, 1993-1994

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Gustavo Vega Cánovas
compilador

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1993-1994



EL COLEGIO DE MÉXICO

337.9172

V4221me

Vega Cánovas, Gustavo, comp.

México, Estados Unidos, Canadá, 1993-1994/ Gustavo Vega Cánovas, compilador. — México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1995.

440 p.; 21 cm. — (Colección México-Estados Unidos-Canadá)

ISBN 968-12-0693-5

1. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. 2. Tratados comerciales-México. 3. México-Comercio-EE.UU. 4. México-Comercio-Canadá. 5. EE.UU.-Comercio-México. 6. Canadá-Comercio-México.

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



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Portada de Mónica Díez-Martínez

Fotografía de Gerardo Hellión

Primera edición, 1995

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

ISBN 968-12-0693-5

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción	11
<i>Gustavo Vega Cánovas y Lorena Murillo S.</i>	
I. EL TLCAN: SU IMPACTO EN CUATRO SECTORES CRÍTICOS	
El TLCAN, el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola	31
<i>Theodore H. Cohn</i>	
El TLCAN y la industria energética: lecciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos	63
<i>Harold T. Gross y Bernard L. Weinstein</i>	
Riesgos que corre la protección social en el contexto del TLCAN	85
<i>Gérard Boismenu</i>	
El mecanismo para la resolución de disputas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos	117
<i>Gilbert R. Winham</i>	
II. EL TLCAN Y LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ	
Redescubriendo el vecindario: las relaciones entre México y Canadá después del TLCAN	141
<i>Gustavo del Castillo Vera</i>	

- La inversión japonesa directa en México y Canadá: ¿compartimos los efectos negativos de la integración económica?** 163
Mireya Solís

III. LAS RELACIONES BILATERALES
 ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

- Comercio internacional y medio ambiente: el caso del embargo atunero en las relaciones entre México y Estados Unidos** 205
Luz María de la Mora Sánchez

IV. LAS ELECCIONES EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ:
 CONTINUIDAD Y CAMBIO

- La crisis de medio mandato en Estados Unidos: cambio y continuidad durante el gobierno de Clinton** 243
Jesús Velasco
- Las elecciones federales de 1993 en Canadá** 279
Jon H. Pammett

V. EL TLCAN Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

- ¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?** 303
Juan Alberto Fuentes
- La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades** 323
Victor L. Urquidí
- México, América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte** 341
Gustavo Vega Cánovas y Yolanda Cobos Pons

Perspectivas de la integración regional después de la guerra fría: el Mercosur y el TLCAN	377
<i>J. A. Guilhon Albuquerque</i>	
Postura del gobierno de Clinton con respecto a una mayor integración económica en el continente americano	397
<i>Keith E. Maskus</i>	
Canadá y la comunidad hemisférica	409
<i>Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin</i>	

INTRODUCCIÓN

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
LORENA MURILLO S.
El Colegio de México

En este segundo volumen bianual de la serie "México-Estados Unidos-Canadá", que publica el Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá del Centro de Estudios Internacionales, continuamos con nuestro propósito de presentar un análisis periódico de la evolución de la política interna y externa, la economía y otras dimensiones de las sociedades de los tres países.

En esta ocasión presentamos quince trabajos de autores de la región, quienes abordan desde diferentes perspectivas cuestiones de fundamental importancia para el futuro de México, Canadá y Estados Unidos. El énfasis central de este volumen es, una vez más, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la dinámica que está propiciando en las relaciones entre nuestros países y otras naciones de gran importancia para nosotros, como Japón o el resto de los países del hemisferio occidental. También se analiza el significado que tuvieron eventos políticos de trascendental importancia, como las elecciones federales de 1992 en Estados Unidos y de 1993 en Canadá.

I. EL TLCAN: SU IMPACTO EN CUATRO SECTORES CRÍTICOS

En el primer trabajo de esta sección, el profesor Theodore H. Cohn, de la Universidad Simon Fraser, de Vancouver, Canadá, analiza las implicaciones que generará el TLCAN en las relaciones agrícolas entre los tres países.

Cohn inicia su trabajo recordando cómo hasta antes del TLCAN varios factores habían contribuido a generar conflictos entre Estados Unidos, Canadá y México en relación con el comercio agrícola, entre los cuales destacan dos, a saber, la reticencia entre la mayoría de las naciones —incluidas las nuestras— a permitir que las fuerzas del mercado dirigieran el comercio agrícola, y las insuficiencias del régimen mundial del comercio agrícola. Cohn sostiene que en el pasado los conflictos entre Canadá, Estados Unidos y México fueron en gran medida el resultado de que en el GATT se haya dado a la agricultura un trato de excepción, lo que llevó a un sistema de comercio agrícola mundial que no se sujetó a ningún tipo de disciplinas o reglas, como las que se negociaron para regular el comercio de bienes industriales, generándose un creciente número de conflictos entre muchos países, tanto exportadores como importadores de productos agrícolas, entre ellos los nuestros.

Para Cohn, el TLCAN elimina una de las principales fuentes de conflicto al sujetar el sector agrícola a las disciplinas del libre comercio y a compromisos como la eliminación de los subsidios agrícolas y la arancelización de las barreras no arancelarias entre los tres países. Como consecuencia de esto, se reducirán los subsidios que generan desviación del comercio agrícola y se arancelizarán las restricciones cuantitativas, a la vez que los mecanismos para la resolución de disputas del TLCAN y el GATT (ahora que la Ronda Uruguay llegó a su conclusión) estarán mejor dotados para abordar los conflictos relacionados con dicho comercio. Por tanto, el autor concluye que es posible esperar que tales avances hacia la aplicación de una disciplina sobre el comercio agrícola, en el nivel regional y mundial, contribuirán a que haya un mayor grado de cooperación en las relaciones agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México.

Otro sector respecto del cual el TLCAN generó muchas expectativas es el energético. ¿Cuál es el posible impacto del TLCAN en este sector? ¿Cómo afectará al comercio regional la negativa mexicana a asumir las mismas obligaciones que Canadá aceptó en su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos? Estas interrogantes se responden en el segundo trabajo incluido en esta sección y que fue preparado por Harold T. Gross y Bernard L. Weinstein, de la Universidad del Norte de Texas.

En la primera parte de su trabajo, los autores recuerdan los objetivos que guiaron a Canadá y a Estados Unidos en la negociación de su acuerdo en esta materia y cómo algunos de ellos se han cumplido ampliamente, en especial el aceleramiento de las exportaciones de productos energéticos canadienses a Estados Unidos, mientras que otros no, como es el caso del reducido crecimiento de la inversión directa de Estados Unidos en el sector energético de Canadá.

Más adelante, Gross y Weinstein analizan los motivos que hicieron que la industria energética fuera uno de los temas más delicados del TLCAN y dedican una sección a analizar las posibilidades de que se dé una mayor liberación e integración de la industria energética en América del Norte. Los autores se muestran pesimistas en que dicha integración se logre mientras persistan las diferencias presentes en las economías políticas de los tres países.

El social es un tercer sector cuyo futuro en el entorno del libre comercio provocó gran preocupación entre diversos grupos de la sociedad, en especial las organizaciones obreras en Estados Unidos y Canadá. ¿En qué medida tienen fundamento estas preocupaciones? ¿Cuál es la experiencia de Canadá y Estados Unidos en esta materia a raíz de la firma de su acuerdo de libre comercio?

Estas preguntas son respondidas en el trabajo del profesor Gérard Boismenu, de la Universidad de Montreal, en Canadá. En dicho trabajo, el profesor Boismenu nos ofrece un examen de la influencia que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) ha tenido y puede tener sobre el futuro de la protección social en Canadá, y de los temores de que los mecanismos de protección social se vean debilitados con la inclusión de un país que, como México, aplica, de acuerdo con Boismenu, sus normas laborales, sociales y ambientales de una manera mucho más laxa que los otros dos socios, dando lugar a una dinámica de "dumping social".

Tras hacer una comparación de las semejanzas y diferencias que presenta el concepto y operación del Estado benefactor en Canadá y Estados Unidos, Boismenu concluye que el canadiense es un sistema de protección social más universal y completo que, sin embargo, muy probablemente se verá obligado a adoptar el estilo estadounidense —basado en el individualismo y en las fuerzas del mercado—, debido a las presiones ejercidas hacia la armonización derivadas del ALCEU y al factor de asimetría que caracteriza sus relaciones.

A partir de tales reflexiones, Boismenu plantea que un modelo de integración económica más positivo para el futuro de la protección social, en el contexto del TLCAN, podría incluir la adopción de una carta social y la creación de un fondo para el desarrollo social, así como un mecanismo de arbitraje y sanciones que castiguen con rigor a aquellos productores que se beneficien de la violación de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, el autor concluye que parece difícil hacer frente, en un futuro previsible, al riesgo que corre la protección social mediante mecanismos supranacionales, por lo que el futuro de la protección social en los países miembros dependerá básicamente de los factores políticos y sociales internos de cada nación.

Otra área crucial durante las negociaciones del TLCAN fue el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas comerciales, tema que es tratado por el profesor Gilbert R. Winham, de la Universidad de Dalhousie, Nueva Escocia, en Canadá. El artículo de Winham destaca la importancia que reviste contar con un mecanismo ágil y eficiente para resolver conflictos que surjan de la operación del libre comercio y cómo, para el establecimiento de este operativo, en el TLCAN resultó de crucial importancia la experiencia positiva que han tenido Canadá y Estados Unidos en su acuerdo de libre comercio. De hecho, Winham muestra claramente la congruencia entre los capítulos 18 del ALCEU y el 20 del TLCAN, y cómo en este último se establecieron cambios que permitirán hacer más eficiente su operación, como es el caso de la mayor importancia y peso que se concede al Secretariado dentro de la Comisión de Comercio.

El autor también compara los capítulos 19 del ALCEU y 19 del TLCAN, que se refieren a la resolución de disputas que surjan por la aplicación de las leyes promulgadas para prevenir las prácticas desleales de comercio, a saber, las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, tema polémico durante las negociaciones y de gran importancia para México y Canadá. Winham nos muestra cómo aquí también la experiencia del ALCEU fue fundamental y cómo el sistema que se estableció resultará de gran utilidad para nuestro país. De hecho, los mecanismos de resolución de disputas definidos en el TLCAN resultan tan atractivos que, de acuerdo con Winham, en un futuro es de esperarse que otros acuerdos de libre comercio incluyan como condición obligatoria mecanismos para resolver conflictos comerciales de naturaleza similar.

II. EL TLCAN Y LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

El TLCAN necesariamente llevará a un mayor acercamiento entre sus países miembros. Sabido es que esta relación ya es estrecha entre Estados Unidos y Canadá y entre México y Estados Unidos, pero, ¿qué puede esperarse de la relación entre México y Canadá? Gustavo del Castillo, de El Colegio de la Frontera Norte, responde a esta interrogante al plantear en su trabajo que el "redescubrimiento" de Canadá por parte de México, el cual fue en un principio motivado por meras razones de supervivencia económica y por el deseo de México de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, ha empezado a adquirir nuevas dimensiones y a extenderse a otras áreas que habrán de acercar a las dos naciones. Del Castillo sostiene que la relación entre México y Canadá se hará más profunda en la medida en que ambos reconozcan el interés estratégico que comparten en cuanto a mantener y desarrollar las instituciones transnacionales surgidas a partir del Tratado, con la finalidad explícita de reducir las demandas proteccionistas y provincialistas del Congreso de Estados Unidos.

Si bien es cierto que, como apunta el autor, una de las características más evidentes de las negociaciones del TLCAN es que la presencia de Canadá fue de carácter defensivo (con respecto a México), por su interés de proteger su propio acuerdo con Estados Unidos y, en este sentido, se consideraba en un principio que tanto el TLCAN como el ALCEU eran juegos de suma cero, tal impresión pronto evolucionó hacia un manejo mucho más positivo y constructivo de las relaciones bilaterales México-Canadá, impulsado quizá por un súbito incremento del comercio entre las dos naciones. Ahora bien, señala Del Castillo, la verdadera medida de la evolución de una nueva relación dependerá del empleo que se haga de los instrumentos del TLCAN para ayudar a reducir el proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos.

Más adelante, Del Castillo se pregunta si, en caso de que México siguiera enfrentando los problemas de un lento crecimiento económico y continuidad del autoritarismo, Canadá tendría un papel que desempeñar en cuanto a coadyuvar a la transformación del sistema socioeconómico y político de México. ¿De qué manera podrían estos dos estrechos socios comerciales dialogar sobre tales

asuntos? ¿Existen mecanismos que puedan utilizar, en forma cooperativa, para brindarse una ayuda mutua? Al respecto, el autor plantea que la influencia de Canadá podría colaborar a la transformación de México en tres áreas: inducir la práctica de la transparencia en las acciones de los sectores público y privado mexicanos; influir sobre las instituciones financieras creadas bajo el TLCAN, de tal suerte que México cuente con los recursos de desarrollo necesarios para llevar a efecto algunos de los compromisos adquiridos bajo el Tratado y, finalmente, hacer el papel de *fiador* o *intermediario* de México ante organismos mundiales tales como el Grupo de los Siete, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la OEA, en los cuales Canadá ha sido un participante internacional de gran relevancia.

Por otro lado, uno de los argumentos principales que expusieron tanto México como Canadá respecto del valor que tenía para ellos un tratado de libre comercio es que tal instrumento, al promover la integración de un mercado regional de más de 360 millones de consumidores, haría muy atractivos a ambos países para la inversión extranjera directa (IED) de todas partes del mundo y, en especial, de países de gran importancia, como Japón. ¿En qué medida resultarán ciertas estas expectativas? ¿Cuáles son los factores principales que determinarán la conducta de los inversionistas para decidir en cuál de los tres países de la región comprometerán inversión productiva de largo plazo? En un intento por responder a esta interrogante, Mireya Solís, de la Universidad de Harvard, presenta en su trabajo un análisis sobre la conducta de la inversión japonesa en relación con los dos socios más pequeños del Tratado, a saber, México y Canadá. Para tal efecto, la autora plantea que es necesario no sólo tomar en cuenta el crecimiento general (o la falta de él) del flujo de IED hacia el bloque, sino también estudiar la forma en que las nuevas reglas comerciales determinan qué tan atractivo resulta cada uno de los miembros como sitio para que los inversionistas externos al bloque comercial instalen en él sus fábricas.

En opinión de la autora, existen ciertos factores que podrían hacer más interesante la inversión, en cualquiera de los tres países, a los no miembros del TLCAN, como es la reducción de aranceles, los mecanismos de resolución de disputas y la expansión del mercado. Sin embargo, también existen otras variables negativas, que

pueden llevar a decidir no invertir, como son las reglas de origen, los procedimientos de supervisión a la IED y la desaparición de los programas de fomento a las exportaciones tanto en México como en Canadá. Mireya Solís concluye, tentativamente, que aun cuando el TLCAN tendrá efectos diferentes sobre los flujos de IED japonesa que llegan a México y a Canadá, debido al atractivo que tienen diferentes sectores en cada una de las economías (recursos naturales en Canadá y el sector manufacturero en México), es poco probable que el comportamiento de dicha inversión en América del Norte experimente una profunda transformación y lo más factible es que el efecto de ciertas disposiciones del TLCAN será el de reafirmar la concentración del capital japonés en Estados Unidos, con apenas un escaso derrame hacia las dos economías vecinas. Si esto resulta cierto, no cabe duda de que México encontrará ulteriores dificultades para superar sus problemas de crecimiento económico y deberá redoblar sus esfuerzos para promover un mayor ahorro interno.

III. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En la tercera sección de este volumen presentamos el trabajo de la maestra Luz María de la Mora, de El Colegio de México, en el que se ofrece un análisis detallado del caso del embargo atunero de 1990 por parte de Estados Unidos hacia México, así como del papel que desempeñaron los grupos ecologistas estadounidenses en la aplicación de restricciones al comercio, la alianza que éstos establecieron con las empresas procesadoras de atún a fin de promover el embargo y el significado de las resoluciones del GATT respecto de este problema.

Como señala la autora, el proceso de vinculación del comercio internacional y el medio ambiente, que se denominó "la internacionalización de la agenda ambiental y la 'verdificación' de la agenda comercial", generó opiniones encontradas respecto del propósito y eficacia de utilizar políticas comerciales (libre comercio *vs.* proteccionismo) a fin de proteger el medio ambiente. En este debate hubo quienes apoyaron el libre comercio y quienes favorecieron el proteccionismo como mecanismos óptimos para lograr la preser-

vación del medio ambiente. Y la interrelación entre políticas proteccionistas y ambientales propició que surgieran alianzas entre ciertas organizaciones ecologistas y grupos de interés económico que apoyan la aplicación de políticas proteccionistas, al descubrir que una coalición podía resultar ventajosa para alcanzar sus respectivos propósitos.

En opinión de la autora, decidir si las medidas de restricción al comercio constituyen el medio ideal para alcanzar las metas ambientales es algo muy delicado, ya que ese tipo de medidas plantean problemas tales como la imposición externa de normas ecológicas nacionales o la manipulación de la agenda ambiental por grupos de interés económico para los cuales la protección ambiental no es una preocupación prioritaria. Así, a partir del caso que analiza sobre el embargo atunero por parte de Estados Unidos, De la Mora concluye que tal vez sería más adecuado que el vínculo entre el comercio y el medio ambiente se estableciera mediante el diseño de reglas internacionales que permitan alcanzar las metas genuinamente ambientales y que definan con claridad el tipo de medidas de restricción al comercio a las que puede recurrir un país ante la violación de normas que se ha acordado conjuntamente respetar.

IV. LAS ELECCIONES EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: CONTINUIDAD Y CAMBIO

Esta sección incluye dos trabajos que presentan un análisis de los nuevos gobiernos elegidos en Estados Unidos y Canadá, y el significado de ellos para la política interna de estos países.

En el primero de ellos, Jesús Velasco, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, hace una evaluación de la elección del presidente Clinton desde la perspectiva de la teoría de los realineamientos políticos, de acuerdo con la cual la evolución del sistema político estadounidense se explica a la luz de la reconformación de las coaliciones políticas de apoyo a los partidos en ciertas elecciones particulares en la historia de Estados Unidos. La pregunta que se hace Velasco en su trabajo es si la elección de 1992 puede interpretarse como una que ha dado origen a un realineamiento político; su respuesta es que no. El autor plantea que, si bien

el orden político y las coaliciones políticas que se conformaron durante la década de los años sesenta se han ido transformando, no por ello estamos ante la presencia de un nuevo realineamiento político, sino ante lo que se ha denominado una “crisis de medio mandato”, es decir, un momento político caracterizado más por la continuidad que por el cambio.

Velasco empieza por describir algunos rasgos del contexto político-económico que permitió el ascenso de Clinton a la Casa Blanca, para después presentar las características fundamentales del realineamiento político que rige a Estados Unidos desde la década de los años sesenta hasta la actualidad. Asimismo, el autor destaca ciertos aspectos relevantes de la elección presidencial y del primer año de gobierno de Clinton, con el fin de analizar en qué medida estos hechos representan modificaciones importantes en la estructura fundamental del realineamiento político.

El autor plantea que el triunfo de Clinton se debió en gran parte a la recesión económica por la que Estados Unidos atravesaba en 1992 y a un rechazo a la era Reagan-Bush. Con base en la teoría del realineamiento político, Velasco concluye que la elección y el gobierno de Clinton, aunque presentan aspectos nuevos e importantes y pese a ser por primera vez en más de diez años un gobierno unificado en el que tanto el Congreso como la Presidencia están dominados por el Partido Demócrata, continúan el realineamiento iniciado en los años sesenta.

Por su parte, Jon H. Pammett, de la Universidad de Carleton, en Canadá, nos ofrece un examen de la conducta del electorado canadiense durante los comicios de 1993, que produjeron uno de los resultados más pasmosos de la historia electoral canadiense, a saber, la caída sin precedentes del Partido Conservador Progresista (PC). Pammett ofrece una explicación de este resultado con base en un análisis de datos recabados mediante una encuesta que llevó a cabo la empresa Insight Canada Research en los días inmediatos posteriores a las elecciones.

Antes de proceder a su análisis, Pammett afirma que un primer elemento que es necesario tener en cuenta a fin de entender el resultado de las elecciones es que los lazos que unen a la mayoría de los canadienses con algún partido son débiles y, en cada nueva elección, los ciudadanos suelen volver a analizar a cuál partido apoya-

rán. Esto significa que el voto se determina en gran medida a partir de imágenes de corto plazo y de temas que surgen y se discuten durante e inmediatamente antes de la campaña. De esta manera, el cambio del voto hacia otro partido no se ve impedido por antiguas lealtades a los partidos existentes.

Pammett sostiene que esta tendencia se mantuvo en la elección de 1993 y que el triunfo del Partido Liberal se explica en virtud de que éste dio muestras de ecuanimidad, confianza y capacidad durante la mayor parte de su periodo en la oposición y durante la campaña. También lo ayudaron sus propuestas de ataque a los problemas económicos que aquejan a la economía canadiense, como son el desempleo y el déficit público. En este sentido, lo que explica la caída tan abrupta de los conservadores es que no lograron presentar propuestas de política que atacaran estos problemas principales.

V. EL TLCAN Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

Como es sabido, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN muchos países del hemisferio han mostrado un gran interés por formar parte del mismo como miembros formales. Sin embargo, hasta ahora poco se ha hablado en México sobre las condiciones que deberían cumplirse para que el TLCAN pudiera ampliarse al resto de estos países. Por tanto, se hace necesario analizar cuestiones como las siguientes: ¿Están las naciones latinoamericanas preparadas para asumir los compromisos que el TLCAN implica? ¿Qué contenido concreto debe darse a la cláusula de acceso al Tratado? ¿Existe realmente una voluntad política en América del Norte para permitir la entrada de nuevos miembros al TLCAN? ¿Qué modalidades ha adquirido el proceso de integración en la región latinoamericana y en qué medida es compatible con la idea de un área de libre comercio regional? ¿Qué posibilidades existen de que arreglos subregionales de integración, como el Grupo de los Tres (G3) o el Mercosur, puedan integrarse al TLCAN?

En esta última sección del volumen se analizan estas y otras cuestiones relacionadas con la integración económica del hemisferio occidental, en seis trabajos que fueron presentados durante el coloquio organizado por el Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Ca-

nadá, del Centro de Estudios Internacionales, "El TLC y el Futuro de la Integración del Continente Americano", que tuvo lugar en marzo de 1994, en la Sala Alfonso Reyes de El Colegio de México.

En el primer trabajo de esta sección, Juan Alberto Fuentes, de la CEPAL, describe la tendencia hacia el bilateralismo que en los últimos años se ha observado en la región latinoamericana y distingue entre los diferentes tipos de acuerdos bilaterales que se han pactado y sus respectivos efectos. En seguida, el autor plantea los caminos que podrían permitir trascender dicho bilateralismo y llevar a un regionalismo abierto, consistente en reforzar la relación que existe entre la interdependencia económica "natural" o espontánea que se da entre naciones relativamente cercanas en términos geográficos y culturales y la integración resultante de ciertas políticas. Para tal efecto, Fuentes plantea tres opciones, a saber, promover el acceso de nuevos miembros a acuerdos de integración ya establecidos, hacer cumplir eficazmente las obligaciones de los grupos subregionales y fomentar una liberación comercial no discriminatoria.

Si bien, en opinión del autor, existe cierta evidencia de que en América Latina los acuerdos de integración avanzan gradualmente hacia algo que podría considerarse cercano a un regionalismo abierto, dicha tendencia aún no es particularmente fuerte y, por el contrario, la vertiente parece ser hacia "profundizar" dichos acuerdos, básicamente a nivel bilateral. Uno de los caminos que propone Fuentes para trascender los límites de los acuerdos bilaterales es promover la liberación comercial no discriminatoria, a nivel multilateral o unilateral. El TLCAN, el Mercosur y el reciente acuerdo de integración del G3 (Colombia, México y Venezuela) son ejemplo de la forma en que es posible renegociar acuerdos que originalmente eran bilaterales y sugieren que es necesario que una tercera parte busque activamente la ampliación del acuerdo inicial, como lo ilustran los casos de Uruguay, México y Canadá. Así, el camino más efectivo para ampliar los esquemas de integración parecería ser el del acceso a acuerdos de integración ya existentes, que representan mercados muy grandes.

Por otra parte, como lo plantea Fuentes, dado el indudable peso que ocupa Estados Unidos en el comercio de la región, el debilitamiento de su postura favorable al multilateralismo incrementará la participación de los países de América Latina en un sistema

más bien fragmentado de acuerdos intrahemisféricos, en los cuales probablemente irían aparejados un acceso a largo plazo al TLCAN, acuerdos bilaterales y sectoriales de tipo eje y rayos entre algunos países y Estados Unidos, y débiles grupos subregionales de integración dentro de América Latina. En otras palabras, la postura de Estados Unidos frente al bilateralismo y al regionalismo será crucial para comprender el posible resultado de los acuerdos preferenciales en América Latina.

Siguiendo con el tema de la ampliación del libre comercio al resto de América Latina, Víctor L. Urquidi, de El Colegio de México, pondera en su trabajo las limitaciones y posibilidades que esto plantea, luego de presentar algunos antecedentes sobre el libre comercio desde la primera guerra mundial, la función de los mercados de libre comercio y de los mercados comunes, así como algunas de las causas por las cuales el libre comercio ha fracasado hasta la fecha en la región latinoamericana. El autor sostiene que, aun en el caso de que llegaran a buen término la Iniciativa de las Américas y los varios intentos de acercamiento vía acuerdos de libre comercio entre diversos países latinoamericanos, y entre éstos y Norteamérica, o el posible ingreso de algunos de ellos al TLCAN, existen diversas limitaciones para que ello conduzca a un sistema de libre comercio amplio. La primera limitante es que no existe en la región un clima de inversión internacional que permita un cambio sustancial en las corrientes y los niveles actuales del intercambio. La segunda, pero no menos importante, es el aspecto político de la integración, en donde, en relación con una ampliación del TLCAN a otros países, lo más probable es que Estados Unidos —y tal vez Canadá— prefieran un largo compás de espera mientras se ventilan otros asuntos en sus legislaturas. Por otra parte, señala Urquidi, no debe olvidarse el hecho de que todavía no se ha superado la crisis de la economía latinoamericana cuyos peores síntomas fueron el endeudamiento excesivo de los años 1975-1982 y las dificultades y fracasos de los ajustes posteriores. Aunado a esto, Urquidi plantea el problema de la gran asimetría que existe entre Estados Unidos y Canadá, por una parte, y México (u otros países), por la otra, en virtud de la cual este último vivirá una larga etapa de transición que, indudablemente, sería aún más larga y difícil para países como Ecuador o Costa Rica, por ejemplo.

Así, en opinión del autor, tales condiciones, junto con las altas tasas de inflación que prevalecen en varios de los países que podrían ser candidatos a intervenir en acuerdos de libre comercio o a asociarse al TLCAN, hacen difícil pensar que, aun en el mejor de los casos, estén dadas las condiciones necesarias o propicias para la ampliación del libre comercio a la región latinoamericana.

Sin embargo, pese a las dificultades y limitaciones señaladas, Urquidí concluye que el punto no es abandonar la meta de una ampliación del libre comercio, sino más bien idear formas de aproximación que conduzcan a ella en forma a la vez eficaz y equitativa, como son las negociaciones dentro del GATT y la búsqueda de complementación en sectores productivos entre países de la región.

Una perspectiva un tanto diferente de las anteriores ofrece el trabajo de Gustavo Vega y Yolanda Cobos, de El Colegio de México, al considerar el acuerdo firmado por México, Colombia y Venezuela (el G3) y la importancia que éste reviste para lograr una mayor integración comercial y económica, no solamente entre sus miembros, sino entre éstos y el resto de los países del hemisferio occidental por medio del TLCAN.

Los autores analizan, en primer lugar, los factores que llevaron a México a negociar el Tratado con Estados Unidos y Canadá, y plantean que el TLCAN podría constituir el primer paso de un proyecto aún más ambicioso, a saber, el establecimiento de un área de libre comercio en todo el hemisferio occidental. Pero, ¿en qué medida podrá servir el TLCAN como modelo para futuros acuerdos de libre comercio en nuestra región? ¿Qué posibilidades hay de que otros países latinoamericanos puedan negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos o ingresar en el TLCAN en los mismos términos que México y Canadá? Para responder a tales interrogantes, los autores analizan las perspectivas y objetivos que persiguieron México, Estados Unidos y Canadá en las negociaciones del TLCAN, la estructura y alcances del Tratado y sus posibles repercusiones sobre América Latina, resaltando los temas que presentan un interés especial para México, Estados Unidos, Canadá y sus socios comerciales de América Latina.

Asimismo, los autores analizan la postura de México ante América Latina y el Grupo de los Tres y plantean, como una de las tesis básicas de su trabajo, que la política mexicana en el G3 se guía por

tres principios fundamentales, a saber, capturar nuevos mercados, diversificar sus exportaciones y fortalecer la cooperación con Centroamérica. Al respecto, se señalan dos puntos importantes: los intereses no solamente económicos sino también políticos de México en relación con el G3, que pueden representar un apoyo a su independencia en política exterior, y el hecho de que este acuerdo siga el modelo planteado en el TLCAN de ser un convenio amplio que incluye inversión y servicios.

Con una perspectiva enfocada más específicamente en los países que integran el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), J. A. Guilhon Albuquerque, de la Universidad de São Paulo, presenta en su trabajo un análisis del desarrollo que ha tenido la integración hemisférica a partir del fin de la guerra fría, es decir, a partir de que las antiguas superpotencias, al hacer una revisión de sus intereses estratégicos, dejaron espacios "desocupados", como vacíos de poder cuya existencia, en opinión del autor, parece ser una condición inherente del nuevo orden mundial. Señala también que, al concluir la competencia global entre esos dos modos de vida, modelos económicos y sistemas políticos opuestos, muchos países y regiones enteras perdieron su significado estratégico anterior y los principales intereses de las potencias más importantes tendieron a centrarse en el reducido grupo de los países más ricos. En consecuencia, a los gobiernos de América del Sur les ha preocupado cada vez más la falta de capacidad de la región para mantenerse en el mapa del interés mundial y, por ende, la tendencia a conformar bloques regionales de comercio puede ser percibida como una amenaza o bien como una panacea.

Por otra parte, según afirma Albuquerque, esa misma situación hace que América del Sur enfrente, por primera vez, la posibilidad de asumir la responsabilidad de su propio desarrollo y tenga la oportunidad de beneficiarse de este nuevo escenario, en el que no se encuentra integrada a un bloque de comercio específico. Tal situación de independencia de América del Sur respecto de los bloques comerciales existentes podría significar la condena a una posición marginal irreversible, o bien, por el contrario, abrir la posibilidad de establecer vínculos cooperativos con todos los bloques o áreas de libre comercio, e incluso plantea la opción de escoger entre diferentes formas de integración a cada área o bloque y ofrece

también a América del Sur libertad para exigir un verdadero multilateralismo.

Al exponer algunas críticas al concepto tradicional de integración latinoamericana, que es una idea fuertemente vinculada a la teoría de sustitución de importaciones y profundamente arraigada en la ideología tercermundista, Albuquerque destaca que éstas no pueden, sin embargo, aplicarse a las políticas que orientan el concepto del Mercosur.

Tras hacer un análisis de los argumentos a favor y en contra de la viabilidad del Mercosur, Albuquerque analiza, en la segunda parte de su trabajo, las consecuencias que puede tener el TLCAN para el futuro del Mercosur, dos acuerdos que en su opinión constituyen a la fecha las experiencias de integración más promisorias del continente. El autor señala que aunque los intereses de Brasil y de Argentina, los miembros fuertes del Mercosur, son diferentes en cuanto al comercio e inversión con Estados Unidos y respecto del TLCAN, la aprobación y funcionamiento de este acuerdo trilateral, lejos de representar un obstáculo al Mercosur, lo fortalecerá.

En el siguiente trabajo que incluye esta sección, de Keith E. Maskus, profesor en la Universidad de Colorado-Boulder, se estudia cuál es la postura que Estados Unidos y, particularmente, el gobierno de William Clinton, mantiene respecto de la ampliación del proceso de integración económica entre Estados Unidos y el resto del continente, destacando los diversos objetivos y restricciones que se plantean para llevarla a cabo en los planos económico y político. La tesis central de Maskus es que, si bien las autoridades comerciales de Estados Unidos efectivamente van a analizar las posibilidades de que se dé una mayor integración, es poco probable que en el corto plazo (es decir, en el término de uno o dos años) el gobierno de Clinton preste mucha atención al asunto, debido principalmente a factores de orden político. Sin embargo, a mediano y largo plazos, el autor ve en la integración con Estados Unidos la oportunidad de estimular el crecimiento económico y la democratización política de la región, a la vez que de reactivar su propia economía y obtener beneficios en materia de política interna y externa, los cuales, según el autor, resultarían más importantes en el futuro próximo para Estados Unidos que las ganancias económicas potenciales.

Maskus señala que, si bien aún falta definir los lineamientos exactos de las políticas que Estados Unidos instrumentaría para poner en marcha la integración económica en el continente, éstas probablemente convergerán en la especificación de un conjunto de *criterios* económicos y políticos que podrían llevar al establecimiento por parte de Estados Unidos de más acuerdos de libre comercio. Tales criterios, opina el autor, serían muy semejantes a los que promovieron la unificación monetaria en la Unión Europea, de acuerdo con los términos del Tratado de Maastricht, e incluirían la estabilidad macroeconómica, una reforma microeconómica y la existencia de instituciones democráticas sanas y fuertes, así como políticas sociales en las que se dé prioridad al respeto de los derechos laborales y a las regulaciones ambientales.

Finalmente, Maskus plantea que aún quedan por responder muchas preguntas complejas sobre cuáles serían las formas apropiadas para una posible integración. El acceso al TLCAN, con un boleto de entrada negociado, podría ser un modelo, pero ello implicaría tal vez la reapertura de ciertos temas importantes del mismo, como los acuerdos paralelos y la negociación de acuerdos más fuertes sobre *antidumping*. Por otra parte, señala el autor, es posible que el TLCAN no responda a los intereses o necesidades particulares de todos los países, por lo que habría una tendencia a firmar pactos o acuerdos bilaterales con grupos reducidos de naciones.

Sin embargo, pese a las dificultades y dudas que plantea este proceso, el autor expresa un optimismo en cuanto a que, a mediano y largo plazo, Estados Unidos prestará una gran atención a los temas relativos a la integración.

La actitud y percepción de Canadá frente a la integración hemisférica parece ser un poco diferente a la de Estados Unidos, como lo señalan en su trabajo Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, de la Universidad de Carleton, Canadá. Estos autores consideran que, si bien Canadá y América Latina se han subido al "carro triunfante" del libre comercio hemisférico, que requiere de la puesta en práctica de políticas de reforma de mercado y de liberación comercial, Canadá no tomará la iniciativa para promover la integración de la región. Con el fin de analizar el interés de Canadá en la liberación del comercio hemisférico, Cameron y Tomlin examinan tres aspectos de las acciones que este país ha emprendido reciente-

mente con respecto a la región, a saber, la Estrategia a Largo Plazo de Canadá para América Latina, de 1989; los orígenes de la decisión que tomó en 1990 de participar en las negociaciones que llevaron a la firma del TLCAN, y las recientes actividades y asignación de recursos que ha hecho Canadá destinados a América Latina y el Caribe. A partir de esto, los autores concluyen que, si bien no existen muchos signos que sugieran que Canadá podría tomar la iniciativa en la ampliación del área hemisférica de libre comercio, sí son muchos los que indican que seguirá el camino que trace Estados Unidos, si es que éste decide continuar con la consolidación de su mercado regional.

Las relaciones entre los tres miembros del TLCAN presentan tantos y tan variados aspectos y matices que, indudablemente, no pueden agotarse en un solo volumen. Por ello, la intención de esta serie México-Estados Unidos-Canadá es continuar presentando periódicamente diversos temas de interés, desde los diferentes puntos de vista que ofrecen las colaboraciones de autores de los tres países, así como del resto del continente, a fin de contribuir a una más clara y completa comprensión de las dinámicas que operan en las relaciones internas y externas de este nuevo bloque comercial y su relación con el mundo.

I

**EL TLCAN: SU IMPACTO EN CUATRO
SECTORES CRÍTICOS**

EL TLCAN, EL GATT Y EL FUTURO DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO EN EL SECTOR AGRÍCOLA¹

THEODORE H. COHN

Universidad Simon Fraser, Canadá

A primera vista, podría pensarse que Canadá y México comparten muy pocos intereses en lo que se refiere al sector agrícola. Siendo una nación menos desarrollada, México depende mucho más de la agricultura que Estados Unidos y Canadá. Más de 26% de la fuerza laboral mexicana se ocupa en la agricultura, mientras que en Canadá y Estados Unidos sólo 3.6% y 1.3%, respectivamente, de los trabajadores pertenecen a este sector. Asimismo, la producción agrícola representa 8.1% del producto interno bruto (PIB) de México, contra sólo 3.2% y 2.6% del PIB de Canadá y Estados Unidos. Por otra parte, mientras que Estados Unidos es el mayor socio comercial de Canadá y México en el sector agrícola, los flujos comerciales entre México y Canadá son comparativamente muy pequeños. Así, por ejemplo, en 1990 Estados Unidos representó cerca de 60% de las importaciones agrícolas de Canadá y más de 37% de sus exportaciones, en tanto que México sólo representó alrededor de 2% de las importaciones agrícolas canadienses y 1% de sus exportaciones. De igual forma, en ese mismo año, Estados Unidos abasteció casi 70% de las importaciones agrícolas de México y captó 90% de sus exportaciones, mientras que Canadá solamente surtió cerca

¹ Documento preparado para la conferencia "Mexico-Canada Relations: Past, Present, and Future", celebrada en la Universidad de Calgary, Canadá, del 10 al 13 de noviembre de 1994.

de 2% de las importaciones agrícolas mexicanas y recibió un porcentaje igualmente pequeño de sus exportaciones.²

Pese a esto, México y Canadá comparten el problema de la interdependencia asimétrica con Estados Unidos, tanto en el sector agrícola como en muchas otras áreas, lo que significa que el comercio entre México y Estados Unidos y entre Canadá y Estados Unidos es mucho más importante para los dos socios comerciales más pequeños que para Estados Unidos. En 1990, por ejemplo, Canadá representó únicamente 10.7% de las exportaciones agrícolas estadounidenses y 13.8% de sus exportaciones, y en el caso de México las cifras fueron de 6.5% y 11.5%, respectivamente.³ Pero, a pesar de tal asimetría, el comercio con México y Canadá tiene una gran importancia para algunos sectores agrícolas estadounidenses y con frecuencia los grupos agrícolas de interés ejercen presión a través del Congreso de Estados Unidos para que se apliquen medidas comerciales en contra de México y Canadá. Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está contribuyendo a que se tenga una visión trilateral (y no bilateral) de Norteamérica, tanto en México como en Canadá.⁴ En el presente trabajo se hablará sobre los conflictos que han surgido entre los intereses agrícolas de Estados Unidos y Canadá en relación con el mercado mexicano, sobre los retos (y oportunidades) que comparten México y Canadá respecto de su comercio agrícola con Estados Unidos, y sobre la creciente importancia que puede adquirir el comercio entre México y Canadá en ciertos productos agrícolas. Pero, antes de abordar esos temas, es necesario presentar algunos anteceden-

² Julie Leones, Russell Tronstad y Jimmie S. Hillman, "The Dickey Business of Agricultural Trade Policy: Where Does NAFTA Take Us?", *Tulsa Law Journal*, núm. 28, verano de 1993, p. 567; D. L. Aubé, *Canada's Trade in Agricultural Products: 1988, 1989 and 1990*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1992, pp. 5 y 6; Congressional Budget Office (CBO), *Agriculture in the North American Free Trade Agreement*, CBO Papers, mayo de 1993, pp. 10 y 43.

³ US Department of Agriculture (USDA), *Foreign Agricultural Trade of the United States*, Calendar Year 1990 Supplement, Washington, USDA, pp. 88 y 309.

⁴ Para una comparación de las perspectivas bilateral y trilateral de Norteamérica, véase Theodore H. Cohn, "Canadian and Mexican Trade Policies towards the United States: A Perspective from Canada", en John Curtis y David Haglund, comps., *Canada and International Trade*, vol. I, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1985, pp. 3-61.

tes sobre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

EXCEPCIONES Y DISPENSAS DEL GATT EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Tanto en Canadá como en México, el sector agrícola presenta grandes diferencias y en él se encuentran tanto productores básicamente orientados hacia la exportación (*e.g.*, trigo y semillas oleaginosas en Canadá; frutas y vegetales en México), como otros más proteccionistas y dedicados a la producción para el mercado interno (*e.g.*, lácteos y aves de corral en Canadá; maíz y frijol en México). Asimismo, es evidente que en los diversos sectores agrícolas mexicanos también existen enormes diferencias en cuanto al acceso a la tecnología, la irrigación y otros recursos para la producción. Hasta fecha reciente, los avances hacia la liberación comercial habían tratado a la agricultura como una "excepción", lo cual tuvo efectos importantes sobre el desarrollo de las políticas agrícolas de muchos países. Éste fue particularmente el caso de Canadá, uno de los países fundadores del GATT (México ingresó al Acuerdo en 1986).

En un principio, y debido principalmente a la influencia de Estados Unidos, el GATT incluyó dos importantes excepciones para la agricultura,⁵ mismas que serán modificadas o eliminadas cuando el acuerdo de la Ronda Uruguay entre en vigor. Por una parte, el artículo XVI:4 del GATT prohibía los subsidios a la exportación para las manufacturas, pero los autorizaba para los productos agrícolas y otros bienes primarios. La única restricción que tenían los subsidios a la exportación en el sector agrícola era una ambigua cláusula (en el artículo XVI:3) que estipulaba que éstos no debían propiciar que las partes contratantes del GATT ganaran "más de una porción equitativa del mercado mundial de exportación".⁶ Por

⁵ La postura de Estados Unidos con respecto a la liberación del comercio agrícola ha cambiado mucho desde que se integró el GATT. Véase Theodore H. Cohn, "The Changing Role of the United States in the Global Agricultural Trade Regime", en William P. Avery, comp., *World Agriculture and the GATT*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 17-38.

⁶ Las referencias al GATT fueron tomadas de *The General Agreement on Tariffs and Trade*, Ginebra, GATT, julio de 1986.

otra parte, el artículo XI del GATT prohibía la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones, pero sí las permitía en el caso de la agricultura si éstas iban acompañadas de medidas en el nivel interno que tendieran a limitar el abasto. Sin embargo, pocos años más tarde, el Congreso estadounidense consideró insuficiente la excepción del artículo XI, por lo que presionó al presidente para que se aplicaran cuotas de importación en el sector agrícola, aun cuando no se adoptaran las medidas especificadas. Dado que el GATT impugnó dichas cuotas, Estados Unidos solicitó y obtuvo una amplia dispensa en 1955 (sin fecha límite) respecto de sus obligaciones derivadas del artículo XI.

Pese a sus primeras contribuciones en favor del proteccionismo agrícola, a Estados Unidos le preocupaban cada vez más los costos de sus programas agrícolas y las políticas que en este rubro estaban aplicando otros países. Por tanto, Canadá y Estados Unidos empezaron a ejercer una presión conjunta en el GATT con el fin de lograr una mayor liberación del comercio agrícola. Pero la Comunidad Europea (CE) sostuvo que su Política Agrícola Común no era negociable, por lo que las Rondas Kennedy y Tokio del GATT no consiguieron mayores éxitos en ese aspecto.⁷ Sin embargo, en 1986 la Ronda Uruguay se lanzó con mayor determinación a la búsqueda de la liberación del comercio agrícola y ese mismo año también se iniciaron las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), en el cual se decidió incluir la agricultura, por diversos motivos. Ambos países esperaban que las cláusulas del ALCCEU pudieran servir como ejemplo para las negociaciones de la Ronda Uruguay relativas al sector agrícola, pues el GATT tal vez consideraba que la exclusión de la agricultura era incompatible con su artículo XXIV (que establece que los miembros de un acuerdo de libre comercio deben eliminar las restricciones *sobre la casi totalidad de su comercio*) y las cláusulas del ALCCEU en este rubro eran limitadas y *al parecer* prácticamente no afectaban los programas agrícolas internos de cada país.

⁷ A finales de 1993, el nombre oficial de la Comunidad Europea se transformó en el de Unión Europea. Sin embargo, por razones de uniformidad, utilizaré las siglas CE a lo largo de este trabajo.

Originalmente se había programado que la Ronda Uruguay del GATT concluyera en el mes de diciembre de 1990, pero las negociaciones se prolongaron en repetidas ocasiones debido, en gran parte, a divergencias en torno al tema de la agricultura. Finalmente, en diciembre de 1993, el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) firmó el acuerdo de la Ronda Uruguay, en el que se contempla la aplicación de las regulaciones del GATT al sector agrícola. En abril de 1994, los representantes de los diversos gobiernos adoptaron el acuerdo legal y en enero de 1995 éste entró en vigor. En esencia, el acuerdo de la Ronda eliminará la excepción incluida en el artículo XI del GATT para la agricultura y modificará la contenida en el artículo XVI. (Este punto se analiza más adelante.)⁸ El nuevo enfoque con el que se aborda al sector agrícola en el GATT, el ALCEU y el TLCAN tendrá un efecto muy importante sobre las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México en lo que se refiere a los subsidios que generan desviación comercial y al acceso a los mercados.

SUBSIDIOS QUE GENERAN DESVIACIÓN COMERCIAL

Subsidios estadounidenses a la exportación

Como consecuencia de la excepción contenida en el artículo XVI del GATT, los subsidios a la exportación adquirieron una importancia central en la Política Agrícola Común de la CE, lo que propició que, durante la década de los años ochenta, ésta dejara de importar la totalidad de su consumo de trigo y se transformara, en cambio, en una de las principales regiones exportadoras del grano. Cuando, en 1985, Estados Unidos respondió a la creciente competencia de la CE con su Programa de Fomento a las Exportaciones (PFE), se inició entre ambos una "guerra" de subsidios a la exportación. Pero, pese a que Estados Unidos aseguraba que su PFE se dirigiría únicamente a los mercados de la CE, en la práctica éste afectó mucho más a los exportadores de las naciones más pequeñas, como Canadá. Si bien el artículo 701.2 del ALCEU prohíbe los subsidios a la exportación para

⁸ Asimismo, en el acuerdo de la Ronda Uruguay se determinó que el GATT sería sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual (esperamos) será más efectiva.

el comercio agrícola *entre Estados Unidos y Canadá*, lo que más inquieta a este último son los subsidios estadounidenses *para los otros mercados*, pues aun cuando el artículo 701.4 del ALCCEU estipula que ambas naciones “deberán tomar en consideración” sus respectivos intereses al aplicar subsidios a la exportación de productos agrícolas, Estados Unidos no ha tomado con seriedad dicha disposición.⁹

Dado que Estados Unidos subsidia algunas de sus exportaciones agrícolas, Canadá exigió que la prohibición de los subsidios a la exportación aplicada al comercio agrícola entre Canadá y Estados Unidos se extendiera a México en el TLCAN. Este último estuvo de acuerdo en que dicha prohibición del ALCCEU fuera trilateralizada en el TLCAN, pero Estados Unidos insistió en conservar la opción de aplicar su PFE al mercado mexicano y esta postura fue la que en gran medida prevaleció. Es por ello por lo que un negociador canadiense del sector agrícola declaró: “nosotros y los mexicanos teníamos objetivos muy similares e intentamos obtener mejores disciplinas que las que logramos en lo relativo a los subsidios a la exportación”.¹⁰

Los subsidios a la exportación de productos agrícolas ofrecen tanto ventajas como desventajas a los importadores de los países menos desarrollados, como México. El hecho de que los productos alimenticios extranjeros sean más baratos hace que, por una parte, el gobierno pueda subsidiar más fácilmente a los consumidores urbanos, pero, por la otra, también repercute en los precios de los productores rurales y agudiza los problemas de la pobreza rural y de la emigración del campo a la ciudad. Por tanto, aun cuando el gobierno mexicano había aplicado ciertas medidas de amplio alcance a fin de que la política agrícola nacional respondiera de manera más eficiente a las exigencias del mercado, era injusto esperar que los productores mexicanos de maíz pudieran competir en igualdad de condiciones contra las mucho mayores arcas de Estados Unidos y Canadá, en un mercado norteamericano más abierto. Por tanto, los negociadores mexicanos declararon que no querían “reci-

⁹ Las referencias al ALCCEU fueron tomadas de *The Canada-US Free Trade Agreement*, Ottawa, Department of External Affairs, diciembre de 1987.

¹⁰ Michael Gifford (Jefe Suplente de Negociaciones de Canadá, Oficina del TLCAN, y Jefe de Coordinadores y Negociadores, Agricultura), testimonio ante la Cámara de los Comunes, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Agriculture*, Tercera Sesión del XXXIV Parlamento, 26 de noviembre de 1992, p. 45:24.

bir importaciones subsidiadas, ni de sus socios del TLCAN ni de otros países” y, por su parte, los funcionarios estadounidenses afirmaron enfáticamente que sería imposible lograr que los votantes del sector agrícola apoyaran al TLCAN si no se les ofrecía una competencia subsidiada en el mercado mexicano.¹¹

Tal divergencia de opiniones dificultó la negociación de las cláusulas sobre subsidios a las exportaciones del TLCAN y contribuyó a la compleja forma en que éstas fueron redactadas. Finalmente, las tres naciones convinieron (en el artículo 705.2 del TLCAN) en que no era “apropiado” que Estados Unidos y Canadá otorgaran subsidios a las exportaciones destinadas a México, “en aquellos productos en que no se recib[ie]ran otras importaciones subsidiadas”. La postura que mantuvo Estados Unidos durante las negociaciones del ALCEU y del TLCAN muestra que no tenía intención alguna de frenar su PFE, a falta de un acuerdo del GATT que incluyera a la CE. En efecto, el TLCAN se somete explícitamente al GATT en este aspecto, al estipular (artículo 705.1) que “las Partes tienen el objetivo común de eliminar multilateralmente los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y colaborarán para llegar a un acuerdo bajo el GATT a este respecto”.

Prácticas de exportación del Consejo Canadiense del Trigo

Mientras que Canadá ha criticado a Estados Unidos por otorgar subsidios a las exportaciones, este último se ha quejado de que Canadá emplea subsidios “ocultos” a las exportaciones. Los principales motivos de descontento para Estados Unidos han sido el Consejo Canadiense del Trigo (CCT) y los subsidios al transporte de granos. Muchos agricultores canadienses apoyan vigorosamente al CCT, el cual ha contribuido de manera importante al desarrollo del oeste de Canadá. Estados Unidos, por el contrario, considera que el CCT es una agencia “estatal de comercialización”, en la que no hay transparencia de precios y se subsidian encubiertamente las exportaciones. Alega, en particular, que el CCT puede exportar granos a precios inferiores a los que paga a los agricultores por sus productos. Para evaluar tal queja es necesario examinar las prácticas de precios del CCT.

¹¹ *Ibid.*, p. 45:23.

Al principio de cada año de cosecha, el CCT otorga a los productores canadienses un pago inicial, que generalmente equivale a 75% de los precios previstos en el mercado, y a fin de año ofrece pagos suplementarios, con base en las ganancias adicionales derivadas de sus ventas. Las ganancias del productor dependen por lo general de la habilidad del CCT para vender el trigo a buen precio y el Consejo ha tenido muy pocos déficit, aunque recientemente éstos se han agudizado. En aquellos años en que los ingresos por la venta de trigo son inferiores al pago inicial otorgado a los productores, el gobierno canadiense cubre el déficit. Por tal motivo, los funcionarios estadounidenses declararon que los déficit del CCT violaban el artículo 701.3 del TLCAN, el cual estipula que las entidades públicas (como el CCT) de ambas naciones no pueden exportar productos agrícolas al otro país a un precio inferior al de adquisición. A ello, Canadá repuso que, contrariamente a lo que fuera la intención inicial, los primeros pagos del CCT a los productores se habían convertido en subsidios cuando la guerra por los subsidios a la exportación entre Estados Unidos y la CE condujo a una drástica caída de los precios a nivel mundial.

El fuerte incremento de las exportaciones canadienses de trigo fanfarrón a Estados Unidos (de cero en el año de cosecha 1984-1985 a 202 500 toneladas métricas en 1987-1988 y 363 000 en 1991-1992) no ha hecho sino aumentar la hostilidad de los productores estadounidenses. El trigo fanfarrón es un tipo de trigo duro con el que se elaboran pastas. Si bien las exportaciones canadienses de este trigo son muy pequeñas en comparación con el *total* de la producción estadounidense, su impacto parece mayor dado que la producción del trigo fanfarrón está concentrada en las planicies del norte de Estados Unidos (Dakota del Norte, por sí sola, abarca 85% de la producción estadounidense del mismo). El representante comercial de Estados Unidos declaró que el volumen de las exportaciones canadienses de trigo indicaría si Canadá estaba aplicando o no el ALCCEU en forma "cooperativa" y el tema del trigo fanfarrón incrementó las presiones del Congreso para que se investigara si Canadá estaba violando el Acuerdo.¹²

¹² Lawrence D. Fuell, "Bilateral Agricultural Trade Disputes between Canada and the United States and Their Impact on Multilateral Trade Negotiations", documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Acapulco, México, marzo de 1993, pp. 11 y 12; us International Trade Commission

En respuesta a la creciente inconformidad, dos comités del Congreso solicitaron que la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (ITC, por su nombre en inglés) examinara las condiciones de competencia en el mercado del trigo fanfarrón. La ITC condujo su investigación de acuerdo con la Sección 332(g) de la Ley de Aranceles de 1930 de Estados Unidos, que establece que no deben aplicarse acciones restrictivas con base en los resultados de la investigación. En junio de 1990, la ITC concluyó, en esencia, que no había *dumping* en la venta canadiense de trigo fanfarrón al mercado de Estados Unidos. Según la ITC, el incremento de las exportaciones se debían a la mayor calidad, consistencia y uniformidad del producto canadiense. Asimismo, la ITC concluyó que los subsidios a las exportaciones por parte de Estados Unidos y la CE estaban haciendo caer los precios mundiales del trigo fanfarrón y que los precios relativamente altos de este grano en Estados Unidos alentaban la exportación canadiense del mismo a dicho país.¹³ Irónicamente, Estados Unidos es el segundo exportador de trigo fanfarrón en el nivel mundial, después de Canadá, y el Programa de Fomento a las Exportaciones se usa regularmente para disminuir el precio de las exportaciones estadounidenses.

Pero, a pesar de las conclusiones de la ITC, los congresistas de los estados productores de trigo siguieron presionando al gobierno para que se tomaran cartas en este asunto. Por lo tanto, en mayo de 1992 Estados Unidos solicitó que un panel binacional del ALCEU para la resolución de disputas examinara si las ventas transfronterizas de trigo fanfarrón por parte de Estados Unidos tenían precios desleales. El panel integrado por tres estadounidenses y dos canadienses falló unánimemente en contra de la postura de Estados Unidos, pero también propuso que un bufete privado de contadores realizara auditorías anuales a los precios del Consejo Canadiense del Trigo (Estados Unidos quería que fueran trimestrales). Aunque Canadá tenía cierta inquietud con respecto a las auditorías anuales, se sintió satisfecho en términos generales con el fallo del panel.

(ITC), *Durum Wheat: Conditions of Competition Between the US and Canadian Industries*, Report on Investigation No. 332-285 Under Section 332(g) of the Tariff Act of 1930, USITC Publication 2274, junio de 1990.

¹³ ITC, *op. cit.*, pp. ix y x, y 4-7.

Por el contrario, la Asociación Nacional de Productores Estadunidenses de Trigo y los congresistas que la apoyaban se inconformaron e insistieron en que, a menos que el gobierno de Clinton tomara alguna medida al respecto, ellos no apoyarían al TLCAN.

De tal forma, a fin de obtener un mayor apoyo del Congreso para el TLCAN, el gobierno de Clinton ordenó a la ITC que iniciara una nueva investigación de las exportaciones canadienses de trigo, en caso de que no se llegara a una solución sobre los asuntos en disputa y, como resultado de las promesas hechas por el gobierno, la Asociación Nacional de Productores de Trigo anunció que apoyaría el TLCAN.¹⁴ Los repetidos esfuerzos por resolver la disputa con Canadá fueron infructuosos y, por tanto, la ITC inició su investigación. En esta ocasión, únicamente se pidió a la ITC que examinara si el trigo canadiense interfería con los programas agrícolas estadounidenses, en cuyo caso Estados Unidos podría restringir las importaciones, de acuerdo con la Sección 22 del Acta de Ajuste Agrícola. Sin embargo, dicha cuota de importaciones de trigo sólo podría mantenerse hasta que el acuerdo de la Ronda Uruguay entrara en vigor (momento en el que Estados Unidos había convenido en renunciar a su dispensa de 1955 del GATT y, en consecuencia, a las cuotas de importación de la Sección 22). Por tanto, el gobierno de Clinton también presentó una solicitud para elevar los aranceles, de acuerdo con el artículo 28 del GATT, muy poco utilizado. Dicho artículo permitiría que Estados Unidos liberara sus aranceles sobre el trigo, pero sería necesario ofrecer a Canadá una compensación que le resultara aceptable, y el GATT podría autorizar a este último a tomar medidas de represalia (si consideraba insuficiente la compensación).

En julio de 1994, la ITC determinó que las importaciones canadienses de trigo efectivamente afectaban a los programas agrícolas de Estados Unidos y que el presidente tendría que remediar esta situación. Aquí cabe preguntarse por qué la ITC falló en favor de Estados Unidos en el último caso del trigo, cuando en las investigaciones previas efectuadas por la ITC y un panel binacional el resultado había sido favorable a Canadá. En primer lugar, porque la ITC se limitó a analizar el punto de si las importaciones cana-

¹⁴ *Inside US Trade*, 19 de noviembre de 1992, pp. S-10 y S-11.

dienses de trigo interferían con los programas agrícolas de Estados Unidos, pero *no* si las importaciones canadienses recibían subsidios desleales. En segundo lugar, las grandes inundaciones ocurridas el año anterior en el cinturón estadounidense de granos provocaron un enorme incremento en los envíos de trigo y cebada. Por último, algunos analistas canadienses atribuyen el cambio en los fallos de la ITC (*e.g.*, en los casos de impuestos compensatorios sobre los tablones de madera y la carne de cerdo) a la capacidad de persuasión que tiene la presión política en el sistema estadounidense.¹⁵

Sin embargo, pese al fallo de la ITC en contra de Canadá, Estados Unidos estaba renuente a imponer restricciones a las importaciones de trigo, por diversas razones. Primero (y más importante), porque la Asociación Nacional de Pastas y otros usuarios estadounidenses de trigo lanzaron una extensa campaña en contra de que se restringieran las importaciones del trigo canadiense y lograron algunos éxitos notables en el Congreso de Estados Unidos. Segundo, porque Canadá había dejado en claro que tomaría represalias en contra de las barreras que aplicara Estados Unidos a las importaciones de trigo y elaboró una lista de productos estadounidenses que serían restringidos. Por último, porque la postura de Estados Unidos en contra de las barreras canadienses a las importaciones agrícolas se debilitaría si, por su parte, aplicaba en forma unilateral barreras a las importaciones de trigo (más adelante se analizan las restricciones a las importaciones por parte de Canadá).

Al final, Estados Unidos no tuvo que imponer unilateralmente las restricciones a la importación de trigo, ya que Canadá convino en firmar un acuerdo bilateral de un año a fin de evitar una guerra comercial respecto de este asunto. Ambos países acordaron que el Consejo Canadiense del Trigo no exportaría más de 1.5 millones de toneladas de trigo a Estados Unidos durante ese año y que se integraría un panel binacional "especial" de expertos que estudiaría las políticas de comercialización de granos de los dos países y emitiría recomendaciones *no obligatorias*. Si bien muchos productores canadienses de granos acusaron al gobierno de haber sacrifica-

¹⁵ Una comparación de las perspectivas canadiense y estadounidense a este respecto se encuentra en Theodore H. Cohn, "Emerging Issues in Canada-US Agricultural Trade Under the GATT and the FTA", *Canadian-American Public Policy*, núm. 10, Orono, University of Maine, junio de 1992.

do sus intereses, el Ministerio de Agricultura declaró que dicho acuerdo había evitado una guerra comercial que Canadá habría perdido.

Las disputas entre Canadá y Estados Unidos sobre los subsidios y el mercado mexicano

Es importante señalar que el conflicto en torno de las exportaciones canadienses de trigo a Estados Unidos contribuyó a agudizar las fricciones con respecto a las exportaciones de ambos países a México. Estados Unidos siempre había declarado que su Programa de Fomento a las Exportaciones se dirigiría sólo a los mercados de la CE y no a los de los competidores "que no subsidian", tales como Canadá, Australia y Argentina. Asimismo, durante las negociaciones del TLCAN se supuso que Estados Unidos sólo subsidiaría sus exportaciones agrícolas a México en respuesta al empleo de dichos subsidios por parte de la CE.¹⁶ Sin embargo, en mayo de 1993 los congresistas alegaron que Canadá le estaba quitando a Estados Unidos ventas de trigo en el mercado mexicano y exigieron a su gobierno que actuara en contra de tales exportaciones "desleales" de Canadá. Así, por ejemplo, el presidente del Comité Agrícola de la Cámara de Representantes envió una carta al presidente Clinton, en la que expresaba que: "en vista de que Canadá continúa empleando subsidios en el mercado mexicano del trigo, es imperativo que usted y los funcionarios de su gobierno estudien este asunto a la mayor brevedad a fin de equilibrar las condiciones y hacer que nuestras exportaciones de trigo a México sean más competitivas".¹⁷

Asimismo, 25 miembros de la Cámara de Representantes declararon que la participación de Estados Unidos en las importacio-

¹⁶ En un resumen del TLCAN elaborado por los tres gobiernos, se dice: "Al reconocer que el uso de subsidios a las exportaciones en un área de libre comercio es inapropiado, salvo que el propósito sea contrarrestar las importaciones subsidiadas provenientes de un país no miembro del TLCAN..." (cursivas del autor). Véase *Description of the Proposed North American Free Trade Agreement*, elaborado por los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, 12 de agosto de 1992, p. 6.

¹⁷ *Inside US Trade*, 28 de mayo de 1993, p. 7.

nes mexicanas de trigo había disminuido de 75% en años previos, a 14% en 1992, mientras que la canadiense había aumentado hasta 66% en ese mismo año. Pero los funcionarios canadienses objetaron enérgicamente tal afirmación y las estadísticas del Consejo Internacional del Trigo (CIT) indican que el tema de la participación en el mercado es mucho más complejo de lo que dichos miembros de la Cámara querían hacer pensar. Según el CIT, en 1992-1993 Estados Unidos captó 59.5% del mercado mexicano del trigo y Canadá, 38.6%, mientras que en el año anterior (1991-1992) la situación fue inversa: Canadá absorbió 64.4% y Estados Unidos 33.5 por ciento.¹⁸ Como lo muestra el cuadro 1, la participación tanto de Estados Unidos como de Canadá en el mercado mexicano del trigo ha fluctuado mucho desde 1986; Canadá ha ocupado el primer lugar como exportador en ciertos años (*e.g.*, en 1986-1987 y 1987-1988) y Estados Unidos en otros (*e.g.*, 1988-1989 y 1989-1990). Asimismo, el cuadro 1 muestra que la CE nunca ha sido un competidor significativo en el mercado mexicano.

Las opiniones en el gobierno de Estados Unidos estaban muy divididas con respecto a que se empleara el Programa de Fomento a las Exportaciones (PFE) para afectar al grano canadiense en los mer-

CUADRO 1
Exportaciones de trigo y harina de trigo de Estados Unidos,
Canadá y la Comunidad Europea a México
(Porcentaje de las exportaciones totales de trigo)

	Años (julio/junio)			
	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Estados Unidos	17.5	40.0	93.0	100.0
Canadá	43.0	45.6	5.7	0
Comunidad Europea	3.8	5.8	0	0
Total de exportaciones (miles de tons.)	549	677	1 163	211

Fuente: International Wheat Council, *World Grain Statistics*, Londres, Inglaterra, 1991.

¹⁸ *Ibid.*; Courtney Tower, "us Will Subsidize Wheat to Mexico", *The Western Producer*, 1 de julio de 1993, p. 1.

cados de otros países: mientras que el representante comercial de Estados Unidos y el secretario de Agricultura se unieron a los productores de trigo, a los senadores de los estados del norte y al Comité de Agricultura de la Casa de Representantes para presionar a fin de que se aplicaran medidas rigurosas en contra de Canadá, el Departamento de Estado y la Oficina de Administración y Presupuesto se oponían a que se afectara al grano canadiense. Finalmente, el secretario de Agricultura, Mike Espy, anunció en junio de 1993 la decisión de Estados Unidos de emplear un paquete "agresivo" del PFE para recuperar de Canadá la porción "justa" del mercado mexicano de granos que correspondía a Estados Unidos. Aunque, durante varios años, México no había recibido exportaciones apoyadas por el PFE, el secretario de Agricultura declaró que los exportadores estadounidenses podrían ahora subsidiar las ventas de hasta 1.4 millones de toneladas de trigo a México.¹⁹ Canadá reaccionó enérgicamente ante la decisión de Estados Unidos y, durante una reunión del Consejo del GATT, lo acusó de utilizar su PFE en el mercado mexicano, en donde "siempre hemos sido exportadores y en donde es evidente que no existe una supuesta razón para una acción por parte de Estados Unidos".²⁰ Asimismo, Canadá señaló que el monto de 1.4 millones de toneladas de exportaciones estadounidenses de trigo a México que podrían recibir bonos del PFE era una cantidad casi equivalente a la totalidad del mercado mexicano de importaciones.

Por otra parte, desde el punto de vista de México, tanto Estados Unidos como Canadá estaban empleando subsidios que generan desviación comercial. En efecto, un funcionario mexicano declaró que:

[...] estamos atrapados en medio de una pelea entre Canadá y Estados Unidos por los mercados del trigo. Esto está dañando los ingresos de nuestros productores [...] Los estamos obligando a competir contra las arcas de los canadienses y los estadounidenses y eso no es justo.²¹

¹⁹ *Inside US Trade*, 18 de junio de 1993, pp. 1 y 2; y 25 de junio de 1993, pp. 1 y 2. El paquete completo del PFE para el año comercial 1993-1994 cubría ventas por cerca de 32 millones de toneladas de trigo.

²⁰ Lisa Schlein, "Canada Asks GATT to Block Wheat Subsidies", *Globe and Mail*, 22 de julio de 1993, p. B4.

²¹ Kelly McParland, "Mexico Enters Canada-US Wheat Battle", *Financial Post*, 9 de abril de 1994, p. 3; "Mexico Studies Subsidies from Canada, US", *Western Producer*, 28 de abril de 1994, p. 73.

En consecuencia, la Secretaría de Comercio (Secofi) anunció en abril de 1994 que el gobierno investigaría si los exportadores de trigo de Estados Unidos o Canadá a México recibían subsidios del gobierno. El gobierno mexicano indicó que los resultados finales de la investigación serían dados a conocer en enero de 1995.

En resumen, Canadá se ha sentido cada vez más preocupado por los subsidios a las exportaciones por parte de Estados Unidos, mientras que este último ha respondido con críticas al Consejo Canadiense del Trigo y a los subsidios al transporte. Sin embargo, debido a la asimetría en el poder económico, las prácticas estadounidenses han tenido un efecto desastroso sobre la agricultura canadiense. El ALCCEU prohibía el empleo de subsidios a las exportaciones para el comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá, pero no impedía su uso en el comercio de granos con otros países, siendo éste mucho más importante, y el TLCAN no prohibió que Estados Unidos empleara subsidios a la exportación de productos agrícolas a México. El logro de mayores éxitos en este renglón ha resultado de la Ronda Uruguay del GATT.

Los subsidios que generan desviación comercial y la Ronda Uruguay del GATT

En diciembre de 1991, el director general del GATT, Arthur Dunkel, dio a conocer el Borrador del Acuerdo de la Ronda Uruguay, el cual estipulaba una reducción de los subsidios a la exportación de productos agrícolas de 36% en valor y 24% en volumen, en el término de seis años.²² Aunque Canadá y Estados Unidos querían reducciones mucho más grandes, algunos miembros de la CE consideraron que los objetivos de Dunkel eran sumamente ambiciosos. Luego de prolongadas discusiones, Estados Unidos y la CE finalmente negociaron el acuerdo de "Blair House", que estipulaba una reducción de 21% en volumen de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas, en lugar del 24% del Borrador de Dunkel. Sin embargo, Francia criticó el requerimiento del acuerdo de Blair

²² Las referencias al Borrador de Dunkel fueron tomadas de: Secretariado del GATT, *Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, MTN.TNC/W/FA, 20 de diciembre de 1991.

House de que los subsidios a las exportaciones fueran rápidamente reducidos durante el primer año del acuerdo y, en diciembre de 1993, Estados Unidos aceptó una reducción más gradual, lo que facilitó el camino para el acuerdo de la Ronda Uruguay.

En lo que se refiere al conflicto entre Canadá y Estados Unidos en torno de los subsidios que generan desviación comercial, cabe preguntarse si los acuerdos de libre comercio y del GATT ayudarán a resolver sus diferencias. El acuerdo para disminuir los subsidios a las exportaciones agrícolas es un primer paso para el GATT y podría contribuir a aliviar las tensiones bilaterales. Sin embargo, Estados Unidos se ha vuelto dependiente de los subsidios a las exportaciones y, sin duda, seguirá empleándolos. Aunque ha presionado a la CE para que reduzca aún más sus subsidios a las exportaciones, la reacción de los funcionarios estadounidenses al acuerdo final no es alentadora. Así, el representante comercial de Estados Unidos, Mikey Kantor, calificó a las disciplinas más débiles como "muy útiles" para los productores agrícolas, dado que Estados Unidos podría exportar 7.45 millones de toneladas adicionales de trigo y aplicar otros 700 millones de dólares para subsidios a las exportaciones, durante los seis años de duración del acuerdo. En marcado contraste, la Federación Canadiense de Agricultura declaró que "ha causado desilusión el nivel de reducciones a las exportaciones que fue alcanzado, en comparación con lo que esperábamos".²³

EL ACCESO A LOS MERCADOS

Políticas canadienses de control de suministros

Como se mencionó antes, el artículo XI del GATT prohíbe las restricciones cuantitativas a las importaciones, pero sí las permite para la agricultura cuando éstas son necesarias para reforzar las medidas internas para el control de los suministros. Aun cuando Estados Unidos en un principio estuvo en favor de las cuotas de

²³ *Inside US Trade*, 12 de diciembre de 1993, p. 25, y 23 de diciembre de 1993, p. 9; Barry Wilson, "Ottawa Says GATT Deal Will Control Trade War", *Western Producer*, 23 de diciembre de 1993.

importación para apoyar sus programas agrícolas, pronto se dio cuenta del riesgo que significaba el que otros países lo imitaran. Cuando la CE incluyó impuestos variables en su Política Agrícola Común, Estados Unidos empezó a presionar para que se limitaran las restricciones cuantitativas en el GATT. En la Ronda Uruguay, Estados Unidos ofreció renunciar a su dispensa de 1955 del GATT si los otros países aceptaban la *arancelización*, es decir, la conversión de todas las cuotas agrícolas de importación en aranceles, que serían gradualmente reducidos.

Sin embargo, Canadá adoptó una postura muy diferente con respecto al artículo XI del GATT y las divergencias entre Canadá y Estados Unidos en torno de las cuotas de importación fueron evidentes durante las negociaciones del ALCEU, el TLCAN y el GATT. Amparado bajo la excepción del artículo XI, Canadá desarrolló un complejo sistema de control de suministros para los productos lácteos, el huevo y las aves de corral.²⁴ El sistema es manejado por consejos de comercialización cuya función es ofrecer ingresos adecuados y estables a los productores, mediante cuotas de producción, controles de importación y precios controlados. El apoyo del gobierno federal al control de los suministros surge del hecho de que las dos provincias más pobladas (Ontario y Quebec) producen 78% de la leche industrial nacional y 64% de su leche líquida. Asimismo, la industria de lácteos representa más de una tercera parte de los ingresos agrícolas en efectivo y los líderes federales temen que una disminución en el apoyo al control de los suministros pueda agudizar los problemas en torno de la unidad nacional.

Por otra parte, el control de los suministros también tiene muchos opositores, tanto a nivel interno como internacional, uno de los cuales es Estados Unidos. Aun cuando, en el ALCEU, Canadá conservó su derecho de imponer cuotas de importación para los productos de suministro controlado (artículo 710), el Acuerdo fue un factor que contribuyó a la gradual deslegitimización del control

²⁴ Un análisis del carácter dual de la agricultura canadiense se encuentra en Theodore H. Cohn, "Agricultura canadiense y libre comercio: oportunidad o amenaza", en Teresa Gutiérrez H. y Mónica Verec C., comps., *Canadá en transición*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 297-328; y Theodore H. Cohn, "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades", *Comercio Exterior*, núm. 44, enero de 1994, pp. 43-57.

de suministros por parte de Canadá. Dado que el ALCCEU elimina los aranceles sobre los alimentos procesados, en un periodo de diez años, los procesadores canadienses de alimentos se quejaban de que no podrían competir con los procesadores de Estados Unidos si debían depender de artículos de suministro controlado a más alto precio, como las materias primas. Por tanto, una vez que el ALCCEU entró en vigor, el gobierno canadiense agregó los productos lácteos procesados, el helado y el yogur a su Lista de Control de Importaciones. No obstante, cuando subsecuentemente Ottawa rechazó una solicitud para importar helado de Estados Unidos, este último solicitó que se integrara un panel del GATT para la resolución de disputas. En septiembre de 1989 el panel determinó que la excepción del artículo XI sólo se aplicaba a los productos agrícolas *no elaborados* y se instruyó a Canadá que eliminara sus cuotas de importación para el helado y el yogur.²⁵ Éste aceptó renuientemente el fallo, pero postergó la acción hasta la conclusión de la Ronda Uruguay.

El acceso a los mercados y el TLCAN

Estados Unidos también utilizó las negociaciones del TLCAN para presionar a fin de lograr la arancelización del sistema canadiense de control de suministros y del régimen mexicano de licencias de importación. A cambio, Estados Unidos ofreció eximir a México y a Canadá de sus cuotas agrícolas de importación. Al igual que en las negociaciones del ALCCEU, Canadá se negó a la arancelización de sus productos lácteos, huevo y aves de corral, pero México sí estuvo dispuesto a negociar la eliminación de su régimen de licencias de importación. Por tanto, las negociaciones del sector agrícola se realizaron por separado entre Canadá y México, y entre Estados Unidos y México. Dado que el TLCAN sólo contiene dos conjuntos de

²⁵ GATT, "Canada-Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt: Report of the Pannel", L/6568, 27 a 30 de septiembre de 1989. Un análisis detallado del conflicto entre Estados Unidos y Canadá en torno del control de suministros se encuentra en Theodore H. Cohn, "Canada and the Ongoing Impasse over Agricultural Protectionism", en A. Claire Cutler y Mark W. Zacher, comps., *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1992, pp. 62-88.

disposiciones agrícolas bilaterales con respecto al acceso al mercado (México-Estados Unidos y México-Canadá), las disposiciones del ALCEU sobre el acceso al mercado para el comercio agrícola entre Canadá y Estados Unidos fueron directamente incorporadas al TLCAN (en el Anexo 702.1). El Tratado contiene disposiciones tri-laterales para otros aspectos del comercio agrícola, tales como los subsidios a la exportación, el apoyo interno y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias.

Las disposiciones para México y Estados Unidos respecto del acceso al mercado exigen que el primero no aplique a Estados Unidos las licencias agrícolas de importación y que éste exima a México de las reglas de cuotas de la Sección 22. Ambos países deben convertir sus cuotas de importación en *cuotas arancelarias*, que implican un arancel nulo para los volúmenes que entren dentro de los límites de la cuota y aranceles regulares para las cantidades superiores a ella; las cuotas arancelarias serán gradualmente eliminadas. Si bien muchos de los aranceles agrícolas entre México y Estados Unidos fueron anulados de inmediato, en el caso de algunos productos más sensibles la eliminación se realizará en cinco, diez y quince años. Asimismo, Estados Unidos y México pueden invocar salvaguardas especiales para evitar la entrada masiva de importaciones de productos sensibles. Las disposiciones sobre el acceso al mercado entre México y Canadá son similares a las de México-Estados Unidos en cuanto a la eliminación gradual de los aranceles y barreras no arancelarias del sector agrícola. Sin embargo, el TLCAN autoriza a que Canadá mantenga sus barreras comerciales respecto de México para sus productos de suministro controlado, es decir, lácteos, aves de corral y huevos. De igual forma, ambas naciones mantendrán sus aranceles para el comercio bilateral de azúcar.²⁶

Es de esperar que el hecho de que la mayor parte de los productos agrícolas tengan un mejor acceso al mercado aumente las perspectivas para el comercio entre México y Canadá. El porcentaje de productos agrícolas alimenticios del total de las exportacio-

²⁶ Para un análisis detallado del comercio de azúcar y el TLCAN, véase Theodore H. Cohn, "The Intersection of Domestic and Foreign Policy in the NAFTA Agricultural Negotiations", *Canadian-American Public Policy*, núm. 14, Orono, University of Maine, septiembre de 1993, pp. 33-42.

nes canadienses a México se incrementó de alrededor de 10% en 1970 a casi 28% entre 1987 y 1989, y la reducción de las barreras de México a las importaciones abrirá nuevas oportunidades para el crecimiento de las exportaciones. Dado que Canadá es un eficiente productor de granos, oleaginosas, pies de cría y carnes rojas, podría competir con los productos estadounidenses en el mercado mexicano. Sin embargo, ciertos factores, como la proximidad y los consecuentes costos de transporte, siguen dando a Estados Unidos una ventaja importante.

Los productos agrícolas alimenticios representaron sólo 8.4% del total de las exportaciones mexicanas a Canadá en 1987-1989, pero el TLCAN ofrece oportunidades para que se incrementen las exportaciones de frutas y vegetales de México. A los horticultores de Canadá y Estados Unidos les preocupa que México tenga ventajas significativas en este sector, debido a los salarios más bajos y a los estándares ambientales. Así, un documento sobre la postura de la Federación Agrícola Canadiense establecía que "los aranceles [hortícolas] deberían [...] ser mantenidos en el TLCAN".²⁷ Sin embargo, las condiciones de competencia que enfrentan los productores de Canadá y Estados Unidos son muy diferentes. A diferencia de los productos hortícolas de Florida y California, las mercancías canadienses y mexicanas son complementarias en diversos aspectos. Por lo general, Canadá importa productos mexicanos durante los nueve meses en que no se dispone de producción interna y gran parte de la fruta importada no puede ser producida en Canadá (por ejemplo, plátano, mango, piña y toronja) o bien se produce en cantidades muy pequeñas. Por lo tanto, las exportaciones hortícolas mexicanas competirán principalmente con los envíos de Florida y California a Canadá y esta competencia podría conducir a una disminución de precios para los consumidores canadienses.

Es cierto que las importaciones de productos hortícolas *procesados* provenientes de México podrían competir más con la producción canadiense. De igual forma, la industria canadiense de vegetales procesados y semiprocados también podría enfrentar una mayor competencia de México en el mercado estadounidense. Sin

²⁷ "Canadian Federation of Agriculture Position on NAFTA: Issues and Objectives", p. 2.

embargo, es poco probable que el TLCAN influya en cuanto a la reubicación de las plantas procesadoras de alimentos, por diversos motivos. En primer lugar, la decisión de reubicar una planta depende de muchos factores, además de las tasas salariales, tales como la cantidad de abasto de materias primas alimenticias y la existencia de una adecuada infraestructura. En segundo lugar, algunas empresas estadounidenses, como Green Giant, BirdsEye, Hunt y Campbell's Soups tomaron la decisión de reubicarse mucho antes de que se firmara el TLCAN y tales acciones (a veces reubicándose en Estados Unidos o Canadá, así como en México) seguirían llevándose a cabo aun cuando no existiera el TLCAN.²⁸

Postura de México en relación con el acceso al mercado

Si bien la renuencia de Canadá a comprometerse con respecto al control de suministros durante las negociaciones del TLCAN fue congruente con su postura en las conversaciones del ALCEU y del GATT, cabe preguntarse por qué México sí estaba dispuesto a eximir a Estados Unidos de su sistema de licencias de importación. Para comprender la diferencia en las posturas de Canadá y México es necesario presentar algunos antecedentes sobre las políticas agrícolas mexicanas y las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

En México, al igual que en muchas naciones menos desarrolladas, la agricultura está marcada por una extrema diversidad, en la que coexisten grandes empresas agrícolas y campesinos que apenas subsisten, tierras irrigadas y sin irrigación (e.g., riego por lluvias), así como operaciones ganaderas confinadas y a campo abierto. Asimismo, muchos productos agrícolas están relacionados con tipos específicos de producción y áreas determinadas del país. Así, por ejemplo, los vegetales, el trigo, el algodón, las oleaginosas y el sorgo se producen en las vastas e irrigadas tierras del norte, mientras que los artículos básicos (maíz y frijol) se cultivan en las peque-

²⁸ Richard R. Barichello y Tim Josling, "A North American Free Trade Area and Agriculture: Issues and Impacts", documento no publicado, septiembre de 1992, pp. 36-38.

ñas y no irrigadas tierras de los estados centrales de México. Los problemas que enfrenta el país con respecto a dichos artículos básicos se agravan por el hecho de que México tiene una relativa carencia de tierras cultivables; sólo 12% o 57 millones de acres del territorio mexicano son cultivables (0.7 acres por persona), frente a los 464 millones de acres cultivables (1.9 acres por persona) que tiene Estados Unidos. Más aún, alrededor de 75% del suelo cultivable de México depende de las lluvias para su irrigación y los recursos de agua son, por lo general, escasos. Esto se refleja en la compra a los socios comerciales de México de los productos alimenticios básicos. Si bien las exportaciones de frutas y vegetales a Estados Unidos traen al país las tan necesarias divisas extranjeras, México depende en gran medida de las importaciones de alimentos básicos tales como maíz, sorgo y trigo, y aun cuando Estados Unidos constituye la principal fuente de dichos granos, en años recientes Canadá también ha sido un importante exportador de trigo a México.²⁹

La condición de México como nación menos desarrollada y las políticas tradicionales de los sucesivos gobiernos han contribuido a las dificultades que enfrenta el país para generar los productos básicos. Desde la década de los cuarenta hasta 1980, el gobierno mexicano con frecuencia ofreció créditos, maquinaria, incentivos para la inversión, fertilizantes, asistencia técnica y otros beneficios a las áreas irrigadas que cultivaban productos hortícolas y otras mercancías para exportación. Dichas exportaciones ayudaron a que México recibiera las divisas necesarias para el crecimiento industrial y el pago de la deuda. Pero, en contraste, el gobierno a menudo ignoró las zonas de riego por lluvia, en su mayoría dedicadas al cultivo de maíz y frijol, y controló los precios de los granos básicos a fin de que los consumidores urbanos pudieran comprar productos alimenticios a bajo precio.

Al inicio de la década de los sesenta, el gobierno mexicano ofreció precios de garantía a los productores de artículos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo y semilla de algodón), por medio de la Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias

²⁹ Congressional Budget Office, *op. cit.*, pp. 3 y 4; Bert R. Peña y Amy Henderson, "US-Mexico Agricultural Trade and Investment after NAFTA", *United States-Mexico Law Journal*, núm. 1, 1993, p. 261.

Populares), el organismo regulador nacional. Sin embargo, el nivel de los precios de apoyo no generó un incremento en los precios reales de los productores que fuera acorde a la inflación y, con frecuencia, éstos eran inferiores a los precios mundiales. Asimismo, los precios de apoyo del gobierno estaban ligados a políticas comerciales restrictivas, tales como licencias de importación, por lo que los productores de los artículos básicos no tenían incentivos para elevar su productividad bajo condiciones competitivas. No es de sorprender, por tanto, que la producción de artículos básicos no haya satisfecho las necesidades de la creciente población del país y que los pequeños productores de las zonas de riego por lluvias cada vez se empobrecieran más.³⁰

En diversos momentos, el gobierno mexicano ha intentado varios métodos para atacar el problema de la pobreza rural y la inadecuada producción de artículos básicos. De éstos, el esfuerzo más ambicioso fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), durante el gobierno de López Portillo (1976-1982). El SAM otorgó una amplia gama de subsidios para la producción de granos básicos y también fomentó la investigación tendiente a elevar la producción en las zonas de riego por lluvia. Los objetivos eran alcanzar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para 1982 y en otros granos básicos para 1985, mientras que los considerables ingresos provenientes del petróleo habrían de ayudar a financiar los subsidios agrícolas. La acción conjunta del SAM y de condiciones climáticas favorables dio por resultado un impresionante aumento en la producción de granos básicos en 1981, pero éste se logró a un alto costo para el gobierno mexicano. La drástica caída de los precios mundiales del petróleo y la crisis deudora de México aceleraron la desaparición del SAM, a finales de 1982.³¹

³⁰ James F. Smith, "United States-Mexican Agricultural Trade", *University of California, Davis Law Review*, núm. 23, 1990, pp. 432 y 433; Peña y Henderson, *op. cit.*, pp. 261 y 262.

³¹ Un análisis de los objetivos del gobierno con respecto al SAM se encuentran en *Sistema Alimentario Mexicano. Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982*; y en Cassio Luiselli, *The Sistema Alimentario Mexicano (SAM): Elements of a Program of Accelerated Production of Basic Foodstuffs in Mexico*, Research Report Series 22, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1982. Para una exposición de perspectivas opuestas sobre la eficacia del SAM, véase Michael R. Redclift, *Development Policymaking in Mexico: The Sis-*

Los productores de los artículos básicos siguieron formando parte de los grupos más pobres de México, con bajos ingresos, dietas inadecuadas y escasos servicios de salud y educación. Cerca de 26% de la fuerza de trabajo mexicana está empleada en la agricultura y la inmensa mayoría de ésta se dedica al cultivo del maíz, en zonas de riego por lluvia. En efecto, entre 3 y 4 millones de propietarios de "minifundios" y jornaleros se dedican a la producción de maíz y las tierras que producen este grano representan más de la mitad del total de tierras cultivables del país. Sin embargo, la producción de maíz por acre promedia alrededor de un tercio de la que se obtiene en Estados Unidos, por lo que México a menudo debe importar maíz estadounidense a fin de satisfacer la demanda nacional.³² Los problemas agrícolas y de endeudamiento general que enfrentaba México finalmente condujeron a un cambio hacia políticas más orientadas al exterior, en un intento por elevar la competitividad nacional. En 1983, México inició una reforma agrícola, como parte de un esfuerzo tendiente a incrementar la orientación del mercado y disminuir la intervención estatal en la economía y, en 1986, ingresó al GATT y decidió bajar unilateralmente sus barreras comerciales, en un grado mucho mayor al requerido. Como resultado de esto, las licencias que México exigía a 57% de las exportaciones agrícolas estadounidenses en 1988 disminuyeron a sólo 26% de ellas en 1991.

Los dirigentes mexicanos consideraron, asimismo, que era necesario reestructurar las políticas relativas al maíz y que el TLCAN ofrecía la oportunidad de hacerlo. Como parte de la reestructuración, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari inició un programa fundamental de reformas agrarias. Antes de 1992, la

tema Alimentario Mexicano (SAM), Working Papers in US-Mexico Studies 24, Program in US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1981; y Merilee S. Grindle, comp., *Issues in US-Mexican Agricultural Relations: A Binational Consultation*, Monograph Series 8, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1983, pp. 23-29. Asimismo, véase Eduardo Sagarra, "The Proposed United States-Mexico-Canada North American Free Trade Agreement: The Mexican Perspective", *Southern Journal of Agricultural Economics*, núm. 24, julio de 1992, p. 47.

³² Ruth K. Agather y Timothy N. Tuggey, "The Meat and Potatoes of the North American Free Trade Agreement", *St. Mary's Law Journal*, núm. 24, 1993, pp. 840 y 841.

Constitución mexicana había prometido que todos los campesinos tendrían oportunidad de tener tierras, por lo que el gobierno expropió y redistribuyó grandes extensiones de propiedad privada. Pero este sistema de ejidos era adverso a la propiedad privada y desalentaba la inversión extranjera, dado que los ejidatarios no eran dueños de sus tierras y, por lo tanto, no podían participar en transacciones comerciales o transferir sus derechos sobre las tierras. Por tanto, en enero de 1992 se hicieron enmiendas a la Constitución mexicana a fin de eliminar muchas de las antiguas restricciones a la tenencia de la tierra y para ofrecer mejores condiciones a los inversionistas extranjeros y a los propietarios privados.³³

Otro factor esencial del avance hacia la liberación comercial fue la idea del gobierno de que México requería de un acceso más seguro al mercado estadounidense. Su proximidad a Estados Unidos y su temporada más prolongada de cosechas dan a México una amplia ventaja competitiva en la exportación de productos hortícolas, la cual se beneficia también de costos de mano de obra más bajos, una tasa de cambio subvaluada y la participación de corporaciones transnacionales. Como resultado de esto, las exportaciones mexicanas representan cerca de la mitad de las frutas y vegetales de invierno que se consumen en Estados Unidos y la balanza positiva de México en el comercio con este país de dichos productos se elevó de 215 millones de dólares en 1980 a 742 millones en 1986. Mientras que el comercio agrícola total de Estados Unidos tuvo un incremento promedio de 2.3% de 1982 a 1988, su comercio agrícola con México aumentó 11.6% en este mismo periodo. A la fecha, Estados Unidos absorbe cerca de 90% de las exportaciones agrícolas mexicanas y alrededor de 70% de sus importaciones en este sector.³⁴

Pero aun cuando, en términos generales, los impuestos de importación estadounidenses sobre los productos agrícolas son bajos, sus aranceles de temporada sobre los productos hortícolas son ele-

³³ Congressional Budget Office, *op. cit.*, p. 9; Peña y Henderson, *op. cit.*, pp. 262-264.

³⁴ Congressional Budget Office, *op. cit.*, p. 10; Smith, *op. cit.*, p. 432; US General Accounting Office, *Trends in Imports of Fruits, Vegetables, and Other Agricultural Products*, CAO/RCED-87-177fs, septiembre de 1987, pp. 22 y 23; Segarra, *op. cit.*, p. 49.

vados a fin de limitar las importaciones provenientes de México durante el principal periodo de comercialización para los productos estadounidenses. Con el fin de lograr un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos, México tuvo que hacer ciertas concesiones, por lo que aceptó una arancelización sin excepciones.³⁵ Pero tal decisión también implicaba grandes riesgos, dado que los productores mexicanos de maíz y frijol son agricultores de subsistencia y no hay manera de garantizarles una ocupación alternativa. En efecto, existe la posibilidad de que la liberación del comercio agrícola produzca una emigración masiva hacia las ciudades mexicanas o hacia Estados Unidos.³⁶ Para facilitar el ajuste al libre comercio con Estados Unidos, el gobierno mexicano ha puesto en marcha el programa Procampo, que ofrece un apoyo directo a los ingresos de los agricultores. Sin embargo, en el corto y mediano plazos, el agro mexicano padecerá grandes sufrimientos. Pero, pese a todos los riesgos, el gobierno de Salinas consideró que la liberación comercial ofrecía las mayores oportunidades a México.

El acceso al mercado y la Ronda Uruguay del GATT

Si bien, mediante los diversos acuerdos de libre comercio, Estados Unidos no logró que Canadá renunciara al control de los suministros, el TLCAN sí planteó graves problemas a los productores canadienses de lácteos, al abrir el comercio de alimentos procesados, a la vez que el convenio entre Estados Unidos y México para liberar su comercio agrícola, contenido en el TLCAN, dejó a Canadá en una posición de aislamiento. Asimismo, durante la Ronda Uruguay, Estados Unidos presionó para que se eliminara la excepción del artículo XI del GATT para la agricultura y la postura de Canadá con respecto al control de suministros se tornó cada vez más insosteni-

³⁵ Sidney Weintraub, "The North American Free Trade Agreement as Negotiated: A US Perspective", en Steven Globerman y Michael Walker, comps., *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis*, Vancouver, The Fraser Institute, 1993, p. 11; Gifford, *op. cit.*, pp. 8 y 14-16.

³⁶ Thomas Grennes, "Toward a More Open Agriculture in North America", p. 150; y Rogelio Ramírez de la O, "The North American Free Trade Agreement from a Mexican Perspective", en Globerman y Walker, *op. cit.*, pp. 72 y 73.

ble. En diciembre de 1991, cuando el Borrador Dunkel del acuerdo del GATT proponía la arancelización, Canadá, Japón y Corea del Sur eran los más fuertes oponentes de dicha política.³⁷

Cuando Estados Unidos y Japón llegaron a un acuerdo para eliminar la prohibición sobre las importaciones de arroz japonés, fue evidente que Canadá había perdido la batalla en contra de la arancelización. El acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT (en su artículo 4.2) estipula que las barreras fronterizas y no arancelarias a la agricultura deberán ser remplazadas por aranceles.³⁸ Las naciones industrializadas tendrán entonces que reducir sus aranceles agrícolas un promedio de 36%, en un periodo de seis años, con una disminución mínima de 15% en cada una de las líneas arancelarias individuales. El paquete de arancelización también estipula requisitos mínimos de acceso (a tasas arancelarias reducidas) de un 3% inicial de consumo interno, que se elevará a 5% en un periodo de seis años.

Pero, si bien Canadá aceptó la arancelización de sus cuotas de importación para los productos de suministro controlado, también fijó un nivel prohibitivo de aranceles para las aves de corral, el huevo y los productos lácteos. Por ejemplo, los impuestos *ad valorem* más altos se aplicaron a la mantequilla (351.4%), el helado (326.0%), el queso *cheddar* (289.0%), la leche (283.3%) y el pollo (280.4%). La mayoría de estos aranceles se reducirán al mínimo de 15%, en los siguientes seis años del periodo de implantación. Como es natural, Estados Unidos reaccionó enérgicamente contra tan altos aranceles y alegó que éstos tendrían que disminuir a cero para 1998, de acuerdo con el periodo de diez años para la eliminación de aranceles estipulado en el ALCEU. (Como se mencionó, las disposiciones del ALCEU relativas al acceso al mercado agrícola se transfirieron al TLCAN.) Pero Canadá objetó que las cláusulas del TLCAN no eran aplicables, dado que la Ronda Uruguay tiene prioridad sobre los acuerdos regionales en todo asunto relacionado con el ar-

³⁷ Gifford, *op. cit.*, pp. 8 y 14-16.

³⁸ La información empleada para la elaboración de esta sección fue tomada, principalmente, del documento *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, 15 de diciembre de 1993, así como de resúmenes de prensa publicados por la División de Información y Relaciones con los Medios de Difusión, del GATT.

título XI del GATT. El punto sobre si es el TLCAN o el GATT el que tiene prioridad aún queda por resolverse.³⁹

CONCLUSIONES

Las experiencias obtenidas a partir del ALCEU (que entró en vigor en enero de 1989) indican que la interdependencia en el comercio agrícola entre Canadá, Estados Unidos y México aumentará considerablemente con el TLCAN. Muestra de ello es que las exportaciones agrícolas canadienses a Estados Unidos aumentaron 25% y sus importaciones provenientes de dicho país se elevaron 16% entre 1988 y 1990. Asimismo, aun cuando los efectos del ALCEU sobre el comercio agrícola estadounidense son más difíciles de determinar, dado que en 1990 Estados Unidos corrigió el antiguo problema de que las exportaciones agrícolas a Canadá no eran correctamente registradas (con cifras inferiores), el Departamento de Agricultura de Estados Unidos ha informado que sus exportaciones agrícolas a Canadá tuvieron un notable incremento, elevándose de un promedio de 7% en 1987-1990, a cerca de 12% en 1991.⁴⁰

Dado que una mayor interdependencia "aumenta la capacidad de los principales participantes de hacerse daño mutuamente",⁴¹ México y Canadá, las dos naciones más pequeñas del TLCAN, deben estar conscientes del hecho de que una mayor interdependencia puede producir tanto mayores conflictos como mayor cooperación entre los Estados:

Una fuerte interdependencia, especialmente cuando va acompañada de acontecimientos desestabilizadores, obliga a las élites gubernamentales y empresariales a tratar de resolver los problemas resultantes de dicha interacción mundial. Mientras mayor es la interdependencia,

³⁹ Un análisis de los argumentos legales de ambas partes se encuentra en Theodore H. Cohn, "The NAFTA, the GATT, and Canadian-American Agricultural Relations", *The North-South Agenda Papers*, North-South Center, University of Miami (en prensa).

⁴⁰ US Department of Agriculture (USDA), *Foreign Agricultural Trade of the United States*, Washington, D.C., enero-febrero de 1992, p. 6; Aubé, *op. cit.*, p. xvii.

⁴¹ Oran Young, citado en Ernst Haas, "Words Can Hurt You, or Who Said What to Whom about Regimes", *International Organization*, núm. 36, primavera de 1982, pp. 210 y 211.

mayor es la compulsión de las élites de entrar en acción y dicha acción puede ser defensiva o conflictiva, colaborativa o cooperativa.⁴²

En este trabajo hemos señalado algunos de los principales conflictos entre Canadá y Estados Unidos, que surgieron principalmente como resultado de la mayor interdependencia propiciada por el GATT y los acuerdos regionales de liberación comercial. Asimismo, existen ya muchas evidencias de que el TLCAN también está contribuyendo a generar conflictos entre Estados Unidos y México, en relación con el comercio agrícola. Así, por ejemplo, los funcionarios mexicanos y estadounidenses están en desacuerdo con respecto al ritmo y manera en que México está dando acceso a los productos agrícolas estadounidenses, bajo el TLCAN. Los productores de Estados Unidos se han quejado de las nuevas restricciones a la importación que aplica México a los productos lácteos, las frutas de árbol y el jarabe de maíz rico en fructosa, provenientes de Estados Unidos. Por su parte, los mexicanos afirman que este último subsidio a su industria lechera (*e.g.*, mediante el Programa de Fomento a la Exportación de Lácteos) y que vende en México la carne y trozos de res a precio de *dumping*.

A medida que ha aumentado la interdependencia, varios factores han contribuido a generar conflictos en las relaciones agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México. En primer lugar, la mayoría de los países tienen una gran reticencia a permitir que las fuerzas del mercado dirijan su comercio alimentario y agrícola, por lo que aquí la intervención estatal ha sido la regla, más que la excepción. Estados Unidos, México y Canadá gozan de una ventaja comparativa en la producción de algunos importantes productos agrícolas, pero también un considerable número de sus agricultores dependen de los subsidios y de las políticas proteccionistas. Por ello, los avances recientes hacia la liberación del comercio agrícola

⁴² Raymond Hopkins y Donald Puchala, "The Failure of Regime Transformation: A Reply", *International Organization*, núm. 34, primavera de 1980, pp. 304 y 305. Para un estudio minucioso del vínculo entre cooperación, competencia y conflicto en las relaciones comerciales agrícolas de Canadá y Estados Unidos, véase Theodore H. Cohn, *The International Politics of Agricultural Trade: Canadian-American Relations in a Global Agricultural Context*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1990, caps. 1 y 8.

representan una amenaza contra los intereses (y formas de vida) establecidos en los tres países y éstos a menudo provocan conflictos. (Como ya se mencionó, México es el país que enfrenta mayores riesgos, como resultado del cambio en las relaciones del comercio agrícola.)

Otro factor que contribuye a la generación de conflictos es el grado de asimetría que presenta la relación de Canadá y México con respecto a Estados Unidos. Dado que este último constituye un mercado sumamente importante para los dos socios más pequeños, ellos firmaron el TLCAN con el fin de que sus exportaciones tuvieran un "acceso más seguro" al mismo (además de la gran necesidad de México de atraer más inversión extranjera). Por otra parte, los impuestos compensatorios que aplica Estados Unidos también habían significado un problema particular para sus dos vecinos, pero éste se ha resistido a las presiones para que se elaboren leyes comunes de alivio (o remedio) comercial. Asimismo, Canadá es muy vulnerable a los subsidios que otorga Estados Unidos (y la Unión Europea) a la exportación de productos agrícolas en los mercados de terceros países. Y si bien el Consejo Canadiense del Trigo y las políticas de transporte de Canadá resultan particularmente negativos para Estados Unidos, es evidente que este último sobreviviría a Canadá, en caso de que se iniciara una "guerra de subsidios".

El tercer factor que es fuente de conflictos se relaciona con las insuficiencias del régimen mundial del comercio agrícola. Aun cuando el GATT obtuvo un importante logro al disminuir las barreras comerciales para las manufacturas, hasta fecha reciente la agricultura había quedado básicamente excluida de tales iniciativas de liberación. En el presente trabajo se demuestra que los conflictos entre Canadá, Estados Unidos y México han sido en gran medida el resultado de que en el GATT se haya dado a la agricultura un trato de excepción. El ALCCEU y el TLCAN abrieron nuevos caminos con el simple hecho de incluir el sector agrícola y ahora el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT ha dejado por vez primera de considerar a dicho sector como una excepción. Como consecuencia de esto, se reducirán los subsidios que generan desviación del comercio agrícola y se arancelizarán las restricciones cuantitativas, a la vez que los mecanismos para la resolución de disputas del TLCAN y

el GATT estarán mejor dotados para abordar los conflictos relacionados con dicho comercio. Debemos, pues, esperar que tales avances hacia la aplicación de una disciplina sobre el comercio agrícola, en el nivel regional y mundial, contribuirán a que se dé un mayor grado de cooperación en las relaciones agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México.

EL TLCAN Y LA INDUSTRIA ENERGÉTICA: LECCIONES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

HAROLD T. GROSS y BERNARD L. WEINSTEIN
Universidad del Norte de Texas

INTRODUCCIÓN

En 1993, el Congreso de Estados Unidos ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), después de un prolongado y áspero debate, y a principios de 1994 el Parlamento canadiense hizo lo mismo. Sin lugar a dudas, el TLCAN acelerará la integración de la economía de América del Norte y ya se están dando pasos para integrar a varios países de América del Sur, por lo que es muy probable que a finales de la década de los noventa exista un tratado hemisférico de comercio e inversión.

El TLCAN es un documento extenso y complejo, en el que se otorga un tratamiento especial a diversos sectores clave, entre ellos el energético. De hecho, el TLCAN es más un “acuerdo de comercio administrado” que un verdadero pacto de “libre comercio”, o por lo menos lo será durante los próximos diez años. A partir del 1 de enero de 1994 se eliminaron todas las licencias de importación y los derechos por trámite aduanal (DTA). Pero si bien algunos aranceles se suprimieron de inmediato, otros desaparecerán en forma gradual, en el término de entre diez y quince años. Al igual que para el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) de 1989, en el TLCAN se creó una comisión y un mecanismo para la resolución de conflictos y también se prevé la protección de los derechos de propiedad.

En el presente trabajo analizamos las experiencias obtenidas a partir del ALCCEU, con especial énfasis en la industria energética.

La inclusión de México presenta problemas y retos nuevos, debido, particularmente, a que la economía mexicana es mucho más pequeña que las de Estados Unidos y Canadá, lo mismo que su nivel de desarrollo; así, por ejemplo, la diferencia en los ingresos per cápita son de aproximadamente diez a uno. Además, en virtud de que el sector energético mexicano permanecerá en gran medida bajo el control del Estado, surgen de inmediato serias dudas en lo relativo a la distribución de recursos y a la competitividad de los precios.

EL ALCCEU DESPUÉS DE CINCO AÑOS

En lo que se refiere a los recursos naturales, el ALCCEU comprende esencialmente tres grandes grupos de productos no terminados: agrícolas, minerales y madera, y energía. Dado que ya otros autores han analizado en detalle los patrones de comercio,¹ en el presente trabajo sólo los mencionaremos a fin de subrayar que la característica definitoria y unificadora de estos patrones es la dependencia de Estados Unidos de las fuentes de materias primas canadienses y la correspondiente dependencia de los sectores de materias primas canadienses de su acceso al mercado estadounidense. Dicho de otra manera, muchos recursos canadienses se explotan casi exclusivamente para uso del mercado de Estados Unidos, lo cual constituye una de las principales preocupaciones de Canadá en lo que se refiere a su soberanía y desarrollo económicos.²

Tal vez, la mayor inquietud y atención se ha centrado en la naturaleza del comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos, y en las consecuencias que tendrá sobre el primero el aumento de las exportaciones de petróleo, gas natural y electricidad, que muy posiblemente ocurrirá en el mercado continental creado por el ALCCEU. Dado que el comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá de productos agrícolas es "irrelevante" comparado con el de energéticos, y en virtud de que es en torno del sector de la energía

¹ Norman Rask y Gerlad F. Ortmann, "Canada-US: Cost Competitiveness in Agricultural Commodities", en David L. McKee, comp., *Canada-American Economic Relations*, Nueva York, Praeger, 1988; Frank W. Millerd, "The Canada-US Resource Connection: Minerals, Forest Products, Fish and Water", en *ibid.*

² Millerd, *op. cit.*

en donde el ALCCEU plantea el mayor número de oportunidades y dificultades, este trabajo se enfocará precisamente a dicho sector.

A pesar de que el ALCCEU entró en vigor hace apenas poco más de cinco años, este lapso ha sido suficiente para permitir un análisis preliminar de sus efectos sobre el comercio bilateral y la inversión en el área de los recursos energéticos. A continuación desarrollaremos dos temas principales.

En primer lugar, aunque el debate en torno del ALCCEU ha sido dramático (y de hecho, con frecuencia, melodramático), algunos de los cambios esperados en los patrones establecidos de comercio e inversión bilaterales no se han hecho realidad. Es decir que, si bien Estados Unidos importa ahora volúmenes mucho mayores de petróleo, gas natural y electricidad de Canadá, esto no ha ido aparejado de un flujo directo de inversión en el sector energético de este país. De hecho, la inversión directa de Estados Unidos en la industria canadiense de petróleo y gas ha disminuido notablemente desde 1987, lo cual sugiere que la "canadización" de este sector no se ha visto amenazada ni tampoco afectada significativamente por el ALCCEU.

En segundo lugar, el texto del ALCCEU ofrece un gran margen de acción, especialmente en el caso de Canadá, que permite reafirmar la soberanía e intereses nacionales. En la siguiente sección se desarrollan y analizan estos temas en detalle.

EL ALCCEU Y LOS MERCADOS DE ENERGÉTICOS

Dado que ya en otros textos se han presentado resúmenes muy precisos de las disposiciones del ALCCEU, no es necesario hacerlo en el presente trabajo, salvo en lo que se refiere al Capítulo 9, que trata específicamente de los recursos energéticos, incluyendo el petróleo crudo, los productos refinados, el gas natural, la electricidad, el uranio y el carbón. Excepto por un rubro (la inversión estadounidense en las industrias de recursos naturales de Canadá), el ALCCEU eliminó prácticamente todas las barreras al comercio bilateral de productos energéticos.³ Sin embargo, como antecedente para el análisis

³ Philip K. Verleger, "Implications of the Energy Provisions", en Jeffrey J. Schott y Murray G. Smith, comps., *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, Institute for International Economics, 1988.

que haremos más adelante, conviene examinar brevemente los temas generales y específicos del tema energético que condujeron a Estados Unidos y Canadá a firmar el Acuerdo.

El ALCCEU resultaba importante para ambos países, por motivos diferentes. Al parecer, la principal razón de Estados Unidos era sofocar los recurrentes accesos de proteccionismo y nacionalismo canadienses, que con mucha frecuencia generaban un clima muy difícil para la inversión de las empresas estadounidenses. Por su parte, la razón fundamental de Canadá, cuyas exportaciones a Estados Unidos comprenden un porcentaje muy importante del total de la producción nacional, fue al parecer el contar con mayor seguridad de acceso al enorme mercado estadounidense. De hecho, en algunos análisis recientes sobre el ALCCEU se afirma que dado que ya antes de la ratificación del Acuerdo los impuestos sobre los productos y servicios que intercambian los dos países eran bajos, el verdadero efecto del ALCCEU ha sido simplemente el ligarlos aún más a las políticas de liberación comercial que ya habían sido acordadas bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁴ Tales motivaciones son especialmente importantes en lo que se refiere a los recursos naturales y, sobre todo, a los recursos energéticos tales como el petróleo, el gas natural y la electricidad. En décadas pasadas, la inversión y el comercio de energía ha sido un tema polémico entre ambos países y, efectivamente, en el curso de los cuarenta años previos a la ratificación del ALCCEU tanto Canadá como Estados Unidos intervinieron mucho y muy frecuentemente en sus respectivas industrias energéticas.

Las empresas estadounidenses siempre han tenido inversiones elevadas en las industrias canadienses de energéticos. Por su parte, Canadá ha protegido en forma más intensa y constante sus recursos energéticos que Estados Unidos, lo cual deriva, cuando menos en parte, de la idea de Harold Innes (1933) de que la estrategia de desarrollo basada en la producción de productos primarios y su consecuente vulnerabilidad frente a los impactos externos requiere que el gobierno ejerza un papel fuerte, tanto para ayudar a la economía nacional a ajustarse a los cambios en las condiciones del

⁴ John Ryan, "The Effect of Free Trade Agreement on Canada's Energy Resources", *The Canadian Geographer*, vol. 35, núm. 1, 1991.

mercado mundial, como para moderar las disparidades entre las economías subnacionales, las productoras de recursos y las consumidoras. En el mismo tenor, Jenkins⁵ afirma que Canadá es un “pequeño Estado con mentalidad hegemónica”, que en años recientes ha adoptado una estrategia de “industrialización por invitación”. Tal opinión se basaba en diversos informes gubernamentales⁶ que advertían sobre los riesgos que las inversiones extranjeras directas implicaban para el bienestar económico de Canadá y que llevaron, en 1974, a la aprobación del Acta de Revisión sobre Inversiones Extranjeras y a la creación, ese mismo año, de la Ley de Revisión de las Inversiones Extranjeras (FIRA, por su nombre en inglés), actualmente conocida como Investment Canada.

Pese a que durante sus primeros seis años de existencia se consideró que la FIRA no era sino un “tigre sin dientes”, la reelección en 1980 de un gobierno liberal, sobre una plataforma nacionalista, y el subsecuente nombramiento de Herb Gray (autor del *Reporte Gray* de 1971) como ministro responsable de la Agencia, modificó radicalmente la hasta entonces débil actitud de la misma. Tal vez la iniciativa más relevante que tomó la nueva FIRA fue la aplicación, en 1980, de la Política Nacional de Energía (PNE) cuyo objetivo era incrementar la propiedad canadiense en la industria del petróleo y gas del país, sustituyendo las concesiones por merma de reservas, por incentivos económicos según el monto de participación canadiense en las empresas, así como el derecho de participación prioritaria para PetroCanada (empresa estatal) de 25% en todas las actividades de perforación submarina y en el Ártico (disposición conocida con el nombre de *Crown back in*). Asimismo, Canadá estableció controles estrictos sobre la exportación de energéticos y fijó precios de exportación superiores a los que se ofrecen a los consumidores nacionales. Como consecuencia de esto, las exportaciones canadienses de crudo ligero a Estados Unidos cayeron de un millón de barriles diarios, en 1973, a cero, en 1980. Como no es de extrañar, Estados Unidos y otros inversionistas extranjeros protestaron enérgicamen-

⁵ Barbara Jenkins, *The Paradox of Continental Production*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.

⁶ Mel Watkins, *Report on the Foreign Ownership and Structure of Canadian Industry*, Government of Canada, 1968; Herb Gray, *Report on Foreign Direct Investment in Canada*, Government of Canada, 1972.

te contra esas medidas, las cuales también representaron una fuente de problemas para las provincias productoras de energéticos, en especial Columbia Británica y Alberta, que se sintieron defraudadas por los precios inferiores a los del mercado y por las reducidas oportunidades para exportar. Esta última reacción se examina en detalle más adelante.

Entre otras cosas, la acción combinada de las iniciativas de la PNE y la FIRA obligó a muchas empresas estadounidenses a dejar de invertir o a aceptar requisitos de actuación muy costosos, como condición implícita para que se aprobaran las inversiones. Por otra parte, también tuvo el efecto predecible de frenar el desarrollo de los recursos energéticos en Canadá, ya que pocas empresas nacionales contaban con el capital necesario para explotarlos. Más aún, la compra de las participaciones estadounidenses (alentada por la FIRA) hizo que muchas empresas energéticas canadienses se endeudaran y que, al final, no pudieran pagar. Ejemplo de ello es el caso de Dome Petroleum. En 1981, Dome ofreció comprar una parte de la compañía estadounidense Conoco con el fin de obligar a esta última a que le vendiera su 53% de participación en Hudson Bay Oil and Gas. Conoco vendió a Dome sus acciones de Hudson y después se fusionó con DuPont. Sin embargo, dicha adquisición obligó a Dome a aumentar su deuda a largo plazo a 6 200 millones de dólares, lo que representaba 70% de su capital y, dada la magnitud de la deuda, Dome quedó sumamente vulnerable a la caída de los precios del petróleo de mediados de la década de los ochenta, que la obligó a fusionarse en 1988 con la compañía estadounidense Amoco.⁷

Aunque más tarde la PNE se flexibilizó y luego el gobierno conservador electo en 1984 la revocó, el caso sirve como recordatorio no muy lejano del celo con que Canadá cuida su soberanía económica y el punto al que está dispuesta a llegar para protegerla. En efecto, el reciente colapso del gobierno conservador del primer ministro Mulroney, en un ambiente de creciente escepticismo respecto de los beneficios que obtuvo Canadá tanto del ALCEU como del TLCAN, deja entrever que los mismos temores que motivaron la creación de la FIRA y la PNE siguen latentes.

⁷ Verleger, *op. cit.*

En lo que se refiere a Estados Unidos, su intervención en el comercio con Canadá, especialmente en el rubro de los recursos energéticos, ha sido hasta cierto punto más *ad hoc*, aunque muchas de las mismas preocupaciones sobre la seguridad de los energéticos nacionales y la garantía del acceso a los abastecimientos necesarios han motivado ocasionalmente sus acciones. Así por ejemplo, en 1958 Estados Unidos impuso cuotas obligatorias sobre la importación de petróleo para "proteger" a sus productores de las importaciones de crudo extranjero más barato. Uno de los resultados de esto fue que las ventas de petróleo canadiense a Estados Unidos disminuyeron drásticamente. Sin embargo, luego del embargo petrolero de la OPEC, en 1973, el temor de Estados Unidos frente a las exportaciones de energéticos canadienses se disipó y entonces promovió activamente el incremento de las importaciones de petróleo y gas de Canadá. No obstante, al mismo tiempo, Estados Unidos prohibió las exportaciones potencialmente más baratas de Alaska a las refinerías canadienses de la Costa Oeste, lo que las obligó a comprar abastecimientos más costosos. Más aún, luego de haber alentado a Canadá a invertir en un gasoducto que habría de llevar el gas natural de Alaska a los 48 estados inferiores, Estados Unidos abandonó el proyecto. A partir de mediados de los ochenta, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos han reducido su participación tanto en sus respectivos mercados energéticos como en el comercio bilateral de petróleo y gas.

En lo que concierne a la electricidad, debido a la abundancia de reservas hidroeléctricas, Canadá goza de una enorme ventaja comparativa sobre Estados Unidos. En efecto, el costo de la electricidad en Canadá es el más bajo entre los principales países industrializados. Por tanto, desde la década de los setenta, Estados Unidos ha importado de Canadá mucha más electricidad de la que ha exportado. Muchas empresas estadounidenses, y en especial las del noreste, se han dado cuenta de que les resulta más barato comprar electricidad canadiense que generarla. Y así, debido a razones de orden práctico, el mercado libre de electricidad existía ya antes de la firma del ALCEU. Con base en las necesidades internas previsible, es el Departamento Nacional de Energía de Canadá el que determina si hay un superávit de electricidad para exportación y si el precio de venta es justo, razonable y benéfico para el interés públi-

co. El precio de exportación debe cubrir la mayoría de los costos de generación de Canadá y no debe ser inferior al precio que pagan los ciudadanos canadienses de las regiones circundantes, ni tampoco inferior al costo de la fuente generadora más barata de la empresa importadora. Por su parte, las importaciones estadounidenses de electricidad no están sujetas a normas del gobierno federal, pero sí a la aprobación de una comisión estatal que tenga jurisdicción sobre las plantas eléctricas locales.

Si bien se espera que, en lo que resta de la década, habrá un aumento considerable de las exportaciones canadienses de electricidad a Estados Unidos, no hay que olvidar que, actualmente, el total de sus importaciones representa menos de 1% del consumo total. Y tal vez el nivel relativamente bajo del comercio bilateral de electricidad es la razón de que las disputas fronterizas en torno del abasto y la fijación de precios de la hidroelectricidad hayan sido escasas y espaciadas. Sin embargo, en Estados Unidos a menudo se han denunciado las ventajas ambientales y fiscales de que gozan las empresas canadienses, por ser propiedad del gobierno, mientras que el disgusto canadiense ha sido motivado por los efectos de las exportaciones de electricidad sobre la ecología.

REACCIONES OPUESTAS AL ALCCEU

Luego de la firma del ALCCUEU y de la creación de un mercado común de energéticos, se pensó, *a priori*, que indudablemente habría un aumento considerable de las exportaciones de energéticos canadienses a Estados Unidos y el correspondiente incremento de la inversión directa estadounidense en la producción de energéticos de Canadá. Con respecto a lo primero, el volumen de exportaciones canadienses de petróleo crudo y derivados a Estados Unidos efectivamente aumentó 21.6% entre 1987 y 1991, mientras que el incremento de las importaciones petroleras de Estados Unidos, de otras regiones productoras de petróleo y gas, fue de 13.5 por ciento. Asimismo, las importaciones estadounidenses de gas canadiense se elevaron de manera importante (63.8% entre 1987 y 1991). Sin embargo, en cuanto a la inversión directa de Estados Unidos en el sector energético de Canadá, el ALCCUEU al parecer no ha respon-

dido a las expectativas. Entre 1987 y 1991, la inversión directa estadounidense en la industria de petróleo y gas de Canadá disminuyó cerca de 46%, si bien el total de la inversión directa de Estados Unidos en Canadá registró un decremento mucho más modesto, de 3.4 por ciento.

Esta situación, sin duda ambivalente, puede tener varias explicaciones. En primer lugar, a últimas fechas Canadá y Estados Unidos han vivido recesiones prolongadas y difíciles procesos de recuperación, que han desalentado su comercio bilateral. En segundo lugar, y quizá más importante, la industria energética mundial sigue estando deprimida, dada la persistente sobreoferta en los mercados de petróleo crudo, gas natural, forrajes petroquímicos y gasolina. Como hace algunos años lo expresó muy gráficamente Leonard Silk, antiguo columnista económico del *New York Times*, el mundo está "atiborrado de cosas", uno de cuyos efectos ha sido la disminución constante de la inversión en la explotación y producción de petróleo y gas. Una conclusión elemental que se puede deducir de esto es que posiblemente tanto los detractores como los defensores del ALCCEU exageraron los efectos que el Acuerdo podría tener sobre ambas economías. Y de igual forma, el tiempo mostrará la exageración de los argumentos en favor o en contra del TLCAN, mediante el cual México ha entrado en el mercado continental. El corolario más importante es que si bien el ALCCEU influye en las decisiones comerciales y de inversión, se encuentra al margen del ciclo de negocios nacional/internacional e incluso de las tendencias y condiciones industriales.

Otra posible explicación de que la inversión directa de Estados Unidos en el sector energético canadiense haya disminuido son las dudas que aún tienen las empresas estadounidenses respecto del compromiso de Canadá con el libre comercio. Es posible que tal inquietud se deba, parcialmente, al recelo que Canadá siempre ha mostrado frente a las inversiones extranjeras (en especial, de Estados Unidos) y particularmente las destinadas a los recursos naturales, tales como el petróleo y el gas. Asimismo, la situación se agrava tanto por la crisis constitucional que vive Canadá, que tal vez hizo dudar a muchos inversionistas sobre la sobrevivencia de la federación, como por el reciente cambio de gobierno, producto en parte del creciente descontento popular ante las políticas de los gobier-

nos de Mulroney y Campbell (una de las cuales fue la firma del ALCCEU). Más aún, si bien el recién electo gobierno de Chretien sigue comprometido con el ALCCEU y el TLCAN, el rechazo público a los supuestos beneficios que los dos acuerdos aportarían a la economía canadiense parece estar cobrando fuerza.

REAFIRMACIÓN DE LA SOBERANÍA Y CONFLICTOS EN TORNO AL GAS NATURAL

Estados Unidos participó en las conversaciones del ALCCEU con la intención de evitar que en el futuro Canadá volviera a adoptar políticas intervencionistas similares a las que aplicó en la década de los setenta y primera mitad de los ochenta. Tal y como se firmó, el ALCCEU liberó las políticas de inversión en los sectores energéticos de ambos países, pero ha mantenido la política de "canadización" de las operaciones de petróleo y gas cercanas al punto de extracción (*upstream*). De acuerdo con esta política, está prohibida la compra de empresas mayoritariamente canadienses que cuenten con un capital bruto superior a 5 000 millones de dólares canadienses y cuyas finanzas sean saludables. En caso contrario, se permite su adquisición, bajo ciertas condiciones de compra relativas al capital, la inversión y el empleo. En general, se permite que los extranjeros adquieran empresas que sean ya mayoritariamente extranjeras.

Por su parte, Verleger y otros autores afirman que el efecto del ALCCEU sobre la industria energética es en realidad marginal, dado que el Acuerdo sanciona la permanencia de una política canadiense de inversión que favorece a las empresas canadienses, pero no aborda el problema fundamental a largo plazo de desarrollar el abasto de energía de Canadá. Lo que esto significa es que una empresa estadounidense tiene libertad para explorar el suelo canadiense en busca de petróleo y gas, pero para poder extraer el recurso debe establecer una operación de conjunto con una compañía canadiense. Desde el punto de vista de Canadá, la justificación de tales medidas es la seguridad nacional y económica. Más aún, dado que el comercio bilateral de energéticos es básicamente en un solo sentido, donde el flujo de petróleo, gas y electricidad va de Canadá a Estados Unidos, los canadienses desean controlar el ritmo de su desarrollo.

Tal vez es en el mercado de gas natural en donde Canadá tiene más campo para reafirmar sutilmente el control de sus recursos naturales, de acuerdo con la letra, si bien no con el espíritu del ALCCEU. La historia del comercio bilateral de gas natural es larga y difícil. En las décadas de los años cincuenta y sesenta, cuando construía su sistema interestatal de gasoductos, Estados Unidos restringió las importaciones canadienses de gas, por supuestos motivos de "seguridad nacional". Más tarde, como se mencionó antes, al modificarse la política estadounidense tras el embargo de la OPEC de 1973, la respuesta de Canadá fue imponer a su vez restricciones sobre las exportaciones de gas natural. De hecho, el Consejo Nacional de Energía puso como requisito para autorizar toda exportación que el total de las reservas canadienses cubriera cuando menos el equivalente a quince años de consumo anual. En consecuencia, las exportaciones canadienses fueron suspendidas a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, pues el aumento del consumo superó el incremento de las reservas.

Por otra parte, el comercio bilateral de gas se complicó más al aplicarse una política que fijó un precio uniforme fronterizo para el gas natural, que en 1976 fue de 1.60 dólar por mil pies cúbicos y a principios de 1981 aumentó a 4.94, cuando había gas estadounidense a un precio controlado inferior a 1.00 dólar por mil pies cúbicos. Además, el precio de exportación de Canadá era muy superior al que pagaban los consumidores nacionales. Así, no es raro que estos precios exageradamente altos inhibieran la exportación de gas canadiense, situación que se agravó más por el superávit en la capacidad de producción de Estados Unidos (la "burbuja de gas") y la drástica caída de los precios del petróleo, en 1986.

De esta manera, las realidades del mercado obligaron a Canadá a dar marcha atrás en sus políticas restrictivas. Con reservas probadas de casi treinta veces el consumo anual interno, a fines de la década de los ochenta Canadá reconoció que Estados Unidos le ofrecía el mayor potencial para desarrollar sus recursos de gas. En 1987, viró hacia un programa de exportación "orientado a la demanda" y algunos precios disminuyeron a 1.60 dólares por mil pies cúbicos. La reducción de los precios estimuló considerablemente las ventas a Estados Unidos, cuyo volumen registró un incremento de 93% entre 1986 y 1990. A la fecha, el gas canadiense abastece

aproximadamente 7% del consumo de Estados Unidos y se espera que, a finales de la década de los noventa, esta cifra llegue a 10 por ciento.

La Comisión Federal Reguladora de Energía (CFRE) es el organismo estadounidense encargado de reglamentar lo relativo al gas natural. En el pasado, la CFRE controlaba los precios; sin embargo, en la actualidad su interés está centrado principalmente en el transporte y en el acceso a los mercados. En la década de los ochenta, la CFRE aplicó ciertas medidas que tuvieron como efecto transformar el mercado estadounidense de gas, de una industria tradicional basada en el "costo del servicio" en un mercado de productos básicos (*commodity market*). Actualmente, entre 50 y 70% del gas de América del Norte se vende en el *spot market*, lo que ha tenido como consecuencia que la competencia se haya incrementado muchísimo en lo que solía ser un sector muy cerrado.

Al principio, esta transformación causó dificultades a los exportadores canadienses cuyos precios aún estaban regulados. En el pasado, las compañías locales de gas firmaban contratos a largo plazo con las empresas de gasoductos, las cuales exigían el pago de la carga de gas, ya fuera que ésta se consumiera totalmente o no. Dicha práctica, conocida como "tome o pague", fue eliminada por la Orden 380 de la CFRE, que liberaba a las distribuidoras locales de gas de la obligación de pagar el gas no consumido. A la Orden 380 siguió la Orden 436, la cual de hecho obligaba a las compañías de gasoductos a operar como transportistas comunes. Antes de la Orden 436, dichas empresas interestatales podían impedir a las distribuidoras locales de gas el acceso al gas de bajo costo, al negarse a transportarlo.

Ahora bien, dada la abundancia actual y potencial de gas natural, no es probable que en el futuro próximo vuelvan a hacerse contratos a largo plazo. Pero el problema mayor que enfrenta a la fecha la industria es el de la entrega; es decir, llevar el gas hasta la hornilla del usuario final. Debido a que la demanda de gas en América del Norte crece con rapidez y a que es probable que la sustitución de petróleo y carbón por gas se acelere en los próximos años, existe una necesidad urgente de ampliar la red de gasoductos. Por tanto, el principal problema que enfrentan actualmente tanto la CFRE como los reguladores canadienses es el de la aprobación y cons-

trucción de éstos. A la fecha existen solicitudes de gasoductos por un valor de 14 000 millones de dólares que están en espera de ser aprobadas por la CFRE y muchos de estos proyectos se han retrasado debido al intrincado proceso estadounidense de revisión, en el cual los aspectos ambientales ejercen un gran peso. Y hasta en tanto no se aprueben y construyan los gasoductos propuestos, será imposible incrementar de manera importante las ventas de gas.

Al parecer, Canadá va a la delantera de Estados Unidos en lo que se refiere a la ampliación de la red de gasoductos y las empresas canadienses planean invertir varios miles de millones de dólares en esta década para satisfacer el crecimiento de la demanda de gas en Estados Unidos. Así, por ejemplo, Nova Corporation, de Alberta, tiene el proyecto de invertir 3 000 millones de dólares en los próximos años para incrementar la capacidad de abasto de gas al mercado de California. Por su parte, TransCanada Pipelines, Ltd. ha emprendido una expansión por un importe de 1 200 millones de dólares a fin de incrementar el abasto a los consumidores del noreste de Estados Unidos. TransCanada tiene proyectado surtir 23 millones de metros cúbicos diarios de gas a Nueva York y Nueva Inglaterra, a través de dos gasoductos estadounidenses que planea construir, a saber, los proyectos Iroquois (en el cual TransCanada tiene 29% de participación) y Champlain.

Los retrasos en la ampliación de la red interestatal de gasoductos, con una longitud de 442 475 kilómetros, ha colocado temporalmente a los productores estadounidenses de gas en una posición de desventaja en cuanto al abastecimiento de los mercados de las costas oeste y noreste. Actualmente, dicha red opera a toda su capacidad durante los periodos pico de consumo, en el invierno, sobre todo en la región noreste, por lo que durante los meses fríos las compañías de Nueva Inglaterra deben en ocasiones comprar gas líquido a muy alto precio para poder suplir el abasto por gasoducto. Asimismo, durante el verano, en la región noreste se requiere de gas natural para alimentar los generadores de apoyo durante periodos de demanda pico con el objeto de evitar bajas o cortes de energía.

Como se mencionó antes, los mercados en los que se registrará el mayor crecimiento de la demanda de gas natural en las próximas décadas son los de California y el noreste de Estados Unidos. Al haberse creado un "mercado común" virtual en el sector ener-

gético, el ALCCCEU necesariamente desató una lucha entre los productores canadienses de gas y las gaseras de Texas y del suroeste de Estados Unidos por el abastecimiento de esos dos mercados costeros, y dada la magnitud de los intereses políticos y económicos en juego, la competencia ha sido muy intensa y han surgido muchos conflictos y desacuerdos.

Pese a la "burbuja de gas" de los 48 estados continentales, la exportación de gas canadiense a California ha aumentado de manera impresionante en los últimos años y en la actualidad asciende a casi 20 000 millones de metros cúbicos anuales, lo que equivale a 50% del total del gas canadiense que se vende en Estados Unidos. Dicho incremento en el volumen de exportación y en la participación canadiense en el mercado de la costa oeste se explica tanto por la limitada capacidad de los gasoductos estadounidenses como por el menor incremento a largo plazo en los costos, que prevalece en el oeste de Canadá.⁸

Sin embargo, algunos productores estadounidenses de gas, como el texano George Mitchell, de Mitchell Energy & Development Corporation, afirman que el ALCCCEU ofrece a los canadienses una ventaja en cuanto al abasto del mercado de California. Mitchell sostiene que los gobiernos federal y estatales de Canadá otorgan incentivos para la exploración con los que no se cuenta en Estados Unidos y, dado que el ALCCCEU autoriza tales incentivos, las compañías de gas canadienses pueden ofrecer al mercado californiano precios de venta inferiores a los de las compañías de Estados Unidos. No obstante, un estudio realizado por la Asociación Estadunidense de Gas en 1988 concluyó que los diversos programas de los dos gobiernos ofrecen ventajas a grupos específicos de productores. De los 192 casos estudiados, 95 mostraron una clara ventaja para los productores canadienses por concepto de reembolsos de tarifa especial por incumplimiento de volumen contratado (*netback*) y 97 para los productores de Estados Unidos.⁹

A últimas fechas, la batalla por el mercado de California ha sido lidiada entre la región oeste de Canadá y el suroeste de Esta-

⁸ Arlon R. Tussing, "Electricity and Gas: The us West", *The Energy Journal*, vol. 9, núm. 4, 1988.

⁹ *Oil & Gas Journal*, 5 de diciembre de 1988.

dos Unidos. A principios de 1989, la Comisión de Energía de California publicó un amplio informe en el que apoyaba el proyecto de ampliación de la red de gasoductos, con el objeto de que: "California reciba los beneficios de sustituir el cada vez más caro gas del suroeste por el de menor costo proveniente de las Montañas Rocallosas y de Canadá [...] En efecto, reemplazar el costoso gas del suroeste es el motivo principal para ampliar la capacidad de los gasoductos."¹⁰

A partir del informe de la Comisión de Energía de California, la Comisión de Empresas Públicas de California autorizó varios proyectos de expansión de los gasoductos. Además del proyecto Nova, del que ya hablamos antes, la Comisión ha dado luz verde a la empresa Pacific Gas Transmission Company (que es la rama interestatal de transporte de Pacific Gas and Electric Company y la única conexión directa de gasoductos entre Canadá y California) para que construya la red de expansión, con un costo de 1 200 millones de dólares, la cual llevará 21 millones de metros cúbicos diarios adicionales a California.¹¹

Actualmente, cerca de 75% del suministro de gas a California proviene de las cuencas Permian y San Juan, en Texas y Nuevo México, a través de gasoductos propiedad de El Paso Natural Gas, una subsidiaria de Burlington Resources, y de Transwestern, una subsidiaria de Enron. Ambas compañías han solicitado la autorización de la Comisión Federal Reguladora de Energía (CFRE) para ampliar su capacidad, mientras que la empresa Intecon Gas, de Houston, presentó un proyecto de gran magnitud para llevar el gas de la región suroeste a California, a través de un gasoducto que habría de construirse a lo largo del norte de México.

Sin lugar a dudas, el mercado de California es lo suficientemente grande para absorber la producción tanto de los proveedores canadienses como de los del suroeste. Dada la importancia de su economía y sus crecientes medidas de protección ambiental, para el año 2000 California va a necesitar por lo menos 25% más gas natural. Según los términos del ALCCEU, el precio del gas de origen canadiense y estadounidense debería ser virtualmente igual, a pesar

¹⁰ Comisión de Energía de California, 1989.

¹¹ *Oil & Gas Journal*, 5 de marzo de 1990.

del informe de la Comisión de Energía de California. Por lo tanto, al parecer, el cuello de botella que actualmente detiene la expansión del suministro de gas del suroeste a California se debe a asuntos de carácter normativo (*e.g.*, en la CFRE) y no al ALCCEU.

Después de California, el noreste promete ser la región con el mayor incremento en ventas de gas, en las próximas décadas. Esta región depende 50% más del petróleo que el promedio de las otras áreas de Estados Unidos, dado que la calefacción habitacional y la generación de energía se basa en gran medida en dicho combustible. Sin embargo, los constantes disturbios políticos en el Medio Oriente, aunados a la creciente preocupación por el medio ambiente, han provocado que el gas natural se convierta en el combustible preferido. Al igual que en el caso de California, la batalla por el abastecimiento de la zona noreste ha enfrentado el oeste de Canadá con el suroeste de Estados Unidos. Actualmente, Canadá está en mejor posición para incrementar sus ventas de gas a la región noreste, como resultado de la reciente aprobación por la CFRE y el Departamento de Energía de Estados Unidos de la construcción del gasoducto Iroquois. Este proyecto, un *joint-venture* de trece compañías, entre las que se encuentran TransCanada Ltd. (29%), Tennessee Gas Pipeline (12.8%) y Texas Eastern (6.4%), hará conexión con el sistema de gasoductos de TransCanada, en Ontario, y transportará 11.3 millones de metros cúbicos de gas por día, de St. Lawrence Seaway a seis estados del noreste.

La construcción del gasoducto Iroquois fue aprobada luego de muchos y prolongados forcejeos políticos y de reglamentación, y aún podrían presentarse demandas legales que busquen retrasar u obstaculizar el proyecto. La oposición más fuerte la ha expresado la Asociación Independiente del Petróleo de Estados Unidos (AIPEU), que afirma que el proyecto canadiense bajaría a los productores de Estados Unidos a un segundo lugar como proveedores del corredor Nueva York-Nueva Inglaterra, dada la injusta diferencia de precios en las estructuras tarifarias del gas canadiense y estadounidense.¹²

Dado que el Iroquois es "únicamente para transporte", la AIPEU teme que los gasoductos canadienses desplacen las ventas de los

¹² C. Paul Hilliard, carta al senador J. Bennet Johnston, de la Asociación Independiente del Petróleo de Estados Unidos, 6 de junio de 1990.

productores nacionales debido a una distorsión en las decisiones de compra, que sería directamente atribuible a la diferencia en la estructura tarifaria que emplean la CFRE y el Departamento Nacional de Energía (DNE) de Canadá. Las tarifas de gas se componen de un cargo fijo o de demanda y un cargo por productos básicos no extraídos del gas (*commodity charge*). El cuadro de tarifas que exige la CFRE asigna una parte importante del total de los costos fijos de un gasoducto nacional al componente de cargo por productos básicos. Por el contrario, la metodología sobre gasoductos del DNE clasifica dichos cargos como costos fijos obtenidos mediante el cargo de demanda y no asigna casi ninguno de ellos al componente por productos básicos. La AIEPU considera que el DNE es el que tiene la clasificación y el esquema de asignación más apropiados para elaborar las tarifas del gas.

El costo por productos básicos para cada unidad de gas canadiense es equivalente al precio de pozo (*wellhead price*), más gastos variables, mientras que el de cada unidad de gas producido en Estados Unidos equivale al precio de pozo, más gastos variables, más otros cargos importantes, como son los costos fijos del gasoducto, que la CFRE asigna al componente por productos básicos de la tasa del gasoducto. Por lo tanto, a cada unidad adicional de gas doméstico se añaden costos no incluidos en el cargo por producto básico por transporte del gas canadiense.

La AIEPU considera que el comprador (por ejemplo, una distribuidora local), al tener que elegir entre contratar gas canadiense o nacional, lo que va a comparar son las tasas por producto básico, más que los precios totales. En tal caso, el comprador siempre adquirirá el gas canadiense, a menos que el productor nacional aplique a su precio de pozo una reducción cuando menos igual a los costos fijos que asigna la CFRE al componente por producto básico del gasoducto. Más aún, aunque Estados Unidos construyera un gasoducto competitivo, la carga transportada por el gasoducto nacional seguiría siendo la segunda opción, pues la asignación por parte de la CFRE de costos fijos al componente por producto básico hace parecer más costoso el gas nacional.

La aprobación final del proyecto Iroquois se dio a principios de noviembre de 1990, tras las fuertes presiones de la Casa Blanca, la delegación del noreste del Congreso y el gobierno de Canadá.

Sin embargo, el Departamento de Energía de Estados Unidos ha reconocido los temores de los productores nacionales de gas en cuanto a que la diferencia en las políticas de diseño de tarifas entre Estados Unidos y Canadá podría discriminar en contra de los proveedores estadounidenses.

Pese a que las diferencias en el diseño de tarifas de gas pueden no violar la letra del ALCEU, sin duda sí van en contra de su espíritu. Y si el Departamento de Energía de Estados Unidos no logra resolver este asunto, las partes afectadas, en lugar de irse a juicio, podrían optar por presentar dicho problema ante la Comisión de Comercio Canadá-Estados Unidos, que creó el ALCEU para resolver conflictos de esta naturaleza.

EL TLCAN Y LA INDUSTRIA ENERGÉTICA

El tema de los energéticos fue una parte delicada en las negociaciones del TLCAN, debido a la importancia de este sector para los tres países. Las conversaciones giraron principalmente en torno de posibilitar más el comercio e inversión en el sector energético mexicano, dado que los de Estados Unidos y Canadá ya están relativamente abiertos. Las compras gubernamentales también constituyeron un tema problemático, debido a la fuerza adquisitiva de Pemex, empresa petrolera propiedad del Estado mexicano, y de su compañía nacional de electricidad, la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Existe ya un considerable comercio de energéticos entre los tres socios del TLCAN. De acuerdo con la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, en 1991 el comercio de este país con Canadá y México de productos petroleros y gas natural, principalmente petroquímicos y electricidad, ascendió a 21% (1 870 millones de dólares) del total de las exportaciones estadounidenses de estos productos y 28% (15 200 millones de dólares) del total de sus importaciones.¹³ Según los términos del TLCAN, la mayoría de las barreras arancelarias se redujeron o eliminaron a partir del 1 de enero de 1994. Así, por ejemplo, el arancel del carbón de Estados

¹³ US General Accounting Office (GAO), *North American Free Trade Agreement: Assessment of Major Issues*, septiembre de 1993.

Unidos y Canadá bajó de 10% a cero. Los aranceles mexicanos sobre otros productos, como el petróleo crudo, productos refinados y petroquímicos primarios se eliminarán gradualmente en el curso de los próximos diez años. Los aranceles de Estados Unidos y Canadá sobre estos productos, que ya ahora son mucho más bajos que los de México, también se eliminarán gradualmente en la próxima década. Además, el TLCAN permite a los proveedores de gas natural y energía eléctrica de Estados Unidos y Canadá establecer contratos de venta directamente con las empresas mexicanas, lo cual facilitará el comercio transfronterizo de estos productos.

Antes del TLCAN, México no hizo mucho por abrir su sector energético a la inversión extranjera, debido principalmente a restricciones establecidas en su Constitución. Sin embargo, a partir de 1986, el país inició varias acciones unilaterales a fin de atraer la inversión extranjera, especialmente en el área de los petroquímicos, y el TLCAN ofrecerá aún más oportunidades para la inversión en los sectores de la electricidad y los petroquímicos de México. Así, por ejemplo, los inversionistas podrán ser propietarios y operar plantas generadoras de energía, con tres propósitos: para que las utilicen con fines industriales propios, para la co-generación de energía, o para la producción independiente de energía. Pero, dado que en México la generación de energía se considera un servicio público y está reservada al Estado, el TLCAN exige que todo excedente de electricidad que produzcan las plantas privadas sea vendido a la CFE o exportado con su aprobación. El TLCAN también ha abierto las condiciones para la inversión en la industria petroquímica mexicana, al reducir el número de rubros petroquímicos reservados a Pemex, eliminar las restricciones a la inversión extranjera y exigir a las empresas estatales y a los monopolios controlados por el Estado que los bienes y servicios sean brindados sobre la base del trato nacional.

Asimismo, el TLCAN aumentará las oportunidades de participar en las compras gubernamentales en México, permitiendo que las empresas norteamericanas compitan sobre bases no discriminatorias por los contratos gubernamentales, en ciertos mercados energéticos. No obstante, México mantiene su prohibición constitucional con respecto a toda actividad extranjera o privada en la exploración, producción y refinamiento del petróleo, lo que hace surgir

serias dudas sobre la forma en que Pemex logrará hacerse del capital necesario para la expansión futura.

POSIBILIDADES DE UNA MAYOR LIBERACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INDUSTRIA ENERGÉTICA DE AMÉRICA DEL NORTE

Actualmente, en América del Norte existe un amplio suministro de todo tipo de energía y el panorama para los próximos años es de abundancia. Aunque la demanda de petróleo y gas aumentará a medida que el crecimiento en Estados Unidos se acelere y Canadá salga de su prolongada recesión, no se prevé un aumento importante en los precios, debido a la sobreoferta mundial de esos productos. Por tanto, es probable que la exploración y producción de combustibles de origen fósil en América del Norte se mantenga en niveles históricamente bajos.

No obstante, el panorama en el rubro de la electricidad es más positivo, pues la energía eléctrica se ha convertido en la fuente de energía preferida por la mayoría de las empresas y hogares de Canadá y Estados Unidos. Irónicamente, mientras que la relación total energía/PIB ha disminuido mucho en el transcurso de los últimos veinte años, el incremento del uso de la energía eléctrica ha sido directamente proporcional al crecimiento económico. De manera que, si bien la electricidad no fue un tema clave de las negociaciones del TLCAN y sólo se le menciona en unas cuantas secciones del Tratado, la posibilidad de que se dé una integración total de esta industria en toda América del Norte resulta más factible que en lo que se refiere a los sectores de petróleo y gas.

Es probable que las diferencias presentes en las economías políticas de Estados Unidos, México y Canadá retarden la integración plena de los sectores de petróleo y gas. A medida que el TLCAN entre en operación, el mercado energético de Estados Unidos quedará en esencia abierto, mientras que el mexicano permanecerá parcialmente cerrado y Canadá mantendrá algunas restricciones. A pesar de que el TLCAN permitirá a México ampliar sus compras de servicios, equipo y tecnología energéticos a los proveedores de Estados Unidos y Canadá, la prohibición constitucional respecto de la inversión extranjera en la producción de energía seguirá en vigor, inclu-

so después de que el TLCAN haya quedado plenamente implantado, dentro de quince años. Más aún, Pemex y la CFE podrán reservar contratos por un total de hasta 300 millones de dólares anuales, exclusivamente para empresas mexicanas, después de la implantación plena del TLCAN, lo que constituye una disposición que podría usarse para apoyar a pequeños proveedores mexicanos, no competitivos.

La prueba de fuego del TLCAN será cuando se presente una escasez en el suministro de petróleo y otras fuentes de energía. Como se mencionó antes, en el pasado los países han acaparado sus recursos energéticos o impuesto restricciones comerciales al enfrentarse a déficit reales o potenciales, así como a posibles perjuicios a sus mercados internos y esto podría volver a suceder, pese a las obligaciones explícitas e implícitas en el TLCAN de mantener los mercados abiertos.

Con o sin el TLCAN, será difícil romper el vínculo histórico entre los recursos naturales y la soberanía y orgullo nacionales. De ello nos da un ejemplo la declaración del primer ministro Jean Chretien, quien, aun estando de acuerdo en que, según el calendario, el TLCAN entrara en vigor el 1 de enero de 1994, dijo en nombre del recién electo Partido Liberal: “[Canadá] continuará siendo un proveedor de energía fuerte y confiable para sus clientes, [pero en caso de escasez] el gobierno interpretará y aplicará el TLCAN de tal forma que quede garantizada la seguridad energética para los canadienses.”¹⁴

¹⁴ *Canada Quarterly*, enero de 1994.

RIESGOS QUE CORRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL TLCAN¹

GÉRARD BOISMENU

Universidad de Montreal, Canadá

Desde mediados de la década de los ochenta, Canadá ha estado inmerso en el debate sobre el libre comercio. Poco después de que entrara en vigor el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), Canadá inició las negociaciones trilaterales que culminaron con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pero si bien dichas negociaciones se llevaron a cabo entre gobiernos que se decían defensores del liberalismo económico, ellas generaron grandes inquietudes y una profunda resistencia entre los movimientos y organizaciones relacionados con los trabajadores y las clases populares.

Sin embargo, tal resistencia no se dio de manera simultánea en ambos países, pues, si bien el ALCCEU suscitó desde el principio un profundo malestar en Canadá, en Estados Unidos no se observaron reacciones similares hasta que México entró en escena, como nuevo socio del libre comercio. En el caso de Canadá, la alianza comercial con Estados Unidos se percibió como una amenaza contra la soberanía política del Estado canadiense, como la causa de una irremediable reducción de su espacio económico —derivada de la desindustrialización— y como el cuestionamiento de los convenios sociales que encarnan la identidad canadiense.² Si bien la

¹ Esta investigación fue auspiciada por el Consejo Canadiense para la Investigación en Ciencias Humanas y por los fondos del FCAR, de Quebec. El autor desea agradecer la colaboración de los investigadores Katia Bohémier, Louise Chenail, Benoit Henry y Nathalie Théberge, quienes ayudaron a realizar esta investigación.

² Véanse las obras de B. Campbell, *Ten Reasons Why Canada Should Not Enter Into a Trilateral Free Trade Agreement With the United States and Mexico*, Ottawa, Centre

primera dimensión tiene menos presencia en Estados Unidos, las otras dos sí encontrarán eco en el momento de la entrada en escena de México.

Tomando en cuenta este desfase, nos proponemos analizar el tema del futuro de la protección social dentro del marco de la integración norteamericana. Para ello examinaremos primero los efectos del ALCCUEU sobre la evolución de la protección social y, más adelante, los términos en los cuales puede plantearse este asunto con el ingreso de México, así como los caminos posibles para frenar la dinámica del “*dumping social*”.

VIGILANCIA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL CANADIENSE

Pese a su definición en términos de liberación comercial, pronto resultó evidente que los principales peligros que planteaba el ALCCUEU no derivaban tanto de la desaparición progresiva de los aranceles comerciales (dado que los aranceles entre los dos países eran ya poco determinantes para el comercio), sino del mantenimiento de la soberanía canadiense, de tal suerte que fuera posible desarrollar una política industrial a la vez que conservar e incluso reforzar los mecanismos de protección social cuya mayor legitimidad radica en el hecho de que constituyen un factor de cohesión e identidad en Canadá.

Para muchos era claro que el Acuerdo implicaba tanto el abandono de las condiciones que permitían aplicar una estrategia pública de desarrollo económico, como una redefinición desfavorable del sitio que ocupaba el espacio económico canadiense en las perspectivas de desarrollo de las empresas estadounidenses y también de las propias canadienses. Por otra parte, constituía un ataque —menos frontal, pero no menos real— contra la evolución del Estado benefactor en Canadá. Pero, ¿cómo se podría determinar el im-

Canadien de Recherche en Politique de Rechange, 1990; *Hard Lessons: Living With Free Trade*, Ottawa, Centre Canadien de Recherche en Politiques de Rechange, 1991; y *A Critique of the Global Trade Challenge. A Tory Trade Tabloi*, Canada, The Canadian Center for Policy Alternatives, 1992. Asimismo, véase Coalition québécoise d'opposition au libre-échange, *L'Entente Mulroney-Reagan, on y perdrait au change*, Document de Formation, Quebec, 1988.

pacto real del ALCCEU en este último aspecto? Para responder a esto, deben tomarse en consideración diversos factores.

Evolución de la protección social

La década de los ochenta fue sin duda definitiva para la evolución del Estado benefactor, tanto en Canadá como en Estados Unidos, aunque no existe una coincidencia programática o cronológica exacta en las transformaciones que fueron instrumentadas. El gobierno federal de Canadá defiende una posición conservadora, pero con menos dogmatismo que Estados Unidos o Inglaterra. Las iniciativas tienen a menudo un carácter más bien técnico y su aplicación se hace de manera discreta. Es previsible que en la década de los noventa se presenten más iniciativas, en virtud de los diversos asuntos que deberán hallar una respuesta.

Resulta claro que la revisión de la protección social se inició antes de las negociaciones del ALCCEU y que se dio en forma paralela a la entrada en vigor de este último. A manera de ejemplo,³ podemos mencionar, en primer lugar, la eliminación de la indexación de las pensiones familiares y de los apoyos fiscales por hijos y, posteriormente, la transformación de las pensiones familiares universales en el sistema basado en estudios socioeconómicos de los individuos; en segundo lugar, la introducción de un elemento de condicionalidad y castigo en la ayuda social a fin de promover la "incitación al trabajo" y la "empleabilidad"; en tercer lugar, una reforma del seguro de desempleo, haciéndolo restrictivo en cuanto a su otorgamiento y a la duración de las prestaciones; en cuarto lugar, la recuperación fiscal de las prestaciones universales de seguridad de ingresos para los ancianos y la promoción de que la participa-

³ Véase G. Drover, "Le libre-échange et l'universalité", documento presentado en el coloquio "Politiques économiques et politiques sociales: 18 mois après le traité de libre-échange", 1990; del mismo autor, "Lament for a Welfare State-It Didn't Die During the 1980s , But the Welfare State That Holds Canada Together Was Dealt a Heavy Blow", *Perception*, vol. 14, núm. 2, 1990; G. Gray, "Social Policy by Stealth", *Policy Option Politiques*, marzo de 1990; E.M. Gee y S.A. McDaniel, "Pension Politics and Challenges: Retirement Policy Implications", *Analyses de Politiques*, vol. 17, núm. 4, 1991.

ción de los mecanismos privados se extendiera al sistema de pensiones para los ancianos. A todo ello se agrega una política fiscal que contiene varias medidas regresivas.⁴

Puede afirmarse que el gasto social real del gobierno federal se mantuvo sin cambio desde mediados de los años ochenta, hasta principios de los noventa. Para apreciar la magnitud de los cambios introducidos resulta útil considerar lo que habría sido el nivel de ingresos fiscales y gasto público a falta de ellos. En efecto, entre 1986 y 1990, el aumento en los impuestos y la disminución de los gastos sociales permitió al gobierno federal canadiense un ahorro de alrededor de 26 000 millones de dólares.⁵

Pero, independientemente de los costos, el hecho al que debemos prestar mayor atención es el de los peligros y alcance que entrañan los cambios introducidos en las políticas sociales canadienses. En este sentido, pueden señalarse varias similitudes con Estados Unidos. Ciertamente, las modificaciones hechas a los programas amplifican los rasgos asociados con el Estado benefactor liberal, ya sea en términos de desmercantilización del Estado benefactor o de estratificación social. Sin embargo, no es del todo cierto que tal evolución pueda atribuirse directamente al ALCCEU. De haber una relación, tendríamos aún que tratar de calificarla.

Influencia directa del ALCCEU

Debemos empezar por señalar que si bien el ALCCEU contiene muy pocos elementos relativos a la protección social, cuatro de ellos podrían tener una influencia considerable sobre su evolución.

La sección sobre servicios acepta el libre comercio en la administración de los servicios sociales y de salud. Y éstos, que son controlados por las instituciones públicas pero algunas de cuyas prestaciones se confían a instituciones privadas mediante subcontrataciones, se vuelven objeto de una comercialización transfronteriza.

Por otra parte, el concepto de subsidio sigue siendo impreciso, lo que da lugar a una gran ambigüedad, ya que las decisiones que al

⁴ Gray, *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

respecto se tomen en un futuro (considerando que el Acuerdo habrá de terminar en algunos años) podrían hacer que ciertas medidas sociales fueran interpretadas como ventajas discriminatorias. Así, por ejemplo, la dimensión redistributiva regional que presenta el seguro de desempleo en la protección social canadiense podría ser atacada, lo mismo que los ingresos suplementarios para los trabajadores pobres o las sumas destinadas específicamente a los organismos no lucrativos que prestan servicios sociales, los cuales podrían ser considerados discriminatorios para la empresa privada.

Más aún, en el ALCCEU también se contemplan los monopolios públicos. Ambos países pueden crearlos, pero después de consultar con el otro socio comercial y de tal manera que no se invaliden medidas que pudieran haber sido previstas en el Acuerdo. Así, las empresas del otro país tienen la posibilidad, en un caso dado, de pedir una compensación por pérdida de beneficios. Por tanto, si bien los Estados poseen una garantía legal que reconoce su derecho a crear un monopolio público, las restricciones son tales que hacen que dicha creación resulte difícil e, incluso, improbable. El posible retiro del Estado podría tener consecuencias graves y la oportunidad de actuar por intermediario de monopolios se volvería sumamente problemática.

Por último, ambos países tienen la obligación de liberar los mercados públicos, cuando menos en el nivel federal, y se supone que este principio se ampliará más tarde a las instancias subnacionales (provinciales y municipales, en Canadá), pues son ellas las que brindan la mayor parte de los servicios médicos y sociales. Así, esta última regla, sumada a las tres precedentes, conduce a que el modelo de Estado benefactor estadounidense ejerza una presión sobre el futuro del modelo que ha tomado forma en Canadá.

Aun cuando estas cláusulas no constituyan en sí mismas una invalidación de la protección social canadiense y resulte difícil o casi imposible establecer una relación directa entre el ALCCEU y la evolución de las políticas sociales en los últimos cinco años, el temor que se ha manifestado es razonable considerando la fuerza que tienen las influencias que operan. Si tales cláusulas son vistas como factores potenciales de erosión de la protección social canadiense, ello se debe, en primer lugar, a las diferencias que existen entre los Estados benefactores de ambos países.

Estados benefactores similares, pero no idénticos

En cierto sentido, puede decirse que existe un mismo tipo de Estado benefactor en Canadá y en Estados Unidos. Sin embargo, contrariamente a lo que muchos pretenden,⁶ esto no significa que sean idénticos. Por el contrario, más de allá de las similitudes, lo que tiene que destacarse son las grandes diferencias que presentan ambos países. Por ejemplo, al hacer una comparación más detenida entre Canadá y Estados Unidos, se observa que, en el caso del primero, la participación de las instituciones privadas en el ámbito de la salud es mucho más limitada, la desmercantilización en dicho campo es mayor y el sistema es completo y universal. Asimismo, debe reconocerse que el principio de universalidad está mucho más desarrollado en Canadá y que la protección social asegurada es mucho más "generosa" en cuanto a la cobertura que ofrece. De igual forma, en los mecanismos canadienses existe un gran interés por la redistribución, lo que hace que el alcance regional de ciertos programas, como el seguro de desempleo, sea muy amplio. Por otra parte, sabemos que las iniciativas con respecto a los terrenos privilegiados de intervención presentan claras diferencias. Baste citar la forma en que se asignan los gastos de seguridad de ingresos:⁷ en el caso de Canadá, una porción extraordinaria se destina a los desempleados, mientras que en Estados Unidos la mayoría se canaliza hacia la seguridad de la vejez. Por último, la forma de financiamiento de los programas en Canadá es más equitativa y expresa mejor el principio de solidaridad social, que constituye uno de los fundamentos del Estado benefactor.

De la misma manera, si a partir de una comparación con otros países se establece una relación de Estados Unidos y Canadá con el Estado benefactor liberal,⁸ debemos reconocer, no obstante, que se trata de dos conceptos completamente distintos en cuanto a la defi-

⁶ B.G. Doern y B.W. Tomlin, *The Free Trade Story: Faith and Fear*, Ottawa, Stoddart, 1991, p. 263.

⁷ A.G. Blomqvist, "L'économie politique de l'État-providence canadien", en D. Laidler, comp., *Le bien-être économique*, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement, vol. 26, 1985, pp. 106-109.

⁸ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

nición de la protección social.⁹ En Estados Unidos, la filosofía implícita en dicho Estado benefactor limitado se basa en el individualismo económico, el esfuerzo personal y una preferencia por las soluciones que dictan las fuerzas del mercado, más que por la intervención pública. Ya sea en el ámbito de la salud, de los servicios sociales o de la familia, entre otros, los mecanismos de protección son fragmentarios, diversificados e incompletos, y permiten un considerable margen de intervención a las instituciones privadas. En el campo de la asistencia, la ayuda se destina principalmente a los grupos calificados como vulnerables, pero la diferenciación entre los pobres que “merecen” y los que “no merecen” sigue siendo la piedra angular de ese Estado benefactor mínimo.

En Canadá, la idea de base es diferente. Ella proviene, en cierta medida, de la experiencia británica, que parte a la vez de la tradición de las leyes para los pobres y de la influencia Beveridgeana. Las primas se distribuyen ya sea en forma de una pensión global y universal, como es el caso de la seguridad de ingresos para los ancianos o —hasta fecha reciente— las pensiones familiares, o bien se inscriben en el concepto de garantizar a todo individuo un ingreso mínimo. En este sentido, las medidas de asistencia, en forma de prestaciones económicas o de servicios, permiten garantizar un nivel mínimo de seguridad. Ese tipo de medidas, que en un principio se regía por categorías (ciegos, enfermos, madres necesitadas), serán en un futuro próximo aplicables a toda persona que se en-

⁹ Véanse las obras de G. Boismenu, “Protection sociale et stratégie défensive au Canada et aux États-Unis”, en C. Deblock y D. Brunell, *Intégration économique, intégration sociale?*, Montreal, Presses de l'Université de Montreal, pp. 403-420; “Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques: les sociétés occidentales en perspective comparée”, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. XXVII, núm. 2, junio de 1994, pp. 309-343; y “Vers une vision systémique de la sécurité du revenu au Canada”, memoria presentada durante la comparecencia ante el Comité Permanente para el Perfeccionamiento de los Recursos Humanos, Cámara de los Comunes, Ottawa, marzo de 1994, p. 38. Asimismo, véase D. Sainsbury, “Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, núm. 1, 1991; y B. Theret, “Quel avenir pour l'État-providence dans un contexte d'intégration des marchés nationaux et de restructuration des territoires politiques?”, en Deblock y Brunelle, *op. cit.*, pp. 431-454.

cuentre en una situación de necesidad, cualquiera que sea la causa de la misma.¹⁰

Ello hace que los regímenes de seguro, fiscales y relacionados con la categoría de empleo ocupen un lugar comparativamente menos importante que en la mayor parte de los países europeos y que hayan surgido más tardíamente. Éstos acumulan derechos para los trabajadores mejor provistos y para las clases medias. Así, la voluntad de garantizar un nivel mínimo de protección permite introducir principios universales en la protección social que, dado que es concebida en primera instancia en función de una protección mínima para los desposeídos, asegura un bajo nivel de desmercantilización.

Pero, además de las tendencias generales, las siguientes cifras pueden resultar ilustradoras. Una comparación que se llevó a cabo entre ocho países industrializados, a finales de la década de los ochenta, revela que Estados Unidos presenta, por mucho, la tasa de pobreza más elevada. Pese a ello, el lugar relativo que ocupa este país no se explica tanto por condiciones económicas particularmente difíciles, sino por la inadecuada red de seguridad de ingresos. Es en este país donde los efectos del sistema de tasación y de primas de asistencia para los pobres son menos eficientes.¹¹ Canadá se encuentra a una considerable distancia de éste (7% contra 13%), pero en un segundo lugar (seguido muy de cerca por Australia) en lo relativo a la tasa de pobreza y a la ineficacia relativa del sistema de tasación y de primas de asistencia para los pobres.

No obstante, esto ha permitido diferenciar la vía estadounidense de protección social de las políticas canadienses, llamadas "de estilo europeo". Sea o no correcto este calificativo, lo cierto es que con el ALCEU aumenta la incertidumbre sobre si Canadá continuará con su "estilo europeo" o si se verá obligado a adoptar el camino estadounidense.¹² El núcleo de este dilema no radica tanto en la exis-

¹⁰ D. Guest, *The Emergence of Social Security in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1985.

¹¹ T.M.S. Smeeding, "Why the US Antipoverty System Doesn't Work Very Well", *Challenge*, enero-febrero de 1992.

¹² A.S. Orloff, "The American Social Policy Agenda: Constraints on Reform", en K. Banting, M. Hawes, R. Simeon y E. Willis, comps., *Policy Choices: Political Agenda in Canada and the United States*, Kingston, Queen's University, 1991.

tencia de reglas formales restrictivas —si bien ellas tienen un peso como reglas del juego—, sino en las múltiples influencias que actuarán sobre la configuración de las fuerzas presentes en el seno mismo de la sociedad canadiense.

Presiones para la armonización

La eliminación de las barreras arancelarias y (en lo esencial) de las no arancelarias constituye el origen de un movimiento profundo, difuso pero poderoso. Si bien la integración de las dos economías no es algo nuevo y forma parte de la historia contemporánea, ésta ha recibido un impulso renovado, por no decir decisivo.

La comparación se vuelve así inevitable, ya sea respecto de las condiciones generales en las que se hacen negocios, las restricciones sobre las relaciones laborales, la productividad del trabajo, el peso relativo de la carga fiscal, los impuestos obligatorios, etc. Ahora bien, para resumir, recordemos que en Estados Unidos la carga fiscal es una de las más bajas de los países de la OCDE, que los gastos sociales son comparativamente reducidos, que la tasa de sindicalización es particularmente baja, que la productividad laboral avanza lentamente, que las desigualdades y la dualidad social se han acentuado mucho y que las disparidades en las condiciones de existencia del mercado de trabajo pueden ser considerablemente grandes.¹³ En lo que se refiere a Canadá, aun cuando se encuentra lejos del modelo social-demócrata, por efecto de la comparación parecería animado por principios de solidaridad que han logrado, pese a todo, derrotar al credo liberal-individualista.

Las reglas del libre comercio favorecen la armonización de las condiciones relacionadas con el trabajo, la distribución de los ingresos y las obligaciones institucionales de las empresas. Sin embargo, dado el peso que tiene Estados Unidos en la economía mundial y, particularmente, en la continental, así como, en el plano interno, el peso de los bloqueos institucionales y la fuerza de los representantes de los diversos grupos de interés y de la cultura política que han impedido el desarrollo de los conceptos sociales en-

¹³ R. Reich, *L'économie mondialisée*, París, Dunod, 1993.

tendidos en términos de derechos colectivos y de mecanismos de solidaridad social, la armonización se traduciría en un adelgazamiento de los derechos sociales presentes en los programas de protección social canadiense y sofocaría el desarrollo de las formas de protección.

Ciertamente, puede demostrarse que el gobierno canadiense escuchó las sugerencias de los representantes del medio empresarial para hacer frente a los desafíos anticipados del libre comercio, de donde resultaron, entre otras cosas, los cambios en las cargas fiscales, la introducción del impuesto sobre los productos y servicios y la revisión del seguro de desempleo.¹⁴ Según la perspectiva patronal, la carga fiscal de las empresas debía ser, cuando menos, sustancialmente aligerada, a la vez que una fuerte reducción del déficit habría de imponer una compresión presupuestaria draconiana. Aun cuando el gobierno conservador no siguió del todo el dictado patronal, sí promovió una política de armonización y, a pesar de que no esperó que los programas de protección social fueran rechazados por Estados Unidos, sí dio algunos pasos significativos. Irónicamente, podríamos decir que la principal presión que sufrieron los programas sociales, por motivo de la liberación comercial, la ejerció el propio gobierno federal, así como la mayoría de los gobiernos provinciales.¹⁵

Pero, ¡cómo sorprenderse! El ALCEU fue concebido y promovido por los dirigentes políticos canadienses que estaban en favor de una transformación mayor, que va de la preferencia histórica de los canadienses por un papel activo del gobierno, hacia una política neoliberal basada en las fuerzas del mercado.¹⁶ Y tal transfor-

¹⁴ M. Logan, "Freeing Trade-Constraining Social Programs", *Perception*, vol. 14, núm. 3; F. Lesemann, "Les grandes tendances internationales de la fiscalité et leurs impacts sur les politiques sociales", documento presentado en el coloquio "Politiques économiques et politiques sociales: 18 mois après le traité de libre-échange", 1990.

¹⁵ Logan, *op. cit.*; M. Pelletier, "Tendances actuelles de la politique économique et sociale: salaire minimum, soutien et supplémentation du revenu", documento presentado en el coloquio "Politiques économiques et politiques sociales: 18 mois après le traité de libre-échange", 1990; Lesemann, *op. cit.*

¹⁶ N.H. Lithwick y A.M. Maslove, "The Sum of the Parts: Free Trade and Meech Lake", en K.A. Graham, comp., *How Ottawa Spends*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

mación se apuntala con los planes ideológico, jurídico y organizativo,¹⁷ de tal suerte que será sumamente difícil dar marcha atrás.

A primera vista podría decirse que el ALCCCEU, al igual que el TLCAN, solamente concierne a los intercambios comerciales entre los países, sin que necesariamente implique un proyecto de integración política y la creación de una nueva entidad internacional. Sin embargo, lo cierto es que sí contiene un proyecto de carácter político. El Acuerdo se basa en la filosofía liberal, en el sentido del sometimiento a las leyes del mercado, tanto en el plano económico como en el político. Asimismo, en el ALCCCEU se encuentra presente un proceso de debilitamiento del nacionalismo económico canadiense. Al abandonar la política industrial ambiciosa, los países miembros se concentrarán ahora en una política económica que gira en torno de la competitividad exterior y el juego de las fuerzas del mercado. Esto nos da un modelo liberal de integración pasiva.¹⁸

Factores endógenos

Si resulta difícil demostrar el impacto que tal vez tuvieron ciertas cláusulas del ALCCCEU, como fuerza externa que se impuso y debilitó los pactos sociales canadienses, ello se debe a que los gobiernos de Canadá fueron los primeros en participar en la reorientación de las políticas públicas. Es necesario recordar que antes y durante las negociaciones del Acuerdo los gobiernos promovieron medidas neoliberales que probablemente habrían surgido aun sin la existencia de tal alianza formal. Esto nos lleva a decir que la interpretación y el sentido que se ha dado a los inconvenientes de la globalización y, en particular, de la continentalización norteamericana, derivan fundamentalmente de la configuración endógena de las fuerzas sociales y políticas.

Las formas institucionales particulares por medio de las cuales se encarnó el Estado benefactor en los diversos países durante el

¹⁷ Drover, *op. cit.*

¹⁸ C. Deblock y D. Brunelle, *Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain*, Notes de recherche, UQAM, 1992.

periodo posterior a la guerra fueron un reflejo de las configuraciones sociales y políticas específicas que precedieron a su surgimiento. Se habló de compromisos institucionalizados, en virtud de que las formas adoptadas se basaron en alianzas sociales y políticas cuya durabilidad dependía tanto del mantenimiento de un compromiso equilibrado entre las fuerzas, como del arraigamiento de los representantes políticos que lo acompañaban.¹⁹ El cuestionamiento de esos compromisos institucionales fue posible por la evolución de las relaciones de fuerza entre los componentes de la sociedad civil y de la sociedad política. Y, en este sentido, el futuro de la protección social canadiense depende, en gran medida, del contexto político "interno".²⁰

A manera de ejemplo, la administración comercial de los servicios de salud y sociales se facilita por el Acuerdo, pero no se impone. Por tanto, si se diera un desplazamiento hacia la privatización, éste tendría que explicarse más bien por la dinámica política del país.²¹ A ello se debe, sin duda, que la tendencia a la armonización se entienda, con frecuencia, no tanto como la expresión de una presión formal, sino por los imperativos de la competitividad que son amplificadas por el ALCCEU, por una armonización conjunta del sistema o por el peso de un ambiente de liberación comercial.²² El hecho de poner en evidencia los factores de naturaleza "ambiental" permite explicar las presiones generales, pero también el papel de los actores sociales y políticos.

Y, en efecto, las inquietudes que se han manifestado en relación con la protección social adquieren mayor importancia en virtud de que revelan la tendencia de ambos países a instrumentar una estrategia defensiva de transformación de la relación salarial, que se materializó durante la década de los ochenta.

¹⁹ A.G. Noël, G. Boismenu y L. Jalbert, "The Political Foundations of State Regulation in Canada", en J. Jenson, R. Mahon y M. Bienefeld, comps., *Production, Space, Identity: Canadian Political Economy Faces the Twenty-First Century*, Carleton, Carleton University Press (en prensa).

²⁰ Doern y Tomlin, *op. cit.*

²¹ Drover, *op. cit.*; J.-B. Robichaud, "Privatisation à l'horizon: Le traité de libre-échange menace-t-il le système de services sociaux et de santé québécois?", *Perception*, vol. 14, núm. 3, 1990.

²² F. Abele, "The Politics of Competitiveness", en F. Abele, comp., *How Ottawa Spends*, Ottawa, Carleton University Press, 1992; Logan, *op. cit.*; Doern y Tomlin, *op. cit.*

Estrategia defensiva de transformación de la relación salarial

Hemos señalado que, pese a los caminos diferentes que se tomaron, hoy asistimos a un acercamiento de los modelos de la protección social de Canadá y Estados Unidos, pero que esto no debe verse, en primera instancia, como la expresión de un factor externo que se haya vuelto súbitamente determinante para el futuro de la protección social canadiense. En efecto, no es posible ignorar que, comparados con otros países, Canadá y Estados Unidos tienen muchos rasgos en común. Ambos, por ejemplo, tienen una configuración institucional del fordismo, que puede calificarse de liberal a hegemónica centralista²³ y ambos dan testimonio de una concepción liberal del Estado benefactor.²⁴

Al parecer, esas características dan forma a un entorno que se presta y adapta a una estrategia de flexibilidad defensiva para la restructuración de la relación salarial, durante este periodo de crisis del fordismo.²⁵ En este sentido, la coalición de las fuerzas sociales y políticas que permitió la configuración institucional del fordismo y el Estado benefactor liberal se desplazó, de una manera más o menos brusca, hacia una visión política conservadora y neoliberal de las transformaciones que era necesario llevar a cabo, tanto en la esfera del trabajo como en la de la intervención pública en materia social.

Ahora, a principios de la década de los noventa y tras casi doce años de liberalismo económico, resultan cada vez más evidentes varios hechos en Estados Unidos y Canadá. En el ámbito del trabajo, la estrategia seguida apunta no tanto hacia una participación negociada de los asalariados y una capacitación ascendente —como se experimentó de diversas maneras en países tales como Japón, Alemania y Suecia—, sino hacia una lucha contra las rigideces de la relación laboral para defender los mercados amenazados y hacia bajos costos de la mano de obra y el trabajo no calificado. Con esta estrategia defensiva,²⁶ resulta difícil imaginar que pueda darse la movili-

²³ G. Boismenu, "Protection sociale...", *op. cit.*

²⁴ Esping-Andersen, *op. cit.*

²⁵ D. Leborgne y A. Lipietz, "Flexibilité offensive, flexibilité défensive", en G. Benko y A. Lipietz, comps., *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, 1992.

²⁶ R. Boyer, *Labour Institutions and Economic Growth: A Survey as a "Regulationist" Approach*, Paris, CEPREMAP, 1992.

zación de la mano de obra y su participación en el gran esfuerzo de productividad. Esta estrategia conduce a la industria a favorecer el "dumping social" en el seno mismo del espacio nacional o la reubicación hacia otros territorios, por los bajos salarios y calificación. En este aspecto, el territorio mexicano parece ofrecer un gran potencial.

La ideología de la economía de la oferta sirvió como antídoto contra los "vaivenes" de una protección social que, por efecto de la desmercantilización —si bien relativa en el Estado benefactor liberal—, redujo la vulnerabilidad frente al mercado y permitió un cierto distanciamiento entre la inserción en el mercado de trabajo y la obtención de un ingreso. Ahora asistimos a un replanteamiento significativo de la acción del Estado con respecto al mercado. Esta acción se inscribe, a partir de ahora, en una lógica de subordinación en relación con el mercado y de fomento de su aplicación. No se trata de dejar que éste se maneje por sí mismo, sino de dosificar o reestructurar las intervenciones del Estado, de tal forma que tomen en cuenta los imperativos comerciales y favorezcan las manifestaciones de su aplicación sobre las poblaciones afectadas.

Particularmente, al plantear la dialéctica relativa al mercado en los términos de subordinación/fomento de su aplicación, los desempleados, los "sin empleo", que durante mucho tiempo fueron los beneficiarios de los mecanismos de primas, podrían ser ahora clasificados como una "subclase parásita". De ahí la importancia de reforzar los dispositivos de control social y de normalización de las prácticas de esas poblaciones que no están disciplinadas por el trabajo remunerado.²⁷

Los cambios introducidos podrían parecer una reestructuración, más que una conmoción del sistema de protección social, pues siguen, en efecto, la lógica de base del Estado benefactor liberal, de la cual habíamos podido alejarnos un poco, por algún tiempo. Pero, aun cuando la revalorización de los principios de precariedad o de la lógica comerciante no es contraria a ese tipo de Estado benefactor, sí hace dar marcha atrás a los mecanismos que se habían inspi-

²⁷ G. Boismenu, "La spécialisation des clientèles: panacée ou nouvelle utopie de l'investissement étatique du tissu social", en G. Boismenu, P. Hamel y G. Labica, comps., *Les formes modernes de la démocratie*, Montreal, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

rado en los principios de solidaridad y de universalidad, los cuales tuvieron una considerable influencia en Canadá, particularmente.

Así, la protección social se inscribe en un contexto mucho más vasto para el cual el "escenario liberal y dual"²⁸ al parecer tendrá que imponerse, pese a la oposición de las fuerzas sociales y políticas de izquierda. La reestructuración de la protección social viene a confirmar y reforzar una estrategia defensiva y descentralizada de transformación de la relación salarial,²⁹ y esta estrategia descansa, principalmente, en la coalición de las fuerzas sociales y políticas dominantes y en la visión que estas últimas tienen tanto de sus intereses económicos como de las modalidades de inserción del país en el espacio continental, e incluso mundial.

Nivelación por lo bajo que afecta a Estados Unidos

La negociación con México de un acuerdo que sigue el mismo modelo reviste una importancia más grande que la simple entrada en escena de un nuevo actor. La liberación comercial norteamericana agrega una nueva dimensión y desplaza el sitio de debate. En efecto, podemos decir que, en términos generales, Canadá y Estados Unidos poseen un nivel de desarrollo equiparable, así como instituciones similares, lo cual no es el caso de México. Más aún, si bien hace unos cuantos años Estados Unidos fue poco sensible a la preocupación de los canadienses con respecto a los riesgos que corría la protección social, la llegada de México ha despertado inquietudes semejantes. En cierta forma, los estadounidenses han hecho suya esta cuestión, interpretándola esencialmente con base en sus propios estándares.

El TLCAN vino a enmarcar una estructura de intercambios que ya estaba muy arraigada. Canadá y México realizan alrededor de 70% de su comercio con Estados Unidos, el cual sólo efectúa 20% de sus importaciones y 30% de sus exportaciones con sus socios norteamericanos. A la fecha, no existen en el continente relaciones real-

²⁸ B. Coriat, *L'atelier et le robot*, París, Christian Bourgeois Éditeur, 1990.

²⁹ R. Boyer, *The Capital Labour Relations in OECD Countries: From the Fordist "Golden Age" To Contrasted National Trajectories*, París, Cahiers Oranges, CEPREMAP, núm. 9020; asimismo, *The Economics of Job Protection and Emerging Capital Labour Relations From the Perspective of "Regulation Theory"*, París, Cahiers Oranges, CEPREMAP, núm. 9015.

mente triangulares, sino más bien doblemente bilaterales, en las que Estados Unidos ocupa el centro.³⁰ En cuanto a la estructura productiva, los lazos son igualmente fuertes y son anteriores a la firma del TLCAN. Por citar un ejemplo, General Motors es el mayor empleador en México y los tres grandes de la industria automotriz estadounidense controlan ya 64 unidades de producción en este país. En 1989, las empresas multinacionales estadounidenses crearon 48 000 nuevos empleos manufactureros en Estados Unidos y 46 000 en México.³¹

Sería incorrecto imputar la estrechez de estas relaciones económicas, ni directa ni indirectamente, al TLCAN. Incluso se podría decir que con o sin el Tratado, el desplazamiento de los empleos industriales de Estados Unidos a México continuaría. La integración de las economías estadounidense y mexicana es, sin duda, inevitable; pero lo que no resulta tan claro para muchos observadores es el tipo de integración que se está dando. En opinión de algunos, no es ni necesaria ni deseable una integración que signifique un tipo de división del trabajo en el cual, por una parte, México proporcione mano de obra barata y la aplicación laxa de las normas sociales, ambientales y laborales, y por la otra, Estados Unidos ofrezca el principal mercado, lo cual, en última instancia, afectaría negativamente a los trabajadores estadounidenses en su situación y salario.³² En este sentido, el TLCAN podría ser una fuerza que agudizara tal situación, pero también podría representar una oportunidad para revertir la tendencia actual, en la medida en que sirviera como palanca para negociar alianzas que favorezcan la reforma de la economía mexicana.³³

Ventajas comparativas o *dumping social*

La atracción que ejerce México sobre ciertas empresas se debe a su ventajosa estructura de costos de producción, debida a una nor-

³⁰ C. Deblock y D. Brunelle, *Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain*, Notes de recherche, UQAM, 1992.

³¹ R. Rothstein, "Continental Drift. NAFTA and Its Aftershocks", *The American Prospect*, núm. 12, invierno de 1993.

³² S. Friedman, "NAFTA as Social Dumping", *Challenge*, sep.-oct. de 1992.

³³ Rothstein, *op. cit.*

ma salarial débil y a un entorno regulatorio más permisivo en lo que se refiere al empleo de la mano de obra y los convenios sociales. Fiel al acuerdo firmado en un primer momento por Canadá y Estados Unidos, el TLCAN permanece ciego ante dichos riesgos sociales, que no obstante están ligados al comercio,³⁴ además de otros temas delicados que han quedado pendientes de resolver. Este punto debe analizarse tomando en consideración varios factores.

En primer lugar, el nivel salarial en México es radicalmente diferente a los que prevalecen en los países del norte y que son similares. Esta situación se deterioró aún más en el curso de la década pasada. Los salarios reales de los trabajadores mexicanos del sector manufacturero disminuyeron 40% de 1982 a 1992, al tiempo que la participación de los salarios en el PIB cayó de 40 a 24 por ciento.³⁵ Esto hace que el costo salarial de los trabajadores del sector manufacturero mexicano equivalga a tan sólo 16% del de Estados Unidos (en 1989) y que los salarios que se pagan en México sean sustancialmente inferiores a las tasas aplicadas en los países asiáticos, como Singapur (22%),³⁶ Corea y Taiwán (25%). De hecho, México se valió de esto como parte de su estrategia de crecimiento económico. Ya un cuando haya habido una revisión salarial en años recientes, su posición comparativa no ha cambiado significativamente.

Las maquiladoras, como zonas francas de producción de bienes destinados a la exportación a Estados Unidos, han aprovechado esta característica para atraer a las industrias de mano de obra intensiva. Sin embargo, en años recientes el crecimiento en las maquiladoras ha sido más rápido en las producciones de mediana y alta tecnología, aunque el nivel salarial sigue siendo bajo. Las maquiladoras integran un tejido industrial muy denso en la zona fronteriza con Estados Unidos (más de 600 000 trabajadores, en 1991). A principios de los años noventa, más de la mitad de las cien empre-

³⁴ S. Weintraub y J. Gilbreath, "The Social Side to Free Trade", *Canada-US Outlook*, vol. 3, núm. 3, Washington, National Planning Association, 1992.

³⁵ Friedman, *op. cit.*, p. 28.

³⁶ Rothstein, *op. cit.*, p. 68; G.C. Hufbauer y J.J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics, 1992, p. 122.

sas más importantes de Estados Unidos tenían unidades de ensamble en México.³⁷

Y sin embargo, el marco jurídico de la relación salarial y los derechos otorgados a los trabajadores mexicanos no son rudimentarios. Por el contrario. La protección legal que se brinda a los trabajadores es muy amplia y México es el país que posee formalmente las leyes laborales más avanzadas del continente. Así, por ejemplo, las legislaciones sociales y laborales de México tienen más rasgos en común con Europa que con Estados Unidos.³⁸

En ellas se reconoce o establece el derecho de asociación, de negociación colectiva y de huelga, la duración de la jornada laboral, los tribunales del trabajo, un mecanismo de salario mínimo, el derecho de antigüedad y la compensación por despido, la seguridad social, servicios de guardería para los hijos y atención médica, pensiones y prestaciones por invalidez temporal o permanente.³⁹ Por otra parte, México mostró su compromiso con el reconocimiento formal de los derechos de los trabajadores y, particularmente, de su salud y seguridad, al ratificar (a principios de 1991) 72 convenios de la Organización Internacional del Trabajo, mientras que Estados Unidos sólo ha suscrito a alrededor de diez de ellos.⁴⁰

Casi podríamos afirmar que los trabajadores estadounidenses y canadienses se verían beneficiados con una armonización que tomara a México como base de referencia, si no fuera porque la política de mantener los salarios bajos, lo mismo que la imagen de México con respecto al trabajo y al campo social, no concuerdan del todo con sus lineamientos institucionales, pues existe una brecha importante entre los aspectos normativos y la dinámica real de las relaciones laborales.

Hay que recordar, por otra parte, que el salario mínimo representa una décima parte del que rige en los otros países miembros del TLCAN. Además, la aplicación de las normas es aleatoria y de-

³⁷ Hufbauer y Schott, *op. cit.*

³⁸ R.A. Pastor, "NAFTA as the Center of an Integration Process: The Non-trade Issues", en N. Lustig, B.F. Boswath y R.Z. Lawrence, comps., *Assessing the Impact of the North American Free Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1992.

³⁹ *Ibid.*; Weintraub y Gilbreath, *op. cit.*

⁴⁰ Hufbauer y Schott, *op. cit.*

pende de la presencia sindical, del tamaño de la empresa y de su participación o no en las maquiladoras. En este punto es útil tener presente que cerca de 30% de la mano de obra está sindicalizada y que, fuera de las maquiladoras, 90% de los trabajadores industriales de empresas de más de 25 empleados están sindicalizados, mientras que en las primeras el número oscila entre 10 y 20 por ciento. Por otra parte, la estructura jurídica no se aplica al gran número de desempleados (20%) y a la enorme economía informal.⁴¹

Además de la reconocida flexibilidad con que se aplica el derecho social y laboral, debe admitirse que la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que agrupa a 90% de los trabajadores industriales, está muy vinculada al Partido Revolucionario Institucional, el cual hace más de 60 años que dirige el destino de México.⁴² Aquí, la concertación en el marco de un corporativismo estatal hace que la CTM difícilmente pueda ser considerada como una fuerza sindical independiente frente al poder político. El movimiento sindical oficial participa en la política de mantener los salarios bajos para atraer a las empresas exportadoras. Los pactos de solidaridad negociados desde 1988 mantienen los aumentos salariales debajo de la tasa de inflación, y cuando los trabajadores hacen críticas a las alianzas que fueron negociadas, deben enfrentarse a un aparato judicial hostil y a prácticas de intimidación.⁴³

Lo mismo ocurre en el ámbito del medio ambiente. En 1988, México adoptó una ley de protección ambiental muy ambiciosa que, comparada con las de sus socios norteamericanos, lo ponía a la cabeza.⁴⁴ Sin embargo, el proceso de aplicación de las normas es débil. Los recursos con que se cuenta para hacer respetar los reglamentos son demasiado modestos para ser eficaces, aun cuando representan un fuerte esfuerzo para el gobierno. Los trabajadores, e incluso las autoridades gubernamentales, se encuentran en una posición de desventaja para contrarrestar la corrupción y para obli-

⁴¹ Pastor, *op. cit.*

⁴² Weintraub y Gilbreath, *op. cit.*

⁴³ Friedman, *op. cit.*; Rothstein, *op. cit.*

⁴⁴ P. Morici, "Implications of Social Charter for the North American Free Trade Agreement", *Canada-US Outlook*, vol. 3, núm. 3, Washington, National Planning Association, 1992.

gar a las empresas extranjeras a que respeten las normas ambientales, de salud y de seguridad en el trabajo.⁴⁵

Para la empresa extranjera la débil aplicación de las normas ambientales constituye una fuente innegable de ahorro que, cuando menos hasta fecha reciente, era una de las ventajas comparativas que podían ofrecer las maquiladoras, las cuales, de hecho, han sido escenario de diversos desastres ecológicos.

Así, para los competidores, sea en México o en el espacio norteamericano, el respeto de condiciones decentes de trabajo y de las normas ambientales se convierte en una desventaja significativa.⁴⁶ De igual forma, la debilidad en la aplicación de las normas ambientales, de salud y de seguridad en el trabajo adquiere el carácter de un subsidio para la empresa deficiente e infractora, lo que produce los mismos efectos. En este sentido, ello constituye una atracción para la producción y los empleos, genera desviación comercial y produce desempleo en otros sitios.

Las grandes diferencias que existen entre los estándares mexicanos y los de Estados Unidos y Canadá, ya sea en el costo directo e indirecto de la mano de obra y en las condiciones de su utilización o en el respeto de las normas ambientales, da lugar a una dinámica de "dumping social".

Antes de analizar las diversas posibilidades que existen para contrarrestar esta dinámica, es conveniente hacer notar el peso relativo que tiene México en la tríada norteamericana. Para tal efecto, puede resultar útil hacer una comparación con la situación relativa de España y Portugal en el momento de su acceso a la Comunidad Económica Europea (CE).⁴⁷ Sabemos que en enero de 1987, fecha en que esto ocurrió, el PIB por habitante de España y de Portugal representaba, respectivamente, 51 y 24% del PIB promedio per cápita de los diez países de la CE; España y Portugal sumaban, en conjunto, 18% de la población total de dichos países. Por su parte, México tiene un PIB per cápita que equivale a 10% del de Estados Unidos y a 12.5% del de Canadá, mientras que la población mexicana representa casi la tercera parte del total de las poblaciones canadiense y estadounidense.

⁴⁵ Friedman, *op. cit.*; Rothstein, *op. cit.*

⁴⁶ Morici, *op. cit.*

⁴⁷ Hufbauer y Schott, *op. cit.*

Estas dos cifras nos permiten evaluar tanto la disparidad de los niveles de desarrollo de las economías, como la magnitud del reto que plantea la integración de la mano de obra y el peso de los ajustes que será necesario llevar a cabo.

Un embate contra el empleo

Los análisis del impacto del TLCAN sobre la situación del empleo en Estados Unidos y Canadá están lejos de haber llegado a un consenso. Los cálculos reflejan posiciones muy diversas, que van desde las más favorables hasta las más pesimistas. La experiencia canadiense con el ALCEU muestra claramente la fragilidad de los modelos que anticipan una realidad que, a fin de cuentas, no corresponde con los postulados previamente planteados. Y, viendo hacia atrás, ¿podemos realmente aislar la dimensión del libre comercio del conjunto de factores que integran la evolución de las economías nacionales y mundiales?

Lo que parece no estar en duda es que las perspectivas de empleo en Estados Unidos y Canadá son particularmente desfavorables y que no son ajenas al modo de inserción de dichas economías en la globalización de la economía y, por ende, en el libre comercio continental.⁴⁸ Es posible imaginar un proceso de convergencia entre las economías norteamericanas en cuanto al nivel salarial y de productividad de las industrias de punta. Pero debemos señalar la caída, tanto en Canadá como en Estados Unidos, de la productividad y los salarios en las industrias de baja tecnología. En estos países es muy posible que el salario real de los trabajadores no calificados disminuya, y sus perspectivas de empleo son sombrías. En opinión de muchos analistas, el TLCAN favorece la desviación de las inversiones y el descenso del nivel de empleos y, por tanto, genera un proceso de incremento de la duración del desempleo, de disminución del poder de negociación de los trabajadores y de reducción de la norma salarial.⁴⁹

Esto plantea los problemas de reconversión de las estructuras industriales y de la organización del trabajo, de los niveles de la in-

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ T. Koechlin y M. Laraudee, "The High Cost of NAFTA", *Challenge*, septiembre-octubre de 1992.

versión productiva y de la creación de infraestructuras públicas que promuevan el surgimiento de un nuevo sistema productivo. La década de los ochenta estuvo más bien marcada por un débil crecimiento de la productividad en Estados Unidos, por la pérdida de velocidad de Canadá en este aspecto y, en el nivel mundial, por el alejamiento del Estado respecto de las infraestructuras públicas. Más aún, la estrategia defensiva de transformación de la relación salarial que esos países han seguido desde hace unos quince años no favorece el desplazamiento de los empleos y de la mano de obra hacia tareas que requieren de una preparación y calificación de buen nivel. Hemos asistido a una mayor bipolarización de las condiciones de trabajo y de existencia de la población.⁵⁰

Esta situación, que apenas percibimos dado que ya forma parte del escenario cotidiano, destaca aún más las lagunas que presenta la protección social en dichos países. En Estados Unidos, en donde el seguro de desempleo es escaso y limitado, en donde no existe el seguro de enfermedad universal, en donde la ayuda social es parsimoniosa y las posibilidades de encontrar un nuevo empleo son cada vez más inciertas, el costo de la pérdida del empleo resulta muy elevado.⁵¹ En Canadá, la erosión de los mecanismos existentes se traduce en una fragilización de la precaria y difícil situación de los desempleados, cada vez más excluidos del mercado de trabajo. Tales elementos ciertamente agudizan los riesgos que enfrenta el futuro de la protección social en el contexto del TLCAN.

Las reservas de que da muestra el gobierno estadounidense y, en cierta medida, también el canadiense, respecto de los programas para el empleo ciertamente no vaticinan un futuro mejor. Baste mencionar una cifra: si consideramos el total de los programas públicos enfocados al mercado de trabajo —desde el seguro de desempleo hasta la capacitación, pasando por la asistencia para encontrar trabajo—, Estados Unidos no destina sino 0.6% de su PIB, Canadá aplica 2% y Europa del Oeste, 2.5 por ciento.⁵² En el mejor de los casos, el TLCAN no planteará tanto un problema de pérdida de empleos, sino el de la transición de una vieja a una nueva estruc-

⁵⁰ R. Reich, *L'économie mondialisée*, París, Dunod, 1993.

⁵¹ Koechlin y Laraudée, *op. cit.*

⁵² Friedman, *op. cit.*

tura de empleos; de ahí que el hecho de que se tomen medidas decididas a este respecto adquiere una mucho mayor importancia.⁵³

En este sentido, Estados Unidos deberá abandonar su actitud pasiva y poner en marcha programas de capacitación y reubicación de la mano de obra, haciendo partícipe en este proceso a la empresa privada. El esfuerzo que se aplica actualmente en el único programa existente, el Trade Adjustment Assistance, parece muy débil. En cuanto a Canadá, el TLCAN destaca aún más la necesidad de instrumentar medidas activas con respecto al empleo (como es la capacitación) y no contentarse con la simple seguridad del ingreso. Si bien tal movimiento ya fue iniciado, su eficacia resulta dudosa; es claro que sería necesario dar coherencia a los programas puestos en marcha y eliminar el elemento punitivo con respecto a los desempleados.⁵⁴

Sin embargo, estas consideraciones sobre las políticas públicas internas no agotan los cuestionamientos suscitados en relación con el empleo y el TLCAN. En efecto, también se ha señalado la disparidad que existe entre México y sus dos socios con respecto a los estándares en las condiciones de contratación y en las restricciones institucionales para llevar a cabo actividades productivas, lo que plantea la posibilidad de resolver la situación mediante el respeto obligado de las normas generales. Por ejemplo, ¿acaso el TLCAN no es el marco que podría llevar a que México aplique sus leyes laborales, garantice la sindicalización de los trabajadores de las maquiladoras y eleve gradualmente las normas de trabajo? Esta pregunta abre la puerta hacia una integración continental positiva con el TLCAN y no a una nivelación por lo bajo, pero también plantea el espinoso problema de la capacidad para poner en marcha un proceso que conduzca a este objetivo.

En ciertos medios intelectuales y cercanos al movimiento sindical, más particularmente en Estados Unidos, se intenta hallar un medio para detener la dinámica del "dumping social". De hecho, esta reflexión ha sido alentada por la voluntad del nuevo gobierno de llevar a cabo negociaciones sobre alianzas paralelas. ¿Sería posible, en efecto, imaginar un modelo de integración económica más positivo en el contexto del TLCAN?

⁵³ Hufbauer y Schott, *op. cit.*

⁵⁴ Boismenu, "Protección sociale...", *op. cit.*

Podemos sugerir algunas vías que contribuirían a definir con más precisión las reglas del juego, en las que se integraran los aspectos sociales. Así, podría adoptarse una carta social y crearse un fondo importante de desarrollo social, a la vez que instrumentarse un mecanismo de arbitraje y de sanción que permitiera actuar con rigor en los casos en que una competencia desleal estuviera sacando ventaja al violar los derechos de los trabajadores, atentar contra su salud e integridad y no respetar los derechos sociales. Estos caminos merecen ser explorados.

Una carta social

El concepto de carta social, en el contexto del TLCAN, remite a categorías de principios y de reglas relativas a las condiciones laborales; por lo general, se piensa en la salud y en la seguridad en el trabajo, en prestaciones para los trabajadores y en las relaciones laborales. Pero no se trataría de una simple extensión del acuerdo actual, pues es claro que ello modificaría la dinámica política de los Estados. Aquí, la referencia a la CE es inevitable y nadie se priva de hacerla.⁵⁵

De hecho, una carta de derechos sociales fundamentales no es ajena a algunos consensos a los que se llegó en Canadá. En efecto, durante las discusiones constitucionales de 1990 a 1992, los gobiernos finalmente convinieron en que, a fin de lograr la constitución del Estado canadiense, se estableciera una carta social que se inspirara muy de cerca en los doce artículos de la carta europea. Pero en Canadá la carta social se vio, en un primer momento, como un medio para proteger el nacionalismo y la identidad canadienses, mientras que en Europa se le considera más bien un instrumento para armonizar los derechos y reducir el proteccionismo. No obstante, los principios de la carta se conservaron como valores fundamentales a los cuales se quería identificar el sistema político canadiense.

La pregunta que aquí cabe es: ¿Qué posibilidades hay de lograr una carta semejante para el TLCAN? En primer lugar, podría

⁵⁵ Morici, *op. cit.*; C.E. De Boer y R.G. Winham, "Trade Negotiations and Social Charters: The Case of the North American Agreement", *Canada-US Outlook*, vol. 3, núm. 3, Washington, National Planning Association, 1992.

objetarse que en Europa tuvo que transcurrir un cuarto de siglo para poder formular una carta social a la cual se adhirieran las naciones, por lo que sería extraordinario que nuestros tres países, los cuales —cada uno por motivos particulares— no están precisamente a la cabeza en materia de derechos sociales, puedan en apenas unos pocos años llegar a un acuerdo respecto de tales principios.⁵⁶ Pero hay otro aspecto fundamental. Más que lograr la eliminación de los aranceles y las cuotas, la carta social, como instrumento para contrarrestar el “*dumping* social”, podría limitar aún más la autonomía política interna de los Estados, lo cual resultaría aún más grave dadas las grandes disparidades que presentan los tres países entre las normas y su aplicación.

Sin duda, Canadá y Estados Unidos consideran lógico y consecuente el hacer que México adquiriera compromisos respecto de la legislación ambiental y los riesgos sociales relacionados con el lugar de trabajo, como parte de las negociaciones comerciales o alianzas paralelas al acuerdo principal. Las normas mexicanas y, sobre todo, su débil aplicación serían justificación suficiente para ello. Sin embargo, discusiones como éstas conducen necesariamente al tema de la soberanía política de los países y del marco que se ha de utilizar como referencia para definir los estándares.

Es comprensible que Canadá y Estados Unidos quieran que México eleve sus normas y reglamentos sobre salud en el trabajo, protección del medio ambiente e incluso sobre el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, no es absurdo pensar que un día México tal vez pretenda también introducir ciertos elementos en la legislación laboral que difieran de las prácticas canadiense-estadunidenses.⁵⁷ Pensemos, por ejemplo, en la contribución obligatoria de las empresas para un fondo paritario que se utilizara para viviendas subsidiadas, becas de estudio y atención médica; o bien en los elementos de las relaciones industriales que otorgan un papel al Estado en la definición de los contratos de base entre patrones y empleados; en el derecho de los sindicatos de ser informados y consultados por la dirección de las empresas y en las prácticas de codeterminación. Tal vez este efecto *boomerang* no sería inmediato,

⁵⁶ De Boer y Winham, *op. cit.*

⁵⁷ Morici, *op. cit.*

pero sería lógico esperarlo. Y aun cuando esta perspectiva fuera bien recibida por la corriente socialdemócrata de Canadá, seguramente se toparía contra la tradición conservadora canadiense-estadunidense sobre el papel del Estado en las relaciones laborales.

De la misma manera, si postulamos el derecho a la seguridad social, con un acceso igual a la atención de la salud, necesariamente se plantea la cuestión del seguro de gastos médicos. Pese a sus elevadísimos costos de atención médica, a la carencia de un régimen universal, a la existencia de una considerable población desprotegida contra el riesgo que implica la enfermedad, al acceso discriminatorio a la atención médica que depende de la situación más o menos favorable de los individuos, y al peso elevado sobre el costo salarial por concepto de las primas de seguro privado que recae sobre las empresas, Estados Unidos sigue reticente a adoptar un régimen público que se asemeje al de Canadá y expresa aún una fe inquebrantable en las virtudes de la libre empresa en el sector salud.⁵⁸ La naturaleza, el camino seguido y el futuro incierto de la reforma Clinton dan fe de ello. ¿Cómo se puede entonces pensar que el reconocimiento de un derecho universal a la atención de la salud tendría un efecto neutro sobre el futuro de sistemas de protección tan dispares?

La cuestión de la soberanía política volverá a ser planteada dentro de algún tiempo, pero desde ahora puede verse que una carta social es un instrumento que permea los sistemas políticos nacionales y apela a los arbitrajes políticos pasados, así como al conjunto de intereses que éstos expresan. Además de esta erosión de la soberanía política, es importante destacar que son las fuerzas de oposición política las que, en Estados Unidos y en cierta forma, también en Canadá, apoyan la idea de la inclusión de una carta social. Pero, en el mejor de los casos, es poco probable que los gobier-

⁵⁸ W.D. Conklin, "Health Care: What Can the United States and Canada Learn from Each Other?", en *Canada-US Outlook*, "National Health Care: Is It the Answer?", Washington, National Planning Association, 1991; B.R. Deber, "Philosophical Underpinnings of Canada's Health Care System", en *ibid*; E. Neuschler, "Is Canada-Style Government Health Insurance the Answer for the United States Health Care Cost and Access Woes?", en *ibid*; R.T. Marmor, "Coalition or Collision? Medicare and Health Reform", *The American Prospect*, núm. 12, 1993; P. Starr, "Healthy Compromise Universal Coverage and Managed Competition Under a CAP", *ibid*.

nos lleguen a un acuerdo sobre una carta que vaya más allá de un enunciado general y generoso, pero de alcance limitado.⁵⁹

Sin embargo, en los próximos años esta posibilidad podría imponerse. Los movimientos sindicales, populares y ecologistas favorables a la idea de la carta social podrían generar, en un futuro cercano, una situación que fuera difícil ignorar. De hecho, la ampliación del TLCAN a otros países de América Latina podría agudizar tal situación; cuando los bloques comerciales vengan a agregar nuevos socios, diferentes y más pobres, el tema de la armonización de las políticas de salud, seguridad y empleo volverá a surgir y lo que hasta ahora ha sido planteado por los grupos de oposición podría ser retomado a nivel oficial por los gobiernos norteamericanos.

Fondos y alianza para el desarrollo

Hasta la fecha, el primer blanco de la posible adopción de una carta social es México. Necesariamente, dicha carta tendría por objeto eliminar prácticas atípicas o sancionar el mantenimiento de las que son condenables. Pero sería necesario garantizar que se instituyera un mecanismo de revisión de quejas a fin de que no se aceptaran sino aquellas que estuvieran bien fundadas y no así las que fueran resultado de maniobras proteccionistas, bajo el pretexto de la defensa del medio ambiente, las normas de trabajo o los derechos sociales.⁶⁰

Podemos legítimamente preguntarnos cuál sería el efecto real de las sanciones comerciales para un país que —como es, en cierta forma, el caso de México— no dispone de los recursos necesarios para aplicar rigurosamente las normas.⁶¹ En las situaciones de litigio, resulta difícil distinguir los casos derivados de la falta de recursos, de aquellos que son producto del cinismo comercial. Por otra parte, no es correcto afirmar que el crecimiento económico de México y, paralelamente, la disposición de nuevos recursos llevarán a una mayor observancia de las normas sociales y laborales. La aplicación y mejora de las normas laborales no se desprenden inmediatamen-

⁵⁹ De Boer y Winham, *op. cit.*

⁶⁰ Weintraub y Gilbreath, *op. cit.*

⁶¹ Morici, *op. cit.*

te del crecimiento comercial, sino que son en gran medida resultado de la configuración de las fuerzas sociales y políticas presentes en el país, así como de la voluntad de los dirigentes gubernamentales.⁶²

Más que enfocarse en la vigilancia y en las sanciones, tal vez sería indicado buscar el compromiso pleno de México —y de los otros dos países, evidentemente— respecto de la necesidad de aplicar con rigor las normas, como condición para una verdadera liberación de los intercambios. Pero tal compromiso tendría que ir aparejado de la aportación a México de los recursos financieros y técnicos necesarios. Aquí planteamos el tema de los mecanismos de ayuda que tienen el fin de contribuir al desarrollo de los países que sufren de un retraso evidente.⁶³ El ejemplo de Europa es muy valioso, dado que muestra que un cierto grado de redistribución y solidaridad puede acelerar el crecimiento y modernización de la estructura socioeconómica.

Una estrategia de desarrollo continental tendría que incluir la ayuda al desarrollo de México, con el objeto de reducir las disparidades regionales.⁶⁴ A partir de esto, podría surgir una "alianza para el progreso" en el continente, que diera la espalda al *laissez-faire* que predomina en el TLCAN y se enfocara en hacer uso de los poderes públicos para definir un modelo de desarrollo mucho más compatible con la estructura productiva y comercial del continente. Podría pensarse, para México, en una reforma fiscal, en nuevas inversiones en el campo de la salud y de la capacitación general y profesional, en la elevación del salario mínimo, la armonización continental y la aplicación de las normas ambientales.⁶⁵

Sin embargo, esto no parece formar parte de la política estadounidense o canadiense. Al parecer, ni uno ni otro quiere comprometerse con un programa de ayuda al desarrollo, en el marco del TLCAN, cuando menos en tanto persistan sus problemas financieros. Asimismo, podemos honestamente preguntarnos si esta idea será algún día aceptada. De hecho, esto depende del lugar que se dé a México en el espacio económico continental. Hasta la fecha,

⁶² Pastor, *op. cit.*

⁶³ De Boer y Winham, *op. cit.*

⁶⁴ Rothstein, *op. cit.*; Vega Cánovas, en Pastor, *op. cit.*

⁶⁵ Rothstein, *op. cit.*

parecería que tanto Estados Unidos como Canadá consideran esencial que exista esa diferencia en los niveles de desarrollo entre ellos y México, como una vía para promover el crecimiento de las empresas, mediante la reubicación de las unidades de producción. Si esto es cierto, significaría que aliviar el retraso que presenta México y permitir una armonización por lo alto de las normas sociales, laborales y ambientales no forma parte de la estrategia gubernamental de desarrollo continental, lo cual, por otra parte, es congruente con la estrategia defensiva de transformación de la relación salarial.

El futuro de este debate

En un primer momento, la amenaza que el libre comercio representaba contra los convenios sociales en el campo de la protección social y del trabajo fue un tema de discusión esencialmente canadiense. Pero, con la entrada de México en el Tratado, este tema también adquirió importancia para los estadounidenses y resulta significativo que en este país se le perciba solamente desde una perspectiva binaria Estados Unidos-México. En Canadá, aquellos que se niegan a una armonización por abajo consideran la entrada de México como un factor de agudización de un problema ya existente.

Este asunto destaca el hecho de que el excluir las dimensiones sociales de una alianza de libre comercio que se dice de alcance esencialmente comercial es artificial.⁶⁶ En ese sentido, un país cuya política interna proporcione una ventaja discriminatoria a las exportaciones o provoque una desventaja para las importaciones se convierte necesariamente en un riesgo comercial. Una vez que los aranceles y las cuotas han sido eliminados, son los otros factores de desviación comercial los que adquieren prioridad como objeto de discusión, de tal suerte que inevitablemente los derechos de los trabajadores o el costo de la mano de obra se convierten en una amenaza para los socios comerciales que enfrentan esta realidad. Podríamos pensar que la frontera entre riesgos internos y externos habrá de atenuarse hasta desaparecer.

⁶⁶ Pastor, *op. cit.*

El debate sobre la protección social y ambiental y el TLCAN puede verse como testimonio de ese proceso. De acuerdo con esta perspectiva, el Tratado sería un mecanismo que podría servir para allanar las diferencias en las políticas y conducir a que la integración social y económica prosiga y se profundice. En este sentido, se podría decir que el TLCAN inició un proceso continuo de negociación en torno de riesgos que, en un principio, tal vez fueron considerados de orden interno. Sin embargo, esta lectura de la realidad ignora los grandes obstáculos que pueden frenar ese proceso, incluso antes de que se inicie. En efecto, ¿por qué tiene que haber un proceso acumulativo que necesariamente lleve a un acuerdo de libre comercio, luego a una unión aduanera, después a un mercado común y finalmente a una unión económica? No hay nada que obligue a seguir este camino, sobre todo si los países miembros se rehúsan a ello desde un principio.

Aquí, el tema de la soberanía política de los Estados vuelve a ocupar el primer plano. El libre comercio ya impone límites que podría ser difícil reforzar en el contexto de América del Norte.⁶⁷

Un mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios, trabajadores y capital entre los países miembros y la armonización de las políticas comerciales con respecto a terceros. Ahora bien, México, lo mismo que Canadá, defiende la independencia de su política comercial y extranjera frente a Estados Unidos —los casos de Cuba y Nicaragua bastarían para justificar esta postura. Por otra parte, la libertad de movimiento de los trabajadores no parece factible en el contexto actual y México desea mantener el control sobre la circulación del capital estadounidense y canadiense en el interior de sus fronteras.

Una carta social parecería difícilmente aplicable, especialmente para México, dado que amenazaría algunos de los triunfos logrados en su política de atracción de empresas extranjeras y a que sus vecinos del norte no parecen dispuestos a poner en marcha una política de ayuda sustancial para facilitar la transición estructural de su economía.

⁶⁷ Vega Cánovas, *op. cit.*; G.C. Hufbauer y J.J. Schott, "The Realities of a North American Economic Alliance", en C.F. Bonser, comp., *Toward a North American Common Market. Problems and Prospects for a New Economic Community*, Westview Press, 1991.

El rechazo a crear instituciones supranacionales y sólo mantener un mecanismo de arbitraje para soslayar las diferencias comerciales es prueba del temor de que México y Canadá se conviertan en feudos de Estados Unidos. La desproporción del peso relativo de los tres países no debe ser subestimada. La posición de Estados Unidos es aplastante. Baste mencionar dos cifras: Estados Unidos representa 85% del PIB continental y 70% de la población continental. Como potencia hegemónica en el nivel mundial, ocupa una posición dominante en América del Norte. En la práctica, una mayor integración significaría que Canadá y México tendrían que adaptar sus instituciones económicas y sociales al modelo estadounidense existente y no así una participación equitativa en la definición de instituciones comunes, en un proceso de negociaciones que llevara a concesiones mutuas, como fue el caso de Europa.

En resumen, parece difícil que, en un futuro próximo, pueda hacerse frente a la amenaza que se cierne sobre la protección social mediante un curso normativo en el seno del TLCAN. Así, en un entorno definitivamente transformado, el futuro de la protección social en los países miembros depende, hasta la fecha, de los factores políticos y sociales internos de cada país. Los actores políticos tienen la responsabilidad prioritaria de interpretar las nuevas dinámicas y definir una orientación en el campo de las políticas sociales. El futuro dirá el peso que el TLCAN pudo tener sobre dichas orientaciones; por el momento, es demasiado pronto para hacer un balance.

EL MECANISMO PARA LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y EN EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

GILBERT R. WINHAM

Universidad de Dalhousie, Canadá¹

INTRODUCCIÓN

Lograr la definición de un mecanismo para la resolución de disputas ha sido un objetivo permanente de Canadá en el sistema de comercio internacional. En su calidad de potencia media que enfrenta a jugadores de mayor envergadura, como Estados Unidos o la Unión Europea, los gobiernos canadienses siempre han buscado que se precisen reglas comerciales de clara aplicación, en beneficio tanto de su país como de todo el sistema comercial. El interés de Canadá en estipular reglas comerciales y un mecanismo para la resolución de disputas se acentuó luego de la conclusión, en 1979, de las negociaciones de la Ronda de Tokio, pues a partir de ese momento Estados Unidos empezó a fortalecer y flexibilizar la aplicación de sus

¹ Agradezco el apoyo que me brindaron Heather Grant, de la Universidad de McGovern, en Roine, Ottawa, y Katherine Trueman, candidata a maestría por la Universidad de Dalhousie, como asistentes de investigación. También quisiera agradecer los comentarios al primer borrador de este trabajo, principalmente a Jonathan T. Fried, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (EAITC, por su nombre en inglés); a Steven Globerman, del Instituto Fraser; a Michael Hart, del EAITC, y a Jeffrey S. Thomas, de Ladner Downs, Vancouver. La responsabilidad de esta última versión es sólo mía. Finalmente, deseo expresar mi mayor agradecimiento al Consejo para la Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) por el apoyo que me brindó para llevar a cabo esta investigación.

procedimientos de remedio contra prácticas desleales de comercio, particularmente en lo relativo a impuestos *antidumping* y compensatorios. Tanto al sector privado como a los gobiernos canadienses les alarmó que las acciones de remedio comercial contra productos tales como los tablonos, el pescado o la carne de cerdo pudieran poner en peligro su comercio con Estados Unidos y esta alarma rápidamente se convirtió en una preocupación por la "seguridad del acceso" a los mercados estadounidenses. Así, Canadá consideró que un mecanismo para la resolución de disputas eficiente y de carácter obligatorio representaba la mejor vía para garantizar la seguridad de dicho acceso y desde ese momento se convirtió en una condición política *sine qua non* en sus negociaciones para la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU).²

En el ámbito internacional, no es sino hasta fecha reciente cuando la elaboración más formal de un mecanismo para la resolución de disputas ha cobrado importancia en las políticas comerciales, lo cual puede observarse en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo número de paneles integrados para la resolución de disputas aumentó de manera evidente en el curso de la década de los ochenta.³ En cuanto a los acuerdos regionales de comercio, la creciente importancia de los mecanismos para la resolución de disputas se evidencia al comparar el Acuerdo Comercial para el Estrechamiento de las Relaciones Económicas de Australia y Nueva Zelanda, de 1983, y el ALCCEU, concluido en 1987. En el primer acuerdo resulta claro que a dicho mecanismo se le dio una importancia secundaria. Por el contrario, en el ALCCEU las naciones signatarias establecieron un procedimiento más formal que el que existía en el GATT y crearon un mecanismo muy innovador para atender lo relativo a la aplicación de impuestos *antidumping* y compensatorios. Esta iniciativa fue uno de los temas que suscitaron más polémicas durante las negociaciones del ALCCEU.

² Un desarrollo más amplio de este punto se encuentra en Michael Hart, "A Lower Temperature: The Dispute Settlement Experience under the Canada-United States Free Trade Agreement", *American Review of Canadian Studies*, verano-otoño de 1991, pp. 193-205.

³ Robert E. Hudec, "The Judicialization of GATT Dispute Settlement", en Michael M. Hart y Debra P. Steger, comps., *In Whose Interest? Due Process and Transparency in International Trade*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1992, pp. 9-44.

Puede afirmarse que los procedimientos para la resolución de disputas del ALCEEU han funcionado muy bien. La opinión de los especialistas ha sido favorable, como lo demuestran los comentarios del profesor Andreas Lowenfeld: "De manera general, los singulares mecanismos binacionales para la resolución de disputas contenidos en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos han funcionado extraordinariamente bien."⁴ Lowenfeld califica los fallos de los panelistas como "muy exhaustivos", "inteligentes" y "persuasivos, en términos generales", y afirma no haber podido detectar en los fallos de los paneles sesgo alguno hacia el proteccionismo o hacia un comercio irrestricto, o bien un enfoque "estadunidense" o "canadiense" en las decisiones de los paneles.⁵ En el ámbito político, las declaraciones que han hecho los dirigentes gubernamentales en relación con el mecanismo para la resolución de disputas del ALCEEU han sido en general positivas, aunque también han habido algunas críticas, especialmente por parte del Congreso de Estados Unidos. El hecho de que, durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tanto Estados Unidos como Canadá hayan propuesto un procedimiento para la resolución de disputas esencialmente similar al del ALCEEU demuestra que este último encontró aprobación en el ámbito político.

El mecanismo para la resolución de disputas contenido en el ALCEEU puede dividirse en tres secciones, a saber:⁶ (i) un mecanismo general para la resolución de disputas, que es la materia del

⁴ Andreas F. Lowenfeld, *Binational Dispute Settlement under Chapter 18 and 19 of the Canada-United States Free Trade Agreement: An Interim Appraisal*, Administrative Conference of the United States, diciembre de 1990, p. 78. Existe la traducción al español de este libro: Andreas F. Lowenfeld, *Resolución de disputas binacionales según los términos del Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: una evaluación provisional*, México, El Colegio de México, 1993, p. 91.

⁵ *Ibidem*. Stewart Baker menciona que "[...] la revisión efectuada por los paneles ha sido, hasta ahora, mucho más intensa y estricta que la que llevan a cabo las cortes estadounidenses". Véase Stewart Abercrombie Baker, "Antidumping and Countervailing Duties Law", *North American Free Trade Agreement: A Segment in Law and Practice under the GATT and Other Trading Arrangements*, Oceana Publications, 1992, p. 22.

⁶ William J. Davey, "Dispute Settlement under the Canada-US Free Trade Agreement", en Marc Gold y David Leyton-Brown, *Trade-offs on Free Trade: The Canada-US Free Trade Agreement*, Toronto, Carswell, 1988, pp. 173-181.

Capítulo 18; (ii) una serie de disposiciones relativas a sectores específicos, para arbitraje y/o resolución de disputas, especialmente en relación con las medidas de salvaguarda; y (iii) un mecanismo de resolución de disputas sobre la aplicación de impuestos *anti-dumping* y compensatorios, contenido en el Capítulo 19. Por su parte, los procedimientos para la resolución de disputas del TLCAN pueden dividirse en las mismas secciones. Salvo que se exprese lo contrario, a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el ALCCEU queda sobreesido, al ser remplazado por el Tratado. El propósito de este trabajo es comparar las disposiciones para la resolución de disputas que contienen el TLCAN y el ALCCEU a fin de señalar las diferencias y, sobre todo, los puntos en los que el Tratado introdujo mejoras.⁷

MECANISMO GENERAL PARA LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos

El Capítulo 18 del ALCCEU prevé la creación de una estructura institucional encargada de aplicar las disposiciones del Acuerdo y resolver los conflictos que surjan con respecto a la interpretación de los derechos y obligaciones de cada uno de los signatarios. En el ALCCEU, el modelo básico que se utiliza para la resolución de disputas es el del proceso de paneles del GATT, cuyo desarrollo ha sido básicamente el resultado de las experiencias derivadas de la práctica. Al igual que el GATT, el Capítulo 18 exige a ambas partes que notifiquen de toda situación que afecte la operación del Acuerdo y que, cuando la otra parte así lo solicite, se lleven a cabo consultas sobre alguna medida aplicada. En caso de que las consultas no tengan éxito, la disputa se remite a la Comisión de Comercio Canadá-Estados Unidos, que es un órgano político análogo al Consejo del GATT. Los representantes principales de la Comisión son los ministros de Comercio (o su equivalente) de cada nación, aunque, en la práctica, las funciones de la Comisión las realizan grupos especializados en cada área, integrados por funcionarios gubernamentales.

⁷ En el TLCAN, el equivalente del Capítulo 18 del ALCCEU es el Capítulo 20. Los capítulos 19 de ambos acuerdos contienen exactamente el mismo material.

La Comisión tiene la obligación de reunirse cuando menos una vez al año para revisar el funcionamiento del Acuerdo.

Para los casos en que la Comisión no pueda resolver la disputa, el ALCEEU prevé un arbitraje de carácter obligatorio sobre salvaguardas o cualquier otro tipo de medida que hubiera sido acordada de manera conjunta y dispone, asimismo, la integración de paneles *ad hoc* para resolver querellas específicas. El proceso de integración y funcionamiento del panel es igual al del GATT y constituye la base del mecanismo para la resolución de disputas del ALCEEU. Cada parte elabora una lista permanente de individuos calificados para fungir como panelistas, de los cuales se eligen cinco para atender cada caso. El panel emite un dictamen a la Comisión, en el que se determina si la acción impugnada efectivamente causó la cancelación o afectación de los derechos de alguna de las partes, según los términos del Acuerdo, y qué medida debe aplicarse para resolver tal situación. Después de esto, la Comisión debe tomar una acción política respecto de la disputa, la cual normalmente debe coincidir con la recomendación del panel. El ALCEEU estipula que, siempre que sea posible, la disputa habrá de resolverse eliminando la medida que fue calificada como contraria a las obligaciones que se derivan del Acuerdo. En caso de que la parte acusada no acate la disposición, la parte dañada tiene entonces el derecho de tomar represalias o, específicamente, de suspender ciertos beneficios de efecto equivalente, hasta que la disputa sea resuelta.

Hasta la fecha, tres paneles han emitido sus fallos bajo el Capítulo 18 y otros tres están en curso. En uno de los casos concluidos se obtuvo un fallo unánime en favor de la interpretación por parte de Canadá del artículo 304 del ALCEEU, relativo a la deductibilidad de intereses no hipotecarios bajo las reglas de origen automotrices. Los otros dos casos concluidos se suscitaron en la industria pesquera.⁸ En el primero ("Salmón y arenque"), el fallo fue unánime aunque, evidentemente, muy debatido, y a raíz de éste se redujeron los requisitos de desembarco aplicables a Canadá, de 100 a 80% de la pesca. Más tarde las partes negociaron un arreglo. En el

⁸ Éstos son: *Canada's Landing Requirements for Pacific Coast Salmon and Herring* ["Requisitos aplicables a Canadá para el desembarco de salmón y arenque de la costa del Pacífico"], CDA-89-1807 (16 de octubre de 1989); y *Lobsters from Canada* ["Langosta de origen canadiense"], USA-89-1807-01 (12 de diciembre de 1989).

segundo caso ("Langostas"), el panel apoyó por tres contra dos el reglamento estadounidense que prohíbe la importación de langosta pequeña de Canadá. También aquí las partes negociaron posteriormente un arreglo, pero éste fue rechazado en Canadá y el reglamento sigue vigente.

Estos dos casos giraron básicamente en torno de la interpretación de las reglas del GATT y no así de las nuevas reglas incluidas en el ALCCEU, lo que subraya el hecho de que el Acuerdo debe ser entendido como un agregado y no una sustitución de las obligaciones que las partes asumieron bajo el GATT. En ninguno de los paneles se logró un consenso total. En el caso "Salmón y arenque" las diferencias entre los panelistas eran en cuanto a aspectos técnicos y legales, pero en el caso "Langostas" se insistió mucho en que el fallo obtenido con un voto de tres contra dos se debía a cuestiones nacionalistas, con lo que se cuestionaba la imparcialidad del panel e incluso del propio proceso. Pero, pese a la dificultad para llegar a un consenso, se aclararon los puntos legales cuestionados y los paneles ayudaron a que se estableciera un arreglo político.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Capítulo 20 del TLCAN parte de los arreglos institucionales y los procedimientos para la resolución de disputas contenidos en el Capítulo 18 del ALCCEU. Los cambios que incluye el TLCAN constituyen esencialmente mejoras al mecanismo para la resolución de disputas, una mejor relación institucional entre las partes y un mayor compromiso en cuanto a buscar la solución de los conflictos en el nivel de los grupos de trabajo, evitando llegar a canales más formales de solución de controversias.

El TLCAN prevé una Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes del más alto nivel gubernamental o los designados por éstos. La Comisión actúa sobre la base del consenso, a menos de que se convenga otra cosa, y es responsable de la vigilancia política y la implantación general del Tratado. Al igual que en el ALCCEU, la Comisión puede crear comités permanentes, grupos de trabajo o grupos de expertos y delegar en ellos las tareas de recabar información y resolver las disputas. El TLCAN establece especifi-

camente cerca de veinte Grupos de Trabajo sectoriales (que aparecen en el Anexo 2001.2), a los cuales, bajo la supervisión de la Comisión, se otorgan mayores facultades administrativas a fin de que puedan dar solución a las disputas y evitar que éstas lleguen a niveles más formales de resolución. El objetivo de la supervisión por parte de los Grupos de Trabajo sectoriales es que las partes adopten un mayor compromiso en cuanto a procurar que cotidianamente prevalezca la armonía y de esta manera evitar, en la práctica, que desacuerdos técnicos (como el reciente caso de Honda) adquieran proporciones políticas de consideración.⁹

El principal cambio institucional que introdujo el TLCAN es haber actualizado el papel e importancia del Secretariado. Bajo el ALCEU se creó un Secretariado Binacional (con oficinas en Ottawa y Washington), que realizaba esencialmente las labores de un secretario de tribunal, apoyando las funciones de los paneles integrados según los Capítulos 18 y 19. En el TLCAN, la importancia de las funciones del Secretariado fue formalmente reconocida. En el artículo 2002 se dispone la creación de un Secretariado que brinde apoyo a la Comisión, así como soporte logístico a todos los paneles de resolución de disputas, grupos de trabajo y demás comités permanentes o *ad hoc* que se integren bajo el TLCAN. De dicho artículo 2002 se desprende que los miembros del Tratado suponen que éste tendrá una mayor presencia institucional que el ALCEU. Asimismo, es posible que el hecho de que se haya previsto la necesidad de un Secretariado con un mayor número de funciones se deba al posible ingreso de otras naciones en el TLCAN.

⁹ En el caso Honda ocurrió que el Servicio de Aduanas de Estados Unidos dictaminó el 2 de marzo de 1992 que las exportaciones canadienses de Honda Civics, durante el periodo 1989-1990, no podían ser calificadas como productos norteamericanos, según las reglas de contenido del ALCEU, por lo que Estados Unidos les aplicó impuestos. La Aduana estadounidense sostenía que el fabricante canadiense había utilizado motores hechos en Estados Unidos, pero que éstos contenían demasiadas partes extranjeras para poder ser considerados norteamericanos. Sin embargo, la Oficina Fiscal de Canadá anteriormente había autorizado la entrada de dichos motores en su país, al determinar que sí cumplían con los requisitos de las reglas de origen. Para mayor información al respecto, véase "Customs Rules that Canadian Honda Civics Failed to Meet Content Standards under FTA", *International Trade Reporter*, vol. 9, núm. 10, 4 de marzo de 1992, p. 384.

El mecanismo para la resolución de disputas del TLCAN sigue el modelo del procedimiento del ALCCEU, haciendo concesiones apropiadas a cada una de las partes y opciones innovadoras al proceso normal de paneles. De esta manera, en el TLCAN la resolución de disputas procede en tres etapas. En la primera, cualquiera de las partes puede pedir que se realice una consulta con cualquiera de las otras dos partes, y si una tercera siente que sus intereses están en juego, también se le autoriza para participar. Si el asunto no se resuelve en el término de 45 días, los querellantes pasan a la segunda etapa, solicitando formalmente una reunión con la Comisión. Ésta tiene facultades para realizar una gran diversidad de servicios de buenos oficios, conciliación o mediación, tales como solicitar la participación de consejeros técnicos o del Comité Asesor de la Comisión sobre Disputas Comerciales Privadas. El propósito de la segunda etapa es resolver los asuntos mediante negociaciones de gobierno a gobierno, o bien emplear métodos de resolución alternativa de disputas, a fin de evitar litigios demasiado costosos en tiempo y dinero. Si en el término de 30 días el caso aún no ha llegado a una solución, las partes pueden entonces pasar a la tercera etapa, a saber, solicitar la integración de un panel de arbitraje, según los términos del artículo 2008, el cual es equivalente al panel del Capítulo 18 del ALCCEU. El Capítulo 20 del TLCAN adoptó las principales disposiciones del Capítulo 18 del ALCCEU, salvo en lo que se refiere a la integración del panel, como se explica más adelante. Éste debe presentar un informe inicial a la Comisión en el término de 90 días, contados a partir de la integración del mismo, y las partes tienen la oportunidad de responder. El panel tiene entonces que presentar un dictamen final, según el cual las partes “[...] deberán acordar la forma en que habrá de resolverse la disputa, misma que normalmente debe coincidir con los dictámenes y recomendaciones emitidos por el panel”.¹⁰ Al igual que en el GATT y en el ALCCEU, la aplicación del fallo del panel del TLCAN consiste por lo general en que la parte acusada elimine aquella medida que no acata lo dispuesto por el Tratado, y la sanción por incumplimiento del fallo consiste en que la parte afectada le retire beneficios equivalentes.

¹⁰ Artículo 2018:1.

Los procedimientos para la resolución de disputas del ALCEEU y del TLCAN operan dentro de límites similares de tiempo. En el Tratado, aunque no están obligados a ello, los paneles pueden solicitar asesoría técnica sobre ecología, salud, seguridad u otros temas científicos. Es obvio que esta medida tuvo el propósito de responder a las críticas de los grupos ecologistas, pero al parecer no fue suficiente.¹¹ Otra diferencia derivada del carácter trilateral del TLCAN es que a la parte no involucrada en la disputa se le permite, no obstante, intervenir, con derecho a asistir a las audiencias, presentar sometimientos en forma oral o escrita y también recibirlos por parte de los querellantes. Sin embargo, no tiene derecho de recibir ni comentar el dictamen inicial del panel, el cual, según el artículo 2016:2, sólo debe ser presentado a las “partes en disputa”.

El procedimiento para la selección de los panelistas fue mejorado en el TLCAN. En el Capítulo 18 del ALCEEU los dos países signatarios elaboraban su propia lista de expertos y, para integrar un panel, cada uno elegía dos personas de su lista (mismas que podían no ser aceptadas por la otra parte), mientras que el quinto panelista era seleccionado por la Comisión. Por el contrario, según el Capítulo 20 del TLCAN, las tres partes elaboran de manera conjunta una lista de 30 individuos, especialistas en derecho, comercio internacional y resolución de disputas. Para integrar un panel, las partes en disputa deben convenir en quién será el presidente del panel y, en caso de no llegar a un acuerdo, uno de los querellantes, designado al azar, elegirá como presidente a una persona de la lista, de nacionalidad distinta a la suya.¹² Cada uno de los querellantes debe entonces elegir dos panelistas que sean de la nacionalidad de la otra parte. Para casos en los que haya más de dos querellantes están previstas variaciones pertinentes, pero el principio para la selección de los ciudadanos de la otra parte se mantiene igual. Este principio fue tomado de las prácticas más avanzadas en materia de

¹¹ Véase “Draft Dispute Settlement Text Leaves NAFTA-FTA Priority Unresolved. Special Report”, *Inside US Trade*, 31 de julio de 1992.

¹² No obstante lo que en teoría dispone el ALCEEU, la práctica que se ha seguido en los paneles del Capítulo 18 ha sido que la Comisión decida inicialmente cuál de las partes tiene derecho a elegir al presidente y después aceptar tres nombres (incluido el del presidente) de esa parte, a la vez que la otra parte presenta dos nombres.

mediación y resolución de disputas. Al parecer, los signatarios del TLCAN esperan que la elaboración de una lista común y los procedimientos de selección den por resultado un grupo de expertos de la más alta calidad, del cual se elegirá a los mejores para integrar los paneles. Una de las críticas que se podría hacer al Capítulo 18 es que tal vez los paneles no contaban con la experiencia suficiente para emitir fallos sobre los asuntos que se les presentaron, problema al que se añadió el de la falta de conocimientos y apoyo institucionales, a diferencia de los que brinda el Secretariado del GATT a sus paneles. La lista y proceso de selección de los panelistas del TLCAN tiene el propósito de superar tales deficiencias.¹³

Con respecto a recurrir a foros externos al TLCAN para buscar la solución de una disputa, el artículo 2005 establece que las partes tienen la opción de llevarla ante el GATT, en lugar de someterla ante un panel del Tratado. Al igual que en el ALCEEU, al surgir una disputa, ya sea en el GATT o en el TLCAN, la parte acusadora puede elegir cualquiera de los dos foros para la resolución de la misma. Pero una vez elegido, la disputa deberá resolverse en ese foro y en ningún otro. Asimismo, el TLCAN introduce una nueva limitante. Si la parte afectada quiere someter la disputa ante un panel del GATT, debe notificar de ello a las otras dos partes, y si la tercera desea que ésta se maneje dentro del TLCAN, entonces las partes querellantes están obligadas a realizar una consulta y llegar a un convenio con respecto al foro. En caso de no alcanzar un acuerdo, el mecanismo del TLCAN es el que prevalece. Por lo tanto, la elección del foro por las partes está más limitado en el TLCAN que en el ALCEEU.¹⁴

Otra disposición relativa al empleo de foros externos al TLCAN entre partes privadas (por ejemplo, entre empresas privadas) está contenida en el artículo 2022. Los miembros del TLCAN tienen la obligación de promover el uso de métodos privados de resolución

¹³ El comentario sobre los paneles del Capítulo 18 surge de mi entrevista personal con Jeffrey S. Thomas, de Ladner Downs, Vancouver.

¹⁴ En una nota interpretativa, las partes expresaron estar de acuerdo en que el propio uso del mecanismo de resolución de disputas del TLCAN pueda ser sometido al mecanismo de resolución de disputas, a fin de evitar que se prohíba a alguna de las partes el invocar su derecho a acudir al GATT. Sin embargo, en el caso de ciertos asuntos en materia de medio ambiente, salud o conservación, las partes pueden ser obligadas a utilizar el TLCAN en lugar del GATT.

alternativa de disputas y de facilitar los medios necesarios para tal fin. Esta última obligación puede ser eludida si se es parte de la Convención de Naciones Unidas de Arbitraje o de la Convención Interamericana de Arbitraje Comercial Internacional.

DISPOSICIONES PARA SECTORES ESPECÍFICOS EN MATERIA DE ARBITRAJE Y/O RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

En el ALCEEU se establecen diversas opciones para la realización de consultas, adicionalmente al mecanismo general para la resolución de disputas, contenido en el Capítulo 18. Entre éstas, se encuentran, por ejemplo, las cláusulas del artículo 1004 relativas al Panel Selecto sobre Productos Automotrices cuya finalidad es proponer a las partes medidas sobre políticas públicas, y las disposiciones del artículo 1704, referentes a consultas directas sobre servicios financieros entre el Departamento de Finanzas de Canadá y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. De igual forma, el ALCEEU establece en su artículo 1806 la "obligatoriedad del arbitraje" aplicable a toda disputa sobre salvaguardas ("Acciones de Emergencia", Capítulo 11) o sobre aquellas en que las partes convinieran en recurrir al arbitraje.¹⁵ La idea de incluir la disposición sobre la "obligatoriedad del arbitraje" en el caso de las salvaguardas surgió durante las negociaciones del ALCEEU. Cuando éstas se realizaban, Estados Unidos aplicó una acción de salvaguarda en contra de los maderos y tejas canadienses, causando un escándalo político que obligó al gobierno de Canadá a exigir que tales acciones fueran sometidas al procedimiento de resolución de disputas, con carácter obligatorio.

El TLCAN, en su Capítulo 20, elimina la distinción entre arbitraje obligatorio y de otros tipos, y habla simplemente de "paneles de arbitraje" al referirse a aquellos establecidos según los términos de dicho capítulo. Esto se debe a que la obligación de acatar el fallo

¹⁵ Las salvaguardas o acciones de emergencia son una característica común de los acuerdos comerciales, que permiten a las partes imponer restricciones temporales, tales como aranceles o cuotas que, en otras circunstancias, serían contrarias a las disposiciones del acuerdo. La condición habitual para este tipo de acción es que el aumento en las importaciones esté causando un grave daño a los productores nacionales.

del panel no varía, trátase o no de un arbitraje calificado como "obligatorio", y la sanción por falta de acatamiento del fallo es también idéntica en todos los casos, a saber, la represalia mediante el retiro de un beneficio equivalente. Tal vez el hecho de que en el ALCEEU se hable de la obligatoriedad del arbitraje pueda entenderse mejor como una artimaña de las políticas de dicha negociación. El artículo 804 del TLCAN incluso elimina por completo el empleo del Capítulo 20 sobre resolución de disputas cuando se trata de la aplicación de acciones de emergencia, pero a cambio se tiene un proceso más amplio de consultas, que tiene lugar durante la imposición misma de dichas acciones. Esto es congruente con la filosofía del TLCAN en el sentido de resolver las disputas en el nivel más bajo para evitar que adquieran mayores proporciones.

Los capítulos independientes del TLCAN ofrecen diversas alternativas para llevar a cabo consultas y resolver disputas, además de las que presentan formalmente los Capítulos 19 y 20. Al igual que en el ALCEEU, el capítulo sobre Servicios Financieros dispone un proceso diferente para la resolución de disputas, pero su alcance es mayor que el del Acuerdo, pues estipula la elaboración de una lista diferente de expertos. Asimismo, el capítulo relativo a Normas establece la realización de consultas directas entre las partes. La decisión de incluir mecanismos para la resolución de disputas en los capítulos independientes fue parcialmente motivada por las dificultades que surgieron en el ALCEEU. Así, por ejemplo, luego de la experiencia que se tuvo con la disputa sobre las aduanas, en el caso de los automóviles Honda, se elaboró el capítulo relativo a Procedimientos Aduanales a fin de que los comerciantes conocieran la clasificación arancelaria de los productos, antes de enviarlos, y para hacer posible la revisión y apelación de las determinaciones de origen y de las clasificaciones arancelarias. Este capítulo también estableció la creación de un Grupo de Trabajo que vigila la aplicación general de los reglamentos aduanales, así como un Subgrupo de Aduanas que garantiza la interpretación uniforme de las disposiciones del TLCAN. Estas medidas constituyen un importante recurso para evitar conflictos, a la vez que brindan una mejor base para la resolución de disputas, en caso necesario.

Finalmente, el capítulo sobre Inversiones contiene un extenso subcapítulo en el que se delinear los procedimientos para la reso-

lución de disputas y el arbitraje entre una parte y un inversionista de la otra parte. El TLCAN ofrece a los inversionistas el derecho de convocar a un tribunal de arbitraje en el caso de que el gobierno receptor (incluidos los gobiernos provinciales) viole alguna de las obligaciones del capítulo sobre Inversiones, entre las cuales se encuentra: otorgar trato nacional, aplicar medidas disciplinarias en contra de ciertos requisitos de desempeño y el derecho a una norma mínima de trato. Este subcapítulo cubre una gran diversidad de posibles disputas sobre inversiones, así como asuntos específicos sobre expropiación y compensación que han surgido en el pasado entre los socios norteamericanos. En un anexo a este capítulo se establece que las decisiones de la Oficina Fiscal de Canadá relativas a adquisiciones extranjeras no pueden ser sometidas a un proceso de resolución de disputas. Asimismo, una exclusión similar se aplica a México, en cuanto a asuntos sobre adquisiciones.

RESOLUCIÓN DE DISPUTAS SOBRE IMPUESTOS ANTIDUMPING Y COMPENSATORIOS

Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos

El Capítulo 19 del ALCEU creó un solo mecanismo para atender las disputas relativas a impuestos *antidumping* y compensatorios. Su particularidad consiste en la revisión judicial internacional (o mejor dicho, binacional) de los fallos emitidos por las agencias nacionales. El Capítulo 19 constituye un avance importante hacia la aceptación de los procedimientos legales internacionales sobre la aplicación de remedios contra el comercio desleal, lo cual con frecuencia ha provocado fricciones entre los socios comerciales. De igual forma, significa un alejamiento del concepto de que las agencias nacionales pueden aplicar las políticas comerciales de su país sin tomar en cuenta los intereses de los socios comerciales.

El Capítulo 19 puede esquematizarse en tres partes. Primero, ambos socios convinieron en continuar con sus respectivas prácticas sobre impuestos *antidumping* y compensatorios, por ser éstas muy similares. También acordaron que antes de hacer enmiendas a su legislación en esta materia, notificarían y realizarían consultas con

la otra parte y que las enmiendas tendrían que ser congruentes con las principales disposiciones del GATT y de otros acuerdos multilaterales, así como con las del propio ALCCEU. De igual forma, convinieron en que, si así lo solicitaba la otra parte, los cambios legislativos propuestos se someterían a un panel binacional a fin de que éste emitiera un dictamen sobre su congruencia con las obligaciones dispuestas por la ley internacional.

En segundo lugar, las partes convinieron en que la revisión judicial de los fallos emitidos por organismos nacionales en relación con la aplicación de impuestos *antidumping* o compensatorios sería realizada por los paneles binacionales creados para tal efecto, en lugar de los tribunales nacionales. Se acordó integrar paneles binacionales para atender a aquellas personas que, en caso contrario, estarían autorizadas para solicitar una revisión judicial, bajo las leyes nacionales. La obligación del panel es estudiar el expediente administrativo del caso apelado y resolver, de manera general, si el fallo tiene pruebas suficientes que lo sustenten y se sujeta a las leyes nacionales.

En tercer lugar, se decidió que las disposiciones del Capítulo 19 se mantendrían en vigencia por un periodo de siete años. Ambas partes convinieron en continuar las negociaciones sobre *dumping* y subsidios durante ese lapso, con el propósito de definir de común acuerdo las reglas en la materia que habrían de poner fin a la aplicación de impuestos *antidumping* y compensatorios. Se creó un Grupo de Trabajo para este efecto, pero ambos países acordaron negociar tales asuntos en el foro de la Ronda Uruguay del GATT y no por medio de conversaciones bilaterales. En caso de que en las negociaciones multilaterales se elaboraran nuevos códigos sobre *dumping* y subsidios, éstos serían aplicables a los acuerdos regionales de libre comercio.

Los paneles del Capítulo 19 están integrados por cinco miembros, elegidos de entre una lista de expertos en comercio (principalmente abogados) de ambos países. Se eligen dos panelistas de cada país y el quinto es nombrado de manera conjunta o al azar, cuando no se llega a un acuerdo. En la práctica, se ha alternado la nacionalidad del quinto miembro, de uno a otro panel.

La norma de revisión que sigue el panel es la que regularmente rige en el país en el que se inició la aplicación del impuesto *an-*

tidumping o compensatorio. En Canadá, la prueba consiste en verificar si la agencia (a) omitió observar un principio de derecho natural o de alguna otra manera se excedió en sus facultades; (b) cometió un error legal al emitir su fallo o dictamen, ya sea que el error aparezca o no en el expediente; o (c) basó su fallo o dictamen en una interpretación errónea de los hechos, producto de mala intención, capricho, o por no tomar en cuenta el material que se le presentaba. En Estados Unidos, la prueba consiste en verificar si el fallo de la agencia no está fundamentado en evidencias sustanciales o si de alguna manera no se apega a la ley.

Es importante destacar que los paneles no tienen facultades para crear leyes independientes, sino que deben actuar con apego a las del país importador. Por tanto, si bien los fallos de *dumping* o subsidio pueden variar de uno a otro país, éste será respaldado siempre que la agencia administrativa lo haya emitido con apego a la legislación nacional.

Los casos en que procede la revisión de los fallos emitidos por los paneles son muy limitados. En el ALCEEU no existe un mecanismo de apelación para impugnar el dictamen del panel sobre la base de un error legal o de hechos. La impugnación extraordinaria sólo procede en los siguientes casos: cuando se alega una grave falta de conducta, parcialidad, conflicto de intereses o cualquier otra violación de las reglas de conducta por parte de un panelista; si el panel comete una desviación seria de alguna regla fundamental de procedimiento, o si se excede en sus facultades, autoridad o jurisdicción, y alguna de estas situaciones ha influido sustancialmente sobre el fallo del panel o ha amenazado la integridad del proceso de revisión.

Hasta el mes de noviembre de 1992 se habían iniciado 30 casos del Capítulo 19, más una Impugnación Extraordinaria.¹⁶ De éstos, 24 fueron en contra de dependencias estadounidenses (el Departamento de Comercio o la Comisión Internacional de Comercio) y seis en contra de agencias canadienses (la Oficina Fiscal de Canadá o el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional) (véase el cuadro 1).

¹⁶ *FTA Dispute Settlement (Chapters 18 and 19): Status Report for November 1992, Canada-US FTA Binational Secretariat, Canadian Section, 13 de noviembre de 1992.*

CUADRO 1
Situación de los 30 casos del Capítulo 19

<i>Situación</i>	<i>Acción en contra de:</i>	
	<i>Agencias de EU</i>	<i>Agencias de Canadá</i>
En proceso*	9(9C/3E)**	3(3E/0C)
Terminado	15(15C/4E)	3(3E/1C)

*Debe señalarse que algunos de los casos en el rubro "En proceso" podrían ya haber sido decididos por el panel, pero están en espera del fallo de la agencia (*e.g.*, "la acción no es incongruente con el fallo del panel". Véase nota 16).

**Indica el número de casos apelados por las partes canadienses o estadounidenses (productores, exportadores y/o gobiernos); *e.g.*, nueve apelaciones canadienses/tres apelaciones estadounidenses. Los casos pueden ser simultáneamente apelados por canadienses y estadounidenses.

Fuente: *Status Report of Cases*, noviembre de 1992.

Dado que por lo general las partes canadienses son las que presentan los casos en contra de las agencias estadounidenses, y las partes estadounidenses en contra de las agencias canadienses, resulta claro que los canadienses son quienes han hecho mayor uso de los procedimientos del Capítulo 19 y los principales acusados han sido las agencias de Estados Unidos.

De los 18 casos terminados, ocho fueron concluidos por las partes, cinco ratificaron el fallo impugnado de la agencia y cinco remitieron el fallo a la agencia, ya sea en forma total o parcial (véase el cuadro 2). Una remisión significa que el fallo se regresa a la agencia por "ser una acción no incongruente con el fallo del panel".¹⁷

En los dos casos canadienses no terminados, los dictámenes de la agencia fueron ratificados en un panel y remitidos en otro. Por su parte, de los ocho casos estadounidenses no terminados, cuatro fueron remitidos y cuatro ratificados.¹⁸ De manera general, el grado de consenso en los dictámenes de los paneles ha sido elevado; de los diez fallos no concluidos de ambas partes, siete fueron por decisión unánime y en los otros tres hubo disenso de un panelista. Este nivel de consenso ha elevado la confianza de los miembros del ALCCEU en el proceso de paneles binacionales.

¹⁷ ALCCEU, Art. 1904(8).

¹⁸ Dado que los casos pueden ser total o parcialmente remitidos, una "remisión" puede constituir una acción relativamente insignificante.

CUADRO 2
Disposición de los 18 casos terminados del Capítulo 19

<i>País</i>	<i>Ratificado</i>	<i>Remitido</i>	<i>Ratificado/ Remitido*</i>	<i>Terminado</i>
EU (n=15)	4	1	3	7
Canadá (n=3)	1	0	1	1

*Indica un caso parcialmente ratificado y parcialmente remitido.

Fuente: *Ibid.* Las cifras representan una disposición por caso; sin embargo, ciertos casos pueden recibir más de una (e.g., el fallo del panel y los dictámenes remitidos de la agencia).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Las disposiciones del Capítulo 19 del TLCAN para la resolución de disputas en casos referentes a impuestos *antidumping* y compensatorios son esencialmente iguales a las del ALCEEU. En primer lugar, al igual que en el Acuerdo, el TLCAN dispone mantener las respectivas legislaciones nacionales sobre impuestos *antidumping* y compensatorios, aunque en este caso se estipula la introducción de ciertas modificaciones en las leyes mexicanas, como se explica más adelante. En segundo lugar, ambos acuerdos prevén un proceso de revisión judicial de los fallos de las agencias nacionales, mediante paneles binacionales *ad hoc*. El proceso de paneles del Capítulo 19 del TLCAN es binacional y se establece entre las partes en disputa; la selección de los panelistas se hace de manera similar a la del ALCEEU,¹⁹ pero no se permite que intervengan terceras partes, como en el Capítulo 20 del Acuerdo. En tercer lugar, ambos acuerdos exigen los mismos requisitos de notificación y consulta con las otras partes siempre que se pretenda enmendar la legislación sobre remedios contra prácticas desleales de comercio y también permiten a la parte acusadora recurrir a un panel binacional que emita un dictamen sobre el apego de la enmienda propuesta a las disposiciones del Acuerdo y del GATT.

El TLCAN introdujo cuatro cambios importantes en el Capítulo 19. Primero, el TLCAN no incluyó la cláusula de terminación que se-

¹⁹ El Anexo 1901.2(1) del TLCAN agrega que las listas nacionales de posibles panelistas del Capítulo 19 deben incluir "jueces en activo o retirados, siempre que ello sea posible". En el ALCEEU no se mencionaba nada al respecto.

ñala un límite temporal al proceso binacional del Capítulo 19 del ALCCEU y eliminó lo relativo al trabajo conjunto para la definición de nuevas reglas sobre subsidios y *antidumping*. Se recordará que, en el ALCCEU, el mecanismo del Capítulo 19 se introdujo como una medida temporal y las dos partes acordaron un periodo total de siete años para mejorar las prácticas relativas a la aplicación de impuestos *antidumping* y compensatorios en la relación bilateral. Según los términos del artículo 1906 del Capítulo 19 del ALCCEU, el mecanismo podría ser suspendido después de siete años, aunque es evidente que cualquier intento en ese sentido por alguna de las partes habría colocado al Acuerdo, en general, en una situación crítica.²⁰ El TLCAN resolvió tal incertidumbre y, al no incluir una cláusula de terminación, dio al mecanismo del Capítulo 19 un carácter permanente, como el propio Tratado. Sin embargo, el TLCAN sí obliga a las partes a llevar a cabo consultas generales sobre reglas más efectivas en materia de subsidios y aplicación desleal de precios fuera de las fronteras, si bien no existe un tiempo límite o disposición para dar por terminado el proceso de paneles en el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo.

En segundo lugar, el TLCAN añade una sección (el artículo 1907:3) que esboza las condiciones deseables para la aplicación de las leyes sobre impuestos *antidumping* y compensatorios.²¹ Esta modificación (al igual que las dos posteriores) se añadió al TLCAN para garantizar que el sistema mexicano de remedios comerciales fuera lo suficientemente similar al de Canadá y Estados Unidos para que el Capítulo 19 sea aplicable o, en caso contrario, garantizar que puedan introducirse en el Tratado disposiciones adecuadas sobre reme-

²⁰ El artículo 1906 se intitula "Duración" y establece lo siguiente: "Las disposiciones de este Capítulo tendrán una vigencia de cinco años, dependiendo del desarrollo de un sistema alternativo de reglas en ambos países relativas a la forma en que se aplican los impuestos *antidumping* y compensatorios en el comercio bilateral. Si al término de esos cinco años no se ha llegado a un acuerdo respecto de dicho sistema de reglas y su implantación, las disposiciones de este Capítulo permanecerán en vigor otros dos años. De no llegarse a la implantación al término de este periodo adicional de dos años, cualquiera de las Partes estará autorizada para dar por terminado el Acuerdo, notificando al respecto con seis meses de anticipación."

²¹ Tales como: "notificación pública de que se iniciarán investigaciones" y "hacer pública toda información relevante [incluyendo] una explicación del cálculo o metodología utilizada para determinar el margen de *dumping* o el monto de subsidio".

dios comerciales a fin de proteger a las otras partes. La lógica que explica estos cambios es que el Capítulo 19 supone que un panel binacional aplicará las leyes del país cuya agencia emitió el fallo que está siendo impugnado. Por ello, si los procedimientos, estatutos o estándares administrativos de revisión judicial de una de las partes no coincidieran o, cuando menos, fueran similares a los contenidos en los sistemas de remedio contra prácticas desleales de comercio de las otras partes, los nacionales de estas últimas podrían no recibir un debido proceso equivalente al que sus gobiernos otorgan a los exportadores extranjeros.

En tercer lugar, el TLCAN añade una sección (Anexo 1904.15[d] Sección B) que define 20 enmiendas obligatorias a la legislación mexicana en materia de remedios contra prácticas desleales de comercio. En esencia, tales enmiendas obligarán a México a adoptar un régimen similar al de Canadá y Estados Unidos. Las enmiendas propuestas son, básicamente, de carácter procedimental y su finalidad es corregir los bajos estándares de debido proceso que caracterizan a la legislación mexicana en materia de remedios contra prácticas desleales de comercio.²² Por ejemplo, se incluyen disposiciones que exigen que la legislación mexicana requiera la elaboración de calendarios explícitos para los procesos administrativos, la participación de las partes interesadas y el acceso oportuno a toda información de carácter no confidencial. La ley mexicana que permite la aplicación de impuestos apenas cinco días después de recibida la demanda debe ser modificada y, de la misma manera, entre la lista de personas a quienes México permite solicitar una revisión judicial deberá incluirse también a los productores y exportadores extranjeros, a los que en el pasado se negó el derecho de solicitar la revisión judicial del fallo de una agencia. Pero tal vez lo más importante sea que México deberá llevar un completo registro administrativo de los procesos de la agencia investigadora, así como un informe detallado de los fundamentos legales que sustentan el fallo de la misma, lo cual constituye la base para la revisión judicial que realiza el panel binacional.

En cuarto lugar, bajo el título de "Salvaguarda del Sistema de Paneles de Revisión", el TLCAN añade una sección (artículo 1905)

²² Probablemente, en la práctica, México otorga un mayor nivel de debido proceso que lo que exigen sus leyes.

que prevé una serie de remedios en caso de que alguna de las partes no cumpla con las obligaciones que le señala el Capítulo 19. Para el caso en el que la aplicación de las leyes nacionales de una de las partes obstaculice las funciones del panel binacional, el TLCAN prevé la posibilidad de recurrir a consultas y, después, a un Comité Especial, integrado por tres personas elegidas de la misma lista utilizada para la selección de los Comités de Impugnación Extraordinaria.²³ Si el Comité determina que una de las partes no ha cumplido con lo estipulado en el Capítulo 19, la parte acusadora puede suspender la revisión del panel binacional o cualquier beneficio equivalente que sea "apropiado" con respecto a la otra parte. Asimismo, el artículo 1905 establece que los paneles de revisión binacional entre las partes querellantes serán suspendidos y se remitirán, en caso necesario, a los tribunales nacionales, a la vez que otorga a la parte acusada el derecho de tomar represalias contra la suspensión de la revisión del panel binacional por la parte acusadora. Una vez que la parte inicialmente acusada elimina el motivo de la queja, un Comité Especial evalúa la situación y, de ser pertinente, suspende las medidas de represalia. En resumen, dados los resultados positivos del Capítulo 19 del ALCEU, es poco probable que en algún momento Canadá y Estados Unidos deban recurrir a un Comité Especial; sin embargo, constituye un medio útil para garantizar que México (o cualquier otro país que ingrese en el TLCAN) adopte las prácticas internas necesarias para implantar el Capítulo 19. Sin embargo, es poco probable que la extensión del mismo a México pudiera sobrevivir si llegara a utilizarse el artículo 1905, dado que éste significa, en esencia, la ruptura del funcionamiento del propio Capítulo 19.

CONCLUSIÓN

Las disposiciones del TLCAN en materia de arreglos institucionales y resolución de disputas (Capítulo 20), así como de revisión de los

²³ En el ALCEU se estipulaba la acción de los Comités de Impugnación Extraordinaria para apelar el fallo de un panel binacional en el que se encontrara, *inter alia*, una falta grave de conducta o abuso de poder. El TLCAN contiene una disposición similar.

asuntos relativos a impuestos *antidumping* y compensatorios (Capítulo 19) reemplazarán los capítulos equivalentes del ALCEU. El Capítulo 20 constituye una mejora y ampliación técnica de las disposiciones sobre resolución de disputas contenidas en el ALCEU, que a su vez significaron un avance equivalente en relación con los métodos del GATT. El Capítulo 20 no fue un tema particularmente polémico durante las negociaciones del TLCAN, lo que se evidencia en la temprana conclusión del mismo. Si acaso este capítulo tiene una filosofía, ésta es la de bajar la resolución de disputas al nivel de los grupos de trabajo y otros comités técnicos internacionales con el objeto de solucionar los problemas antes de que éstos adquieran graves proporciones. La historia del Capítulo 18 del ALCEU sobre resolución de disputas no ha sido particularmente exitosa, por lo que existe el deseo de evitar el mecanismo formal de paneles binacionales siempre que sea posible.

En el caso del Capítulo 19 las cosas han sido muy distintas. El Capítulo 19 del ALCEU constituyó una alternativa al código sobre subsidios y prácticas de asignación de precios que Canadá y Estados Unidos no pudieron concluir. Fue legalmente innovador, dado que otorgó autoridad al panel binacional (que es, efectivamente, un tribunal internacional) para revisar y revocar la aplicación de impuestos *antidumping* y compensatorios por parte de las agencias nacionales, si bien en el pasado tales poderes habían sido ejercidos exclusivamente por las cortes nacionales. Las negociaciones del Capítulo 19 fueron sumamente difíciles, pero una vez establecidos, los paneles binacionales funcionaron muy bien y los fallos emitidos fueron razonablemente congruentes con los de los tribunales nacionales, antes del ALCEU.

Por su parte, el Capítulo 19 del TLCAN fue motivo de muchas polémicas y no pudo concluirse sino hasta muy avanzadas las negociaciones. En Estados Unidos, el Congreso ejerció mucha presión para que se le restara fuerza o bien para que se dismantelara el mecanismo en su totalidad. También hubo intentos de ampliar el papel de los Comités de Impugnación Extraordinaria, lo cual habría reducido la autoridad de los paneles binacionales para emitir un fallo definitivo. Estados Unidos y Canadá tenían reticencias en cuanto a extender el mecanismo al sistema legal mexicano y se hicieron intentos por incluir en el TLCAN tanto elaboradas garantías de de-

bido proceso, como un mecanismo de revisión para vigilar el cumplimiento por parte de México. El gobierno mexicano, a su vez, debía determinar hasta qué punto estaba dispuesto a tolerar un procedimiento legal extranjero y esencialmente intrusivo, para a cambio poder contar con un escrutinio binacional de las acciones de Canadá y Estados Unidos en materia de impuestos *antidumping* y compensatorios. Por su parte, para Canadá, la polémica en torno del Capítulo 19 se refería a la preservación del *status quo* del ALCCEU.

El TLCAN mantuvo intacto el mecanismo del Capítulo 19 del ALCCEU y le otorgó un carácter permanente en las relaciones comerciales de Norteamérica. Esto dará legitimidad al mecanismo y reforzará la idea de que constituye un nuevo, importante e interesante punto de partida para la ley internacional. En cuanto a México, el Capítulo 19 propiciará un sistema más transparente y reglamentado en materia de remedios contra prácticas desleales de comercio que el que existía previamente, lo que redundará en beneficio de los exportadores de Canadá y Estados Unidos. Al hacer énfasis en el debido proceso, el Capítulo 19 podría incluso convertirse en un vehículo para introducir cambios en la legislación administrativa mexicana, lo que iría de acuerdo con el objetivo del gobierno mexicano de utilizar al TLCAN como una herramienta para promover el desarrollo del país.

II

EL TLCAN Y LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

REDESCUBRIENDO EL VECINDARIO: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ DESPUÉS DEL TLCAN

GUSTAVO DEL CASTILLO VERA
El Colegio de la Frontera Norte

INTRODUCCIÓN

Hace exactamente trescientos años, un grupo de exploradores partió de México con rumbo a la región noroeste del Pacífico, hoy conocida con el nombre de Canadá. En una de esas expediciones, a bordo del *Princesa Real*, aquellos hombres exploraron y dieron nombre al Estrecho Haro (Puerto de San Juan), a la Ensenada Sooke (Puerto de Revillagigedo), al Puerto Esquimalt (Puerto de Córdoba) y al Puerto Discovery (Puerto de Bodega y Quadra). Muchos de esos grupos de expedicionarios iban en busca del mítico Estrecho de Anian, un corredor hacia el noroeste,¹ y sus rivales en tal empresa no eran americanos o británicos, sino rusos. La expedición de Lewis y Clark estaba aún por venir, lo mismo que la independencia mexicana de España, que habría de ocurrir unos cuarenta años más tarde. Sin embargo, desde aquellos días en que un grupo de soldados catalanes partió de suelo mexicano y se encontró con hostiles nativos en el Estrecho de Juan de Fuca y el Canal de Rosario, la mayoría de los habitantes de México consideraban a Canadá una nevada y desértica extensión de Estados Unidos. Para los mexicanos, los canadienses eran “los gringos del lejano norte”.²

¹ Joseph P. Sánchez, *Spanish Bluecoats. The Catalan Volunteers in Northwestern New Spain 1767-1810*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1990.

² J.C.M. Ogelsby, *Gringos From the Far North*, Toronto, MacMillan Publishing Co., 1976.

México redescubrió a Canadá en 1987, cuando, por motivos de seguridad económica, vio en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) una amenaza contra la supervivencia económica del país. A raíz de eso, en 1991 México declaró que deseaba establecer un acuerdo semejante con Estados Unidos. Sin embargo, el redescubrimiento de Canadá, motivado en un principio por razones de supervivencia económica y por el deseo de México de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, ha empezado a adquirir nuevas dimensiones y a extenderse a otras áreas que habrán de acercar a las dos naciones.

No obstante, aún subsiste una pregunta que toca al núcleo mismo de las relaciones México-Canadá, a saber: además de los intereses económicos antes mencionados, ¿existen otros puntos en común entre las dos naciones que les permitan fincar una sólida sociedad norteamericana? En el presente trabajo afirmamos que sí existe un interés común que podría llevar al estrechamiento de las relaciones entre Canadá y México, el cual consiste en la presencia de Estados Unidos. A continuación intentaremos explicar tal afirmación.

En este trabajo planteamos que, independientemente de la magnitud de los flujos de capital entre México y Canadá que resulten del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la relación entre ambas naciones se hará más profunda en la medida en que reconozcan el interés estratégico que comparten en cuanto a mantener y desarrollar las instituciones transnacionales surgidas a partir del Tratado con la finalidad explícita de reducir las demandas proteccionistas y provincialistas del Congreso de Estados Unidos. Tales demandas han sido expresadas por actores en el nivel nacional, como Ross Perot, y por miembros del Congreso cuyos distritos o estados han sido negativamente afectados por los cambios estructurales ocurridos en la economía mundial. Muchas de esas demandas proteccionistas van aparejadas de declaraciones que afirman que el gobierno estadounidense experimenta una "pérdida de soberanía nacional" y que el TLCAN está creando una enorme "burocracia internacional".

Paradójicamente, en este caso, el proteccionismo es resultado del libre comercio norteamericano en el nivel continental, dentro de lo cual deben analizarse varios aspectos. En primer lugar, el proteccionismo es producto de la creciente intervención del Congreso

estadunidense en lo que fuera el ámbito de acción del Poder Ejecutivo; es decir, que el proteccionismo ha surgido de la pérdida de discrecionalidad administrativa que, con el paso de los años, la legislación comercial ha cedido al Ejecutivo estadunidense. El segundo aspecto es el del proteccionismo generado por el TLCAN y que consiste parcialmente en la práctica tradicional de restricciones a las exportaciones, como las que se negociaron para los productos hortícolas y cítricos mexicanos. El tercer aspecto es el proteccionismo que puede surgir de las acciones ambientales o laborales en Estados Unidos *vis-à-vis* las prácticas mexicanas o canadienses, a partir de que se agregaron los acuerdos paralelos al TLCAN. Finalmente, y si bien el proceso de conformación de un área de libre comercio no responde a los conceptos usuales de protección, un punto importante se refiere al posible acceso desigual a Estados Unidos en relación con los países que desean ingresar al TLCAN. Esto significa que, por su propio interés, Canadá y México deben evitar el surgimiento de un modelo de integración económica de eje y rayos.³

Al respecto, cabe preguntarse si las instituciones transnacionales puestas en operación por medio de los paneles binacionales y la comisión ambiental del TLCAN pueden reducir o influir en los diferentes tipos de proteccionismo que hemos descrito.

Un último punto es que, independientemente de las políticas y prácticas comerciales que se sigan en América del Norte, debemos atender a las acciones que hacen que el continentalismo no sólo sea una palabra empleada en los trabajos académicos, sino una rea-

³ Es fácil imaginar un caso en el que Estados Unidos pactara un acuerdo de libre comercio con una nación no miembro del TLCAN y en el que ni Canadá ni México tuvieran intereses similares a los de Estados Unidos. La interrogante que aquí surge es si este último invocaría la cláusula de acceso del TLCAN (lo que implicaría que el país no miembro del TLCAN tendría que apegarse a lo negociado en el Tratado) o bien si se seguiría un proceso totalmente independiente (bilateral) y diferente para ese otro acuerdo de libre comercio. Lo que esto significa es que el TLCAN en efecto implica cierto nivel de obligaciones a un segundo acuerdo de libre comercio, aunque diferentes (menores). Surge aquí el tema de la protección, dado que, en este caso, los bienes y servicios que entraran en Estados Unidos podrían afectar los beneficios obtenidos por los productos canadienses y mexicanos según el TLCAN. En este sentido, es preciso buscar una protección a fin de que todos los productos que ingresen en Estados Unidos (con distintas reglas de origen) se apeguen a un modelo estándar de acuerdo de libre comercio.

lidad en la que se respete a los pueblos de los tres países por sus diferencias y en la que las prácticas culturales se entretrejan, con la convicción de que su difusión y adopción resulta benéfica para todas las sociedades de Norteamérica. Jerry Brown, cuando era gobernador de California y candidato a la presidencia de Estados Unidos, declaró:

Sueño con que todos los americanos podamos avanzar juntos, pero sobre una base de interdependencia regional. Veo un mercado común o una comunidad económica que nos acercará a esos hermanos y hermanas con los que compartimos el territorio de América del Norte. Los mexicanos, los canadienses, los indios americanos —del norte y del sur— forman todos parte de nuestro destino y ha llegado el momento de que reconozcamos que nosotros también formamos parte del de ellos.⁴

Ha tenido que transcurrir casi una generación para que este tipo de ideas se vuelvan políticamente aceptables y parcialmente implantadas bajo la forma del TLCAN.

RELACIONES CONTEMPORÁNEAS ENTRE MÉXICO Y CANADÁ

Una de las diferencias más importantes entre las relaciones de México con Canadá y con Estados Unidos es que, una vez que las primeras llegaron a un punto crítico, fueron inmediatamente institucionalizadas por medio de acuerdos bilaterales, tales como los de intercambio cultural, el empleo de trabajadores agrícolas mexicanos y ahora el TLCAN. Por el contrario, las relaciones entre México y Estados Unidos, aunque siempre intensas, han sido manejadas en forma *ad hoc*, incluso en áreas tales como la del comercio, en la que ambas naciones tienen muchos intereses. El hecho de que México haya aceptado tal situación se explica, en parte, por los errores de comunicación que se dieron en el pasado en sus tratos con el gobierno estadounidense; así, por ejemplo, México acudía al Departamento de Estado cuando la persona pertinente era el representan-

⁴ Despacho del Gobernador, Sacramento, California, 1980.

te comercial de Estados Unidos. Por otra parte, a medida que surgió una amistad entre los negociadores comerciales mexicanos y los responsables de las políticas comerciales estadounidenses, los asuntos se “resolvían” por vía telefónica y los mexicanos se quedaban con la idea de que todo estaba solucionado (que habían acudido al funcionario correcto y con el cargo institucional apropiado para resolver el problema), cuando, en realidad, era muy poco lo que habían avanzado. En pocas palabras, México ignoraba cómo funcionaban los procesos gubernamentales en Estados Unidos. Y quizá más grave aún es que estas rápidas pero inusuales prácticas no dejaban *memoria institucional* alguna, ni en México ni en Estados Unidos y, por ende, cuando los funcionarios cambiaban, el camino de aprendizaje debía ser nuevamente recorrido desde el principio, una y otra vez.⁵ Algunas de estas dificultades son inevitables, dadas las diferencias culturales, pero me parece incuestionable que, en el caso de una relación bilateral tan intensa como la que existe entre México y Estados Unidos, no hay cabida para equivocaciones y que el aprendizaje por error puede resultar sumamente costoso. Pero, así como los mexicanos empiezan a aprender a tratar con Estados Unidos, los canadienses también han experimentado algunas de esas dificultades, que son resultado no de la ignorancia sino de la asimetría de poderes frente a Estados Unidos.⁶ Aquí, lo importante es preguntarse si las relaciones entre Canadá y México deberán pasar por las mismas dificultades que ambos países sufrieron frente a Estados Unidos. México y Canadá harían bien en recordar sus experiencias con el todopoderoso vecino y, con base en

⁵ Entrevistas personales con funcionarios comerciales estadounidenses (de la Oficina Económica del Departamento de Estado y personal de la Representación Comercial de Estados Unidos) y con personal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de México, asentados en Washington.

⁶ Brian Tomlin y Bruce Dearn relatan algunas de estas tribulaciones en su maravilloso libro *The Free Trade Story. Faith and Fear*, en el que describen las negociaciones sobre el ALCEU (véase, especialmente, el capítulo ocho). Otro libro que también describe algunos de estos problemas es el del entonces embajador de Canadá en Estados Unidos, Allan Godlieb, *I'll Be With You in a Minute, Mr. Ambassador. The Education of a Canadian Diplomat in Washington*. Son pocos los mexicanos que han relatado sus experiencias en Washington, salvo por la notable excepción de Matías Romero, quien hizo un análisis sobre lo que salió mal con respecto a la aprobación del Tratado de Reciprocidad de 1883 entre México y Estados Unidos.

esta memoria histórica, hacer lo posible por tratarse de manera diferente.⁷

Sin embargo, una cosa es esperar lo mejor y otra que exista la garantía de que las relaciones entre México y Canadá serán cordiales, cooperativas y constructivas. A partir del debate en torno del TLCAN, que se inició en 1991 y continúa a la fecha, la opinión de Canadá con respecto a México se polarizó. Se trataba de estar a favor o en contra del Tratado, sin la posibilidad de un término medio constructivo. Éste fue el triste resultado de que los canadienses adoptaran ciertas ideas que se originaron en Estados Unidos.⁸ No debemos olvidar al respecto que la principal oposición al TLCAN surgió de la fuerza sindical de Estados Unidos, la AFL-CIO, la cual, siguiendo su costumbre de oponerse a todo tratado comercial (lo que se remonta al Acta de Comercio de 1974), encontró un importante y crítico grupo aliado entre los conservadores estadounidenses. Independientemente de esto, la AFL-CIO enarboló la causa de la defensa de los trabajadores mexicanos y halló eco en los

⁷ Los negociadores canadienses del TLCAN se mostraron muy respetuosos de sus contrapartes mexicanos, haciendo resaltar sus conocimientos y cordialidad, mientras que a los mexicanos les sorprendió el carácter *conservador* de los canadienses. En otros momentos, durante el largo proceso de negociaciones del Tratado, muchos mexicanos se sorprendieron al ver que los canadienses se pasaban al bando de los estadounidenses. En otras palabras, los mexicanos siempre pensaron que Canadá sería su *aliado natural*, lo cual no se debió tanto a que hubieran hecho un análisis profundo de los intereses que compartían con Canadá (cuando menos yo ignoro que se haya hecho un estudio semejante), sino a que se daba por sentado que, en virtud de que ambos estaban negociando con Estados Unidos, cualquier diferencia importante entre ellos se desvanecería.

⁸ Aunque sin negar esta generalización, existen ciertas excepciones, entre las cuales sobresale un punto de vista sumamente crítico, presentado en el libro *The Political Economy of North American Free Trade*, compilado por Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron (Montreal and Kingston, London, McGill-Queen's University Press, Londres, 1993). La crítica parte de las diferencias que los autores señalan entre la economía neoclásica y la teoría crítica. Bajo esta luz, se cuestiona (legítimamente) la mayoría de las prácticas políticas, económicas y culturales mexicanas. Sin embargo, el principal error que cometen casi todos los autores que colaboran en la obra es que plantean el empleo de un instrumento comercial (el TLCAN) para empezar desde cero y transformar a México. Si bien muchos quisiéramos ser testigos de tal transformación, nosotros admitimos al mundo tal cual es (con sus condiciones originales y todos sus defectos, sin querer por ello explicarlos, justificarlos o no cuestionarlos) y partimos de ahí.

obreros y la izquierda política canadienses. Como señaló Stephen Randall:

Lo que inquietaba mucho a la izquierda política canadiense era la deficiente situación de los pobres de México en cuanto a derechos humanos; el dominio ejercido por un solo partido político, el PRI, desde los años treinta; la inexistencia de una voz realmente independiente para los trabajadores mexicanos; la evidente pobreza en las ciudades de México, incluidas las fronterizas en donde se han concentrado las maquiladoras, y los tan negativos antecedentes del país en cuanto a protección ambiental.⁹

Tales argumentos, que nunca han sido exclusivos de la AFL-CIO o de los críticos canadienses, también son compartidos por una gran mayoría de los mexicanos. Pero quizá más importante es la crítica que hace Randall del libro de Michael Hart,¹⁰ quien estaba en favor del proceso trilateral:

La afirmación de Hart de que Canadá y México comparten ciertos intereses *vis-à-vis* Estados Unidos sólo es correcta en cuanto a que, históricamente, ambos países han sido periferias dominadas por el centro. Pero ese hecho histórico no significa que existan entre Canadá y México condiciones económicas y políticas comunes. De hecho, tanto los valores políticos y culturales como las instituciones canadienses y mexicanas casi no tienen similitud alguna.¹¹

Y en su análisis de la participación de Canadá en las negociaciones del TLCAN, este mismo autor concluye que: "La decisión de Canadá fue de naturaleza defensiva. Los funcionarios o círculos privados canadienses aparentemente no tenían ningún interés en establecer un acuerdo comercial con México."¹² En otras palabras, la participación de Canadá en el proceso trilateral no surgió de la

⁹ Stephen S. Randall, "Canada, the United States and Mexico: The Development of Trilateralism", *Frontera Norte*, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre de 1991, p. 132.

¹⁰ Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law/Institute for Research on Public Policy, 1990.

¹¹ Randall, *op. cit.*

¹² *Ibid.*, p. 135.

convicción de que dicho acuerdo era lo mejor para América del Norte, sino de la inquietud de que se vieran afectados sus intereses, según lo pactado en el ALCCEU. Un autor canadiense describe de la siguiente manera la actitud de su país:

Ottawa está aterrorizada ante la idea de que el TLCAN haya colocado a Canadá en una posición absolutamente insostenible. Luego de haber prometido que el país tendría un trato exclusivo con Estados Unidos, de haber proclamado a los cuatro vientos los beneficios que le reportaría tal exclusividad y de haber logrado una adecuada comprensión de las motivaciones del BCNI [Business Council on National Issues] y otros grandes bancos, el confundido y atemorizado gobierno se encuentra ahora en la mesa de negociaciones, al no quedarle otra opción.¹³

Debe también recordarse que el gobierno de Mulroney tenía un considerable número de asuntos pendientes, todos ellos muy difíciles y que representaban una amenaza potencial para el gobierno.¹⁴

Sin embargo, la primera reacción de Canadá se moderó al darse cuenta de que, si iban a realizarse negociaciones sobre liberación comercial en el nivel norteamericano (pese a la frialdad inicial con que Canadá recibió la idea), tal vez las conversaciones en torno del TLCAN podrían convertirse en un foro en el que podría replantear algunos de los asuntos que, en su opinión, no habían sido suficientemente tratados durante las negociaciones del ALCCEU. Michael Hart compara el error que cometió Canadá respecto de su ingreso en las negociaciones del TLCAN con las consecuencias que sufrió Gran Bretaña por su tardía entrada en la Comunidad Europea. Hart señala que:

¹³ Mel Hurting, *The Betrayal of Canada*, Toronto, Canadá, Stoddart Publishing Co. Limited, pp. 197 y 198.

¹⁴ Debemos asimismo recordar que el gobierno de Mulroney luchaba contra el desempleo, el fracaso del acuerdo de Meech Lake y el asunto del GST y que, por lo tanto, no deseaba agregar a tales asuntos otro más cuyo éxito no estaba garantizado y que probablemente iba a amalgamar los problemas relativos al desempleo y las acusaciones de que la política económica externa de Canadá nuevamente estaba siendo dictada desde Washington. Como hoy sabemos, tenían razón en relación con estos problemas, ya que se convirtieron en los principales temas de discusión durante las elecciones de 1993, y las negociaciones del TLCAN no les ayudaron en ningún sentido.

Canadá no quiere repetir el error que cometió el Reino Unido en las décadas de los cincuenta y sesenta, al negarse a participar en el movimiento de integración del continente y, casi una generación después, cuando decidió unirse, ver que no sólo había perdido oportunidades económicas, como en el comercio y la inversión, sino que tuvo que aceptar una estructura institucional en cuya conformación no había participado.¹⁵

La existencia del ALCCEU mostró ser benéfica para todas las partes, pues brindaba un marco de referencia que los canadienses y estadounidenses comprendían, y al que México no se oponía. En el contexto descrito por Hart, Canadá contribuyó más que ninguno a la posibilidad de conformar el ámbito institucional transnacional que permitiría reglamentar las disputas comerciales en América del Norte. Y Leonard Waverman va más lejos aún, al añadir que la integración económica que está teniendo lugar en la región y las instituciones que Canadá contribuyó a crear limitarán la soberanía de Estados Unidos:

Pero la pérdida de soberanía de Canadá se compensa plenamente con la mucho mayor pérdida de soberanía de Estados Unidos. El grado de soberanía es función de la capacidad para actuar de manera unilateral y la existencia de reglamentos e instituciones comunes en América del Norte puede restringir considerablemente la soberanía de Estados Unidos (la soberanía para dañar a sus vecinos).¹⁶

Para los fines de este trabajo, aceptaré que, a largo plazo, el TLCAN representa una situación en la que todos los participantes saldrán económicamente beneficiados, aunque la ciencia económica aún tiene mucho trabajo por delante para convencernos plenamente de las predicciones de su modelo. Así pues, en este sentido, existen cuando menos dos aspectos de las interrelaciones entre los países de América del Norte que debemos analizar: el primero se relaciona con el crecimiento económico que el TLCAN podría generar y, el segundo, con las relaciones políticas que se desarrollarán a partir del proceso de integración.

¹⁵ Hart, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶ Leonard Waverman, "A Canadian Vision of North American Economic Integration", en Steven Globerman, comp., *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, Canadá, The Fraser Institute, 1991, p. 61.

No muchos analistas se atreverían a negar que los flujos comerciales en Norteamérica aumentarán en forma considerable como resultado del TLCAN. Al respecto, Leonard Waverman concluye que:

El TLCAN reducirá las barreras comerciales contra los productos mexicanos en los mercados de Estados Unidos y Canadá, y en el caso de la mayoría de los bienes manufacturados, dichas barreras ya eran bajas. De esta manera, la nueva competencia que México representará frente a los productores canadienses y estadounidenses será en gran medida resultado del aumento de la producción mexicana que va a generar el TLCAN.¹⁷

Tal perspectiva supone que habrá fuertes corrientes de inversión hacia México, mismas que elevarán su potencial de exportación y que el ambiente político y macroeconómico será lo suficientemente estable para que los inversionistas se arriesguen a invertir en el mercado nacional. Al promover la compra de acciones de Banacci (la segunda empresa pública más grande de México, después de Telmex), Salomon Brothers presentó el siguiente panorama de la economía mexicana:

Resumen del mercado, 1991-1994

(Pesos nominales)

	1991	1992	1993	1994
PIB macro (%)	3.6	2.6	2.7	2.6
Inflación (% cambio)	18.8	11.9	9.0	8.0
Tipo de cambio (% cambio)	4.5	1.4	1.2	5.0
Tipo de cambio peso/dólar EU	P3 075	P3 119	NP3.153	NP3.300
Cetes (% rend. a 91 días)	19.8	15.9	14.0	12.0

Fuente: Salomon Brothers, *Mexican Banks, Emerging Markets Research*, 29 de julio de 1993.¹⁸

¹⁷ Leonard Waverman, "The NAFTA Agreement: A Canadian Perspective", en Steven Globberman y Michael Walker, comps., *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis*, Vancouver, Canadá, The Fraser Institute, p. 56.

¹⁸ Como quedó demostrado, algunas de estas predicciones fueron demasiado optimistas. En 1993, la economía mexicana sólo creció cuatro décimas de uno por ciento. La manufactura cayó 1.5% y ciertos sectores, como el de textiles, bajó hasta 7.4 por ciento. *New York Times*, "Business Section", 22 de febrero de 1994, p. 2, col. 1.

Ya que México ha dado muestras no sólo de voluntad de emprender la liberación comercial que le ha llevado a un cambio estructural, sino que ha acompañado este proceso de ajuste con políticas económicas que han logrado controlar la inflación, estabilizar el tipo de cambio e iniciar un descenso de las tasas de interés —todo lo cual ha conducido al lento pero predecible crecimiento económico—, no hay duda de que llegarán flujos de inversión extranjera, lo que dará un nuevo ímpetu a la economía.¹⁹

La experiencia de Canadá con Estados Unidos demuestra claramente que la liberación comercial ayudó a aquellos sectores afectados por la misma. En un trabajo realizado para el CD. Howe Institute, el autor concluye que:

[...] los adversarios del ALCEU se mostraban muy pesimistas respecto de los prospectos para la exportación y el consecuente crecimiento económico, en muchas industrias clave. Sin embargo, muchos sec-

¹⁹ Como puede verse, las suposiciones de 1993 no se materializaron, llevando a la conocida crisis de diciembre de 1994. En otras palabras, el control macroeconómico dejó de existir a partir del 21 de diciembre. De igual forma, los asesinatos políticos de personalidades mexicanas durante el año ciertamente crearon un clima de inestabilidad para los inversionistas extranjeros. El análisis durante los últimos tres meses de lo ocurrido en diciembre de 1994 lleva a la conclusión de que en México falta transparencia política para dar autenticidad a la información económica que debería de servir de guía a los inversionistas nacionales y extranjeros, así como al sector productivo. En este contexto, George Melloan, en un artículo publicado en el *Wall Street Journal*, concluye: "Specifically, the core of the problem lies in the overuse of debt financing by governments, by banks and by non-financial institutions" (23 de enero de 1995, p. A15). En México existe una combinación peligrosa de deuda de corto plazo en la forma de instrumentos financieros, con una supuesta "inversión extranjera", también de corto plazo, dedicada principalmente a la especulación financiera dentro de la Bolsa Mexicana de Valores. Ambos tipos de financiamiento, en combinación con un gran déficit de cuenta corriente (que nunca fue autofinanciable por la composición de la inversión extranjera), presionaban al peso, llevando a una devaluación de forma caótica. En otras palabras, coincido con la conclusión expuesta por David Asman: "The way to increase long bonds and secure the value of the currency is not to restrict short-term bonds or create more transaction costs for currency exchanges. Rather, it's to expand the productive base of the economy [...] The purchasing power of the Mexican currency is directly related to the power of the economy to produce" (*Wall Street Journal*, 17 de febrero de 1995, p. A13). Las inversiones en la planta productiva no desaparecen como las transacciones financieras hechas por módem, que huyen con el apretar de un botón de la computadora.

tores manufactureros canadienses han funcionado notablemente bien en el mercado de Estados Unidos [...] De hecho, el mercado estadounidense sigue siendo el más dinámico para las manufacturas canadienses de alto valor agregado, bienes terminados y servicios empresariales.²⁰

Otros autores aseguran que a partir del TLCAN las industrias canadienses de servicios registrarán un considerable crecimiento, en particular las relacionadas con los servicios de inversión, en las que, según afirman:

Las contribuciones más importantes [del TLCAN] son el reforzamiento de las normas que regulan el trato extranjero a las inversiones extranjeras en América del Norte y el impulso que da el Tratado a la continuación de la apertura del régimen mexicano de inversiones.²¹

En cuanto a México, un análisis reciente de los efectos de la liberación comercial sobre la economía del país estima que los resultados son muy alentadores, especialmente en lo relativo a las exportaciones a Estados Unidos. El autor concluye que:

En lo que se refiere a las exportaciones, la estructura de la función del volumen total de la demanda de exportaciones registró un cambio después de la liberación, lo cual puede considerarse una meta alcanzada gracias a la apertura. Es de esperarse que la consolidación de las políticas de liberación comercial brinde a la economía una función de demanda de exportaciones más estable y dinámica. Una situación que podría ser desfavorable para la economía es el hecho de que la elasticidad de la demanda de exportaciones mexicanas por parte del mayor socio comercial de México (Estados Unidos) es más bien baja. Pero, de nuevo, el proceso de apertura comercial ha dado por resultado un incremento del doble en las exportaciones. No obstante, este aumento todavía no es el suficiente en relación con la aún elevada elasticidad de la demanda de importaciones en México.²²

²⁰ Daniel Schwanen, "Were the Optimists Wrong on Free Trade? A Canadian Perspective", *Commentary*, Toronto, Canadá, CD Howe Institute, núm. 37, octubre de 1992, p. 11.

²¹ Michael Gestrin y Alan M. Rugman, "The NAFTA's Impact on the North American Investment Regime", *Commentary*, Toronto, Canadá, CD Howe Institute, núm. 42, marzo de 1992, p. 10.

²² Carlos Cabeza Reséndez, "Trade Liberalization in Mexico and the North American Free Trade Agreement", *US-Mexican Occasional Paper*, núm. 3, Austin, Texas,

A partir de este análisis resulta claro que el aumento de las exportaciones mexicanas muy probablemente ocurra en dos etapas: la primera es la de corto plazo, dependiente de la liberación comercial, que, al mismo tiempo, amenazaba las exportaciones mexicanas. La segunda etapa es a un plazo mayor y está relacionada con los flujos de inversión y la restructuración de las plantas, lo cual puede ocurrir durante los años de implantación del TLCAN. Los resultados de esta segunda etapa aún están por verse, dado que las importaciones mexicanas (de bienes de capital), que pueden aplicarse a la producción para los mercados de exportación, aún siguen creciendo. De esta manera, podemos suponer que habrá un periodo de retardo entre las importaciones mexicanas de esos bienes y sus exportaciones a América del Norte. La duración de dicho periodo y el perfil que tendrá la curva de crecimiento de las exportaciones aún quedan por determinarse.

Entre tanto, un punto importante que debe señalarse es que mientras más dure este periodo de retardo, que se reflejará empíricamente en un creciente déficit comercial y en un déficit en la cuenta corriente de México, aumentarán las dudas entre la población sobre la deseabilidad de tener una "economía abierta". En otras palabras, los mexicanos están muy conscientes de que estos *retardos* son reflejo de un cierto tipo de fracaso económico y político del modelo o dirección que el país debe seguir, según lo dictan los responsables de las decisiones en la ciudad de México. Y a medida que se debilita la confianza de los mexicanos en sus líderes políticos, debido a esos retardos y fracasos, aumentan las demandas por un cambio en las instituciones y dirigentes nacionales. La falta de confianza puede medirse fácilmente a través de las fugas de capital y el debilitamiento del peso mexicano, como ocurrió en 1982. Entre los meses de enero y marzo de este año, el peso registró una caída de alrededor de veinte centavos frente al dólar estadounidense y los rumores sobre el debilitamiento de la economía produjeron la salida de capitales mexicanos.²³

US-Mexican Policy Studies Program, LBJ School of Public Affairs, The University of Texas at Austin, 1993, p. 23.

²³ La salida de capitales era tan grave que unos empleados públicos de la ciudad de San Diego, encargados de los asuntos relacionados con México, se comunicaron con el autor, preocupados por la posibilidad de que se repitiera la crisis de 1982.

Sin embargo, aún queda por responder la pregunta de si las exportaciones mexicanas a Canadá afectarán la producción nacional del segundo, o si las exportaciones de ambos países competirán en el mercado de Estados Unidos, dando por resultado una desviación comercial en alguno de los dos países. Debe señalarse que una de las razones por las que México decidió entablar las negociaciones sobre libre comercio con Estados Unidos es que en la ciudad de México se tenía la impresión de que ciertos sectores mexicanos se verían negativamente afectados por el ALCEU. Al respecto, Gustavo Vega comenta lo siguiente:

El acceso preferencial al mercado norteamericano probablemente conduzca a la expansión de la capacidad y el empleo de las industrias canadienses, las cuales no podrían sostenerse frente a la competencia mundial [...] En efecto, en un buen número de las industrias altamente sensibles a la competencia de las importaciones se supervisa regularmente el nivel agregado de penetración de las mismas y se han impuesto límites implícitos y explícitos que no se pueden sobrepasar (por ejemplo, en las empresas del acero y los textiles) [...] En conclusión, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos puede resultar en una desviación del comercio de ciertas industrias clave.²⁴

Esta situación era igualmente válida en el caso de otros sectores canadienses, como los del vestido, petroquímicos, acero, transporte y calzado. En este contexto, tanto Canadá como México temían cierta desviación comercial de sus mercados tradicionales en Estados Unidos. Sin embargo, la principal preocupación se refería a su acceso al mercado, dado que durante los gobiernos de Reagan y Bush, México y Canadá habían estado en la mira de Estados Unidos, para tomar contra ellos medidas compensatorias y de *antidumping*.²⁵

Algo que resulta muy claro es que, dada su importancia como el mercado más grande del mundo, Estados Unidos se ha acostum-

²⁴ Gustavo Vega Cánovas, "El acuerdo bilateral de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXVIII, núm. 3, enero-marzo de 1988, pp. 396 y 397.

²⁵ Véase Stephen L. Lande y Craig VanGrasstek, *The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration*, Lexington, Lexington Books DC Heath and Company, 1986..

brado a actuar en forma unilateral, ya sea dictando la legislación sobre comercio o imponiendo castigos comerciales. El hecho de que dos naciones periféricas, como son Canadá y México, pudieran debilitar el ejercicio del poder estadounidense fue el estímulo que llevó a los negociadores de esos dos países a entablar las conversaciones sobre libre comercio con Estados Unidos. El ejemplo más concreto de los beneficios que obtuvo Canadá a partir del ALCCEU es la cláusula que estipula que debe mencionarse explícitamente que este país podría resultar afectado por cualquier modificación que se hiciera a la legislación comercial de Estados Unidos, y que es preciso llevar a cabo consultas con Canadá antes de que la legislación sea implantada. Pero esta consideración extraordinaria hacia los intereses de Canadá no se repite en el TLCAN para beneficio de México. Si bien dicha cláusula del ALCCEU no exenta a Canadá de que se le aplique la legislación comercial estadounidense (algo que Canadá se esforzó mucho en obtener durante las negociaciones del ALCCEU), sí demuestra que las naciones medianas, como Canadá, pueden lograr ciertas dispensas del ejercicio unilateral del poder que Estados Unidos generalmente aplica.

Una de las características más notables de las negociaciones del TLCAN es que la presencia de Canadá se debió a su necesidad de proteger el ALCCEU. En este sentido, se consideraba en un principio que tanto el TLCAN como el ALCCEU eran juegos de suma cero. Pero tal impresión pronto evolucionó hacia un manejo mucho más positivo y constructivo de las relaciones bilaterales México-Canadá, impulsado quizá por un súbito incremento del comercio entre las dos naciones. En otras palabras, se podía hacer que los negocios fueran y vinieran.²⁶

Pero, si bien la expansión de los negocios entre estos dos países es ciertamente un estímulo importante para las relaciones bilaterales de México y Canadá, América del Norte es ahora una región en la que prevalecen reglas del juego homogéneas para el

²⁶ Hace poco se dio a conocer el ejemplo más reciente de la expansión de las oportunidades de negocios. La empresa ICA, el consorcio de construcción más grande de México, y la Reichmann International Mexico, con sede en Toronto, están conformando un *joint-venture*, el cual construirá un nuevo desarrollo urbano en Santa Fe, al sur de la ciudad de México. *New York Times*, Business Day (C2), 21 de febrero de 1994, p. 2, col. 1.

comercio, los servicios y la inversión. No obstante, dichas reglas no sólo deben ser interpretadas por instituciones transnacionales y nacionales, sino que también deben ser instrumentadas, y la forma en que se interpreten y apliquen dependerá de la manera en que cada uno de los países comprenda la importancia de la región norteamericana, dentro del más amplio contexto de un planeta que se reduce y globaliza.

Dada la asimetría de poderes que existe en América del Norte, un aspecto que cobra gran importancia es la forma en que el mayor poder de la región decide interpretar los acuerdos con las naciones periféricas. Un autor estadounidense afirmó que:

Algo fundamental para el éxito [del TLCAN] es hallar la base de equidad entre tres partes nacionales tan dispares en cuanto a producto nacional y tamaño de la población. Normalmente, el establecimiento de la igualdad entre naciones desiguales se logra mediante el proceso formal de la diplomacia.²⁷

En este sentido, el TLCAN y sus capítulos sobre resolución de disputas representan la institucionalización de la diplomacia. No obstante, la principal inquietud que tal vez tengan los mexicanos y canadienses es que, en lo que se refiere a Estados Unidos, la diplomacia y la negociación resultan útiles cuando se trata con el Departamento de Estado o con la USTR, pero con frecuencia sirven para muy poco ante un senador o un miembro de la Cámara de Representantes, dado que ni los canadienses ni los mexicanos votan en los estados o distritos de esas personas. Resulta, así, que el asunto principal es determinar si la capacidad para dictar fallos que tienen los paneles bilaterales y la Comisión de Libre Comercio, creados bajo el TLCAN, podrán superar el poder que ejercen las políticas electorales en Estados Unidos y su manifestación general en la política comercial de este país.

²⁷ Alan K. Henrikson, "A North American Community: From the Yukon to the Yucatán", en Hans Binnendijk y Mary Locke, comps., *The Diplomatic Record, 1991-1992*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993, p. 72.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIPLOMACIA POR MEDIO DEL TLCAN

Al parecer, el TLCAN ha reforzado en cierta medida la infraestructura para la resolución de disputas de que disponen sus miembros. Según los términos del Tratado y su artículo 2002, el Secretariado auxiliará a la Comisión y brindará apoyo logístico a los cerca de veinte Grupos de Trabajo y paneles para la resolución de disputas bilaterales a los que puede apelar cualquiera de los tres países. Tales funciones son nuevas y no estaban contempladas en el ALCCEU. Al surgir un conflicto entre dos miembros, éstos pueden elegir entre acudir al GATT o al TLCAN y, una vez decidido, dicho mecanismo prevalecerá. Pero si uno de los signatarios decide ir por la vía del GATT, debe notificar a los otros dos miembros y si uno de los quejosos elige los mecanismos del TLCAN, este último debe seleccionar cuál de los foros será utilizado. Asimismo, dado que el TLCAN aborda temas no contemplados por el GATT, tales como el de salud, el medio ambiente y la conservación, en tales casos los miembros están obligados a emplear los procedimientos del Tratado. Además de los mecanismos para la resolución de disputas que aparecen en los Capítulos 19 y 20, el TLCAN incluye otros procedimientos institucionales para las disputas relativas a servicios financieros.²⁸ En el caso de que se presenten violaciones reales o aparentes al capítulo sobre Inversiones, el TLCAN también prevé la resolución y arbitraje de disputas, otorgando a las partes el derecho de acudir a un tribunal si la violación es cometida por un gobierno central o provincial. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre Procedimientos de Aduanas es responsable de supervisar el funcionamiento de las operaciones aduanales y revisar las apelaciones sobre la determinación del origen, antes de que un exportador pueda enviar sus productos. Los procedimientos para la resolución de disputas del TLCAN son ciertamente muy amplios, pero aún queda por ver si funcionarán en la práctica. Si las pasadas operaciones del ALCCEU y sus procedimientos sirven como indicador de la forma en que la asimetría existente en América del Norte puede ser equilibrada, entonces el TLCAN tiene buenas perspectivas.

²⁸ Para un análisis de la forma en que ha funcionado el Capítulo 19 del ALCCEU véase el artículo de Gilbert R. Winham que se incluye en el presente volumen.

¿En qué medida la institucionalización de la diplomacia por medio del TLCAN afecta las relaciones bilaterales entre Canadá y México? Si bien en algún tiempo la relación entre estas dos naciones fue esporádica, el clima anterior al TLCAN (que puede describirse como uno en el que prevaleció un reconocimiento mutuo) presenció una multiplicidad de contactos entre empresarios, dirigentes sindicales, ambientalistas y funcionarios públicos. En la época posterior al Tratado, la verdadera medida de la evolución de una nueva relación dependerá del empleo que se haga de los instrumentos del Tratado para ayudar a reducir el proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos.

Como se desprende de lo anterior, los mecanismos para la resolución de disputas del TLCAN deben interpretarse no de manera sincrónica, es decir, concurrentemente al surgimiento de un conflicto, sino de manera diacrónica, brindando foros para que de manera constante se realicen conversaciones en el nivel continental. Si éste es el caso, entonces las relaciones México-Canadá seguramente vivirán una nueva época. Pero si, por otra parte, no se utilizan las instituciones para fomentar un diálogo continuo, existe el peligro de que éstas desaparezcan, con lo cual el proyecto continentalista se vería amenazado. En este sentido, la frecuencia con que se acuda a dichas instituciones servirá como termómetro para determinar la dirección que está tomando América del Norte e, igualmente importante, servirá como indicador de la efectividad de la ingeniería social aplicada al diseño y creación del marco institucional del TLCAN.²⁹ En otras palabras, debemos estar alertas para cerciorarnos de que nuestras instituciones sean utilizadas y, de lo contrario, hacer un análisis crítico de ellas para, en su caso, modificarlas a fin de que puedan servir a los intereses de América del Norte.

Si bien el TLCAN es demasiado reciente y, por lo tanto, sus instituciones y mecanismos para la resolución de disputas aún no pue-

²⁹ Dentro del Acuerdo Marco que firmaron México y Estados Unidos en 1987 había mecanismos para la realización de consultas, mismos que nunca se utilizaron dado que se prefería emplear los viejos métodos, es decir, acudiendo a amigos, tratando de resolver los conflictos de una manera *ad hoc*, etc. En ocasiones, la evaluación que los representantes comerciales de Washington hicieron del funcionamiento del acuerdo resultó negativo.

den ser evaluados, quisiera, para concluir, plantear una situación específica que surge de una premisa muy plausible, a saber, que pese a que el TLCAN funcione según se espera, es decir, que haya un flujo de capitales e inversiones hacia México y que las instituciones que Canadá utilizó tan adecuadamente bajo el ALCEU empiecen a operar bajo el TLCAN, nuevamente se presente un retraso en el desarrollo económico del país.³⁰ Es decir, que aun cuando haya un crecimiento económico, México siga enfrentando los problemas de pobreza extrema, distribución desigual de los ingresos y concentración de la producción,³¹ en donde la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos no registre ningún cambio sustancial y que las instituciones políticas que gobiernan a la nación —aunque en proceso de cambio— sean lentas en cuanto a reformar el sistema político autoritario. Bajo tales circunstancias (crecimiento económico lento, escaso desarrollo económico y continuidad del autoritarismo), la pregunta que surge es si Canadá tiene un papel que desempeñar en cuanto a coadyuvar a la transformación del sistema socioeconómico y político de México. Si bien, como casi todos estarán de acuerdo, el TLCAN no se concibió como mecanismo para propiciar dichas transformaciones, es imposible evitar preguntarse si dos estrechos socios comerciales no tienen acaso algo que decirse respecto de la injusticia socioeconómica institucionalizada. ¿De qué manera pueden ellos dialogar sobre tales asuntos? ¿Existen mecanismos que puedan ser utilizados, en forma cooperativa, para brindarse una ayuda mutua?

Son tres las áreas en las que Canadá podría colaborar a la transformación de México. La primera se refiere a los procedimientos gubernamentales contenidos en el TLCAN que requieren de *transparencia* en las acciones. El sistema mexicano siempre se ha caracterizado por su falta de transparencia, y no sólo en lo que se

³⁰ Gustavo del Castillo, "The NAFTA: A Mexican Search for Development", en Richard S. Belous y Jonathan Lemco, coords., *NAFTA as a Model of Development. The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas*, Washington, National Planning Association, The Friedrich Ebert Stiftung/The Institute of the Americas, 1993.

³¹ Gustavo del Castillo, "Mexican Development Concerns and the Formation of a Free Trade Area in North America", ponencia presentada ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Subcomité Bancario sobre Desarrollo, Finanzas, Comercio y Políticas Monetarias Internacionales, 16 de abril de 1991.

refiere al comercio internacional y a las compras gubernamentales. Este concepto y sus aplicaciones podrían extenderse hasta abarcar áreas tales como la de protección ambiental, en donde la transferencia de tecnología constituye un elemento central del control ambiental. La transparencia de los métodos de verificación y de los resultados podrían ayudar mucho a mejorar la calidad de vida del promedio de los mexicanos. Pero más importante aún es que, a medida que este tipo de conducta se extendiera hacia otras áreas no incluidas en los acuerdos comerciales formales, la *práctica* de la transparencia podría convertirse en la conducta habitual de los sectores público y privado.

El segundo renglón en el que la influencia de Canadá podría hacerse sentir es mediante las instituciones financieras creadas bajo el TLCAN, tales como el Banco de Desarrollo para América del Norte (BDAN). Dado que el TLCAN integra dos economías desarrolladas y una en vías de desarrollo, bajo la premisa de que no se realizarán transferencias similares a las que caracterizan a la Unión Europea, Canadá podría ejercer su influencia para verificar que México cuente con los recursos de desarrollo necesarios para llevar a efecto algunos de los compromisos adquiridos bajo el TLCAN. Los mexicanos que viven en aquellas zonas (como la fronteriza) en las que el BDAN enfocará inicialmente sus acciones enfrentan problemas particularmente importantes, tales como el de la protección ambiental y la calidad del agua. Aquí, los canadienses podrían establecer lazos de cooperación con los representantes mexicanos, tanto locales como regionales. La experiencia de los canadienses en cuanto a tratar con los representantes y comunidades del norte de Estados Unidos podría ayudar a los mexicanos a interactuar de manera más eficiente con sus contrapartes, en un escenario transnacional.

Finalmente, desde finales de la segunda guerra mundial, Canadá ha sido un actor internacional de gran relevancia en organismos mundiales tales como el Grupo de los Siete, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de que ingresó en la OEA a fin de tener una mejor relación con los países del hemisferio occidental. Aun cuando México no es ajeno a dichos organismos, Canadá puede ahora desempeñar un papel específico dentro de ellos, con respecto a México, ya sea como *fiador* o *intermediario* de los

intereses mexicanos. Poco a poco Canadá se dará cuenta de cuáles son tales intereses y necesidades, a medida que la relación bilateral se intensifique, impulsada por el TLCAN. En otras palabras, México y sus necesidades de desarrollo adquirirán rasgos específicos que Canadá comprenderá, pudiendo entonces brindar su ayuda. Tal sociedad para el desarrollo, que aquellos que creíamos en el TLCAN vimos como uno de sus principales resultados, representa un reto para Canadá, al cual esperamos que pueda responder.

LA INVERSIÓN JAPONESA DIRECTA EN MÉXICO Y CANADÁ: ¿COMPARTIMOS LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA?

MIREYA SOLÍS¹

Universidad de Harvard

INTRODUCCIÓN

La expansión de la regionalización de la economía mundial ha coincidido con el surgimiento de Japón como uno de los principales inversionistas extranjeros. Por ello, la forma en que reaccionen las empresas japonesas ante la conformación de los grupos económicos influirá considerablemente en el efecto que estos bloques tengan sobre los patrones internacionales de inversión directa. La reciente creación del área norteamericana de libre comercio y la respuesta japonesa a ella nos ofrecen una oportunidad única para reflexionar sobre aquellos factores que influyen en las decisiones de los inversionistas de países no miembros del área regional.

Al analizar los efectos de la integración regional sobre la inversión de las naciones externas a la región no sólo debe tomarse en cuenta el crecimiento general (o falta de él) del flujo de inversión extranjera directa (IED) hacia el bloque, sino también debe estudiarse la forma en que las nuevas reglas comerciales determinan qué tan atractivo resulta cada uno de los miembros como sitio para que los inversionistas externos al bloque comercial instalen en él sus fábricas.

¹ Este trabajo es una traducción del artículo "Sharing the Spoils of Economic Integration?: Japanese Direct Investment in Mexico and Canada", que aparecerá en el volumen de Van R. Whiting, Jr., comp., *Regionalization in NAFTA: The Americas and Asia Pacific*, La Jolla, Calif., Center for US-Mexican Studies, en prensa. Deseo agradecer a Luz María de la Mora y a Jeffrey J. Irish por su invaluable ayuda para la preparación de este trabajo.

cas. La mayoría de los estudios sobre la IED japonesa en América del Norte se han centrado en Estados Unidos, desatendiéndose por tanto el aspecto de la distribución de los flujos de inversión japonesa en la región. Por tal motivo, el objetivo principal del presente trabajo será analizar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sobre la conducta de la inversión japonesa en relación con los dos socios más pequeños del grupo económico, a saber, México y Canadá.

Luego de analizar las tendencias recientes de la inversión japonesa en América del Norte, examinaremos con más detalle la evolución de las inversiones niponas en México y Canadá. Dichos antecedentes históricos son necesarios para comprender hasta qué punto la nueva zona comercial influye en las operaciones empresariales en estos dos países. Asimismo, se analizarán las formas específicas en que el TLCAN puede influir en las decisiones japonesas en materia de inversión, con respecto a México y Canadá.

Los resultados que obtuvimos no corroboran la idea de que el comportamiento de la inversión japonesa en América del Norte experimentará una profunda transformación. Los flujos de inversión hacia la región continúan aletargados y lo más probable es que el efecto de ciertas disposiciones del TLCAN será reafirmar la concentración del capital japonés en Estados Unidos, con apenas un escaso derrame hacia las dos economías vecinas. Para hacer tal afirmación no contamos sino con evidencias preliminares y se requeriría de más tiempo para analizar este fenómeno en detalle. Sin embargo, la conducta reciente de la inversión japonesa en América del Norte ofrece valiosos indicios que nos permiten comprender los factores relacionados con la integración regional que afectan la toma de decisiones en materia de IED.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL INVERSIONISTA NO MIEMBRO: JAPÓN EN LA REGIÓN NORTEAMERICANA

La conformación de bloques en la economía mundial no sólo ejerce una poderosa influencia sobre el comercio internacional, sino también sobre el destino de los flujos de inversión. Hasta la fecha, la mayoría de los estudios relativos al impacto del TLCAN en el resto

del mundo se han centrado en los aspectos referentes a la creación y desviación del comercio.² Sin embargo, los efectos del TLCAN sobre los patrones de inversión directa interregional merecen una mayor atención. En esta sección se intentará hacer una contribución al respecto, analizando la información disponible a la fecha sobre la inversión japonesa reciente en la región de América del Norte.³

El impacto de la integración económica sobre la inversión de los países no miembros no es un tema nuevo en la literatura relativa a las empresas multinacionales. Muchas de las conclusiones del posible efecto de los procesos de integración económica sobre la IED externa fueron hechas a partir del comportamiento mostrado por las multinacionales estadounidenses luego de la conformación de la Unión Europea (UE).⁴ Se observó un rápido incremento de las actividades de inversión por parte de Estados Unidos, lo que llevó a confirmar la idea de que la formación de bloques estimula la inversión de los países externos.

Sin embargo, hay quien objeta esta opinión convencional. Según Peter Robson, la mayoría de estos estudios *ex post* presentan un problema de identificación. En otras palabras, enfrentan la dificultad de demostrar que los cambios en la conducta de la inversión son resultado de la integración y no de otros factores.⁵ El problema radica en separar los efectos de la variable independiente (es decir, la integración económica) de un sinnúmero de influen-

² Un excelente análisis de los efectos comerciales del TLCAN sobre las naciones no miembros se encuentra en Carlos Alberto Primo Braga, "NAFTA and the Rest of the World", en Nora Lustig *et al.*, *North American Free Trade. Assessing the Impact*, Washington, The Brookings Institute, 1992.

³ La integración económica puede, por supuesto, darse en diversas formas, ya sea mediante la creación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. En este trabajo, sin embargo, sólo me referiré al impacto general de la conformación de grupos económicos sobre la IED, sin considerar los diversos efectos que la existencia o ausencia de un arancel externo común pudiera producir.

⁴ Dos análisis clásicos de la participación de las multinacionales estadounidenses en la UE son los de J.H. Dunning, *The Location of International Firms in an Enlarged EEC*, Manchester, Manchester Statistical Society, 1972; y B. Balassa, "Effects of Commercial Policy on International Trade, the Location of Production and Factor Movements", en B. Ohlin *et al.*, comps., *The International Allocation of Economic Activity*, Londres, Macmillan, 1977.

⁵ Peter Robson, *The Economics of International Integration*, Londres, Allen & Unwin, 1987, p. 78.

cias diversas que afectan la toma de decisiones en materia de inversión.

Otros sostienen que el comercio y la inversión se sustituyen, es decir, que su movimiento es inverso. A partir de su análisis de los patrones bilaterales de inversión en Estados Unidos y Canadá, A.E. Safarian concluye que si bien los aranceles han influido en los flujos de IED, éstos no son sino uno de muchos factores determinantes. La decisión en materia de inversiones no es unidimensional. Los tipos de cambio, los costos de transporte, los subsidios y los requisitos de desempeño son todos ellos factores que las multinacionales toman en cuenta al evaluar las oportunidades de inversión. Por tal motivo, según Safarian, un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos no provocará una desinversión tajante por parte del segundo, cuando se eliminen las barreras comerciales. En efecto, las empresas estadounidenses ya establecidas en Canadá tendrán que enfrentar gastos importantes, pero, por otra parte, también las oportunidades de especialización y las economías de escala hacen de Canadá un sitio atractivo de producción dentro del área de libre comercio.⁶ Por su parte, Alan M. Rugman llega a una conclusión similar en su estudio de los efectos de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos sobre los flujos bilaterales de inversión. Rugman señala que el comercio y la inversión ni se sustituyen ni se complementan, de manera total. La empresa multinacional decide entrar en un mercado ya sea mediante las exportaciones o la producción local a partir de un análisis de costo/beneficio de cada opción y tomando en cuenta muchos factores, entre ellos las barreras arancelarias y no arancelarias existentes.⁷

No obstante, la mayoría de los análisis de la influencia de la integración económica sobre la estrategia multinacional se han centrado en la inversión en el interior del bloque. Safarian y Rugman, de manera individual, persiguen el mismo objetivo, a saber, invalidar la simple afirmación de que la eliminación de las barreras arancela-

⁶ A.E. Safarian, "The Relationship between Trade Agreements and International Direct Investment", en David W. Conklin y Thomas J. Courchene, comps., *Canadian Trade at a Crossroads: Option for New International Agreements*, Toronto, Ontario Economic Council, 1985.

⁷ Alan M. Rugman, *Multinationals and Canada-United States Free Trade*, Columbia, University of South Carolina Press, 1990.

rias produce la reducción de los flujos de inversión entre dos socios comerciales. Sin embargo, dichos análisis conceden poca atención al aspecto de la inversión de los no miembros y parecen sugerir que la conformación de bloques ejerce un efecto positivo sobre la IED de los países no miembros. Así, por ejemplo, Dunning y Robson consideran que la integración económica produce dos fuerzas que propician la inversión de los países externos a la UE, a saber, el efecto protector de un arancel externo común y la disminución de las distorsiones estructurales, que da por resultado menores costos de transferencia.⁸ En el escenario norteamericano, Rugman considera que una economía ampliada atraerá a los inversionistas europeos y japoneses, y que Canadá, con su acceso seguro al mercado estadounidense, resultará particularmente atractivo.⁹

Si bien los resultados son aún preliminares, el comportamiento reciente de la inversión japonesa en América del Norte parece aconsejar cierta reserva en cuanto a lo que se ha previsto serían los efectos de la creación del bloque comercial sobre la inversión directa de los países no miembros. La inversión directa japonesa en América del Norte tuvo un auge en la segunda mitad de la década de los ochenta. Como puede observarse en el cuadro 1, ésta se duplicó entre 1985 y 1986, alcanzando la cifra máxima de 33 938 millones de dólares en 1989. Ese año, la mitad del total de la inversión japonesa en el extranjero se concentró en la región norteamericana. Sin embargo, la década de los noventa ha sido un periodo de contracción de los flujos de inversión extranjera hacia esta área geográfica y, en 1992, los flujos anuales cayeron a 14 623 millones de dólares.

Debe señalarse que la inversión japonesa en el extranjero ha disminuido de manera general y que el momento de tal disminución coincide con la observada en América del Norte. La tasa de crecimiento anual de la inversión japonesa que presenta el cuadro 2 muestra que los últimos diez años pueden dividirse en dos periodos: uno de crecimiento rápido (1984-1989) y otro de disminución considerable (1990-1992).

⁸ John Dunning y Peter Robson, "Multinational Corporate Integration and Regional Economic Integration", en John Dunning y Peter Robson, comps., *Multinationals and the European Community*, Oxford, Basil Blackwell, 1988, p. 9.

⁹ *Ibid.*, p. 37.

CUADRO 1
IED japonesa: flujos anuales hacia América del Norte
(Canadá, Estados Unidos y México)
(Millones de dólares estadounidenses)

<i>Año</i>	<i>Canadá</i>	<i>EUA</i>	<i>México</i>	<i>América del Norte</i>
1985	100 (.8)	5 395 (49.1)	101 (.8)	5 596 (45.7)
1986	276 (1.2)	10 165 (45.5)	226 (1)	10 667 (47.8)
1987	653 (1.9)	14 704 (44.1)	28 (.1)	15 385 (46.1)
1988	626 (1.3)	21 701 (46.2)	87 (.2)	22 414 (47.6)
1989	1 362 (2.0)	32 540 (45.9)	36 (.5)	33 938 (50.2)
1990	1 064 (1.8)	26 128 (45.9)	168 (.2)	27 360 (48.0)
1991	797 (1.9)	18 026 (43.0)	193 (.4)	19 016 (45.7)
1992	753 (2.2)	13 810 (40.4)	60 (.1)	14 623 (42.8)

() Porcentaje del flujo total de inversión japonesa en ese año.

Fuente: Japan, Ministry of Finance, *Statistics for the Approval/Notification of Overseas Direct Investment*.

CUADRO 2
Flujos anuales totales de IED japonesa
(Millones de dólares estadounidenses)

<i>Año</i>	<i>Flujo anual</i>	<i>Tasa de cambio desde el año anterior</i>
1980	4 693	-6.0%
1981	8 932	90.3%
1982	7 703	-13.7%
1983	8 145	5.7%
1984	10 155	24.7%
1985	12 217	20.3%
1986	22 320	82.7%
1987	33 364	49.5%
1988	47 022	41.0%
1989	67 549	43.7%
1990	56 911	-15.7%
1991	41 584	-27.0%
1992	34 138	-18.0%

Fuente: *Ibid.*

De esta manera, los niveles absolutos de la inversión japonesa destinada a América del Norte no revelan mucho sobre la respuesta de Japón a la integración regional, ya que bien podría asociarse la disminución de las inversiones en la región a la contracción generalizada de la IED japonesa. Un indicador más revelador sería el lugar que ocupa América del Norte como receptora de la inversión nipona. Pese a la reducción de la IED japonesa, ¿América del Norte ha mantenido un porcentaje privilegiado de ella? Y, de ser así, ¿se puede atribuir esto a la atracción que ejerce el proceso de integración regional?

Del análisis de los porcentajes relativos se desprenden resultados interesantes que, de hecho, cuestionan las predicciones sobre los flujos de IED que se han hecho a partir de la firma de acuerdos de liberación comercial. La proporción de la IED japonesa destinada a América del Norte ha alcanzado su nivel más bajo desde 1985 (véase el cuadro 1). Las cifras de los tres años de contracción de la inversión japonesa (1990, 1991 y 1992) muestran que el cambio en los flujos anuales de inversión de Japón a América del Norte (-19.38%, -30.49% y -23.1%) han sido siempre inferiores que las tasas de crecimiento general (-15.7%, -27% y -18%). Es interesante observar que durante este periodo el porcentaje de la inversión japonesa en la UE no se contrajo, sino que aumentó ligeramente, de 19 a 22 por ciento. Más aún, al analizar los planes de inversión de las empresas japonesas se observa que, para muchas de ellas, Europa es el lugar que resulta más atractivo para la producción. Según una encuesta realizada en 1991 por Shigeki Tejima, del Export-Import Bank de Japón, mientras 34.8% de las empresas estaban planeando aumentar ese año sus inversiones manufactureras en la Unión Europea, sólo 17.4% pensaban hacerlo en América del Norte.¹⁰ Evidentemente, el peso de estos dos bloques económicos en las inversiones japonesas no es igual.

Dos aspectos merecen ser reiterados. En primer lugar, que la inversión japonesa en América del Norte no se ha incrementado, lo cual contradice la idea de que los bloques económicos estimulan la IED de las naciones no miembros. En segundo lugar, que la

¹⁰ Shigeki Tejima, "Japanese Foreign Direct Investment in the 1980s and Its Prospects for the 1990s", *Exim Review*, vol. 11, núm. 2, 1992, p. 49.

escasa inversión en América del Norte no puede explicarse simplemente como parte de una tendencia general, dado que esta región ha resultado especialmente afectada. Ello parece indicar que, en años recientes, algo particular en la economía de la región norteamericana no ha permitido atraer a los inversionistas japoneses.

Dado que la mayor parte de la inversión japonesa se concentra en Estados Unidos, cabría aquí señalar brevemente cuáles son los factores que ejercen una influencia negativa sobre las actividades de inversión japonesa en la economía de ese país. Entre los elementos que frenan la inversión japonesa se encuentran la baja rentabilidad y los magros resultados obtenidos de pasadas inversiones. Como lo ha señalado Mira Walkins, las tasas de rendimiento de la IED japonesa en Estados Unidos han sido particularmente bajas (registrando una tasa de rendimiento de -2.4% en la inversión manufacturera, en 1989). Esto se ha explicado de diversas maneras. Dado el alto costo del yen, es posible que muchos inversionistas japoneses hayan pagado demasiado (en términos de dólares) por sus adquisiciones, y la baja rentabilidad expresada en dólares podría ser reflejo de tal pago excesivo. Otra posibilidad es que las inversiones japonesas recientes hayan tenido bajas tasas de rendimiento debido a los elevados costos de inicio de operaciones.¹¹ En la encuesta de Eximbank antes mencionada, las empresas japonesas dieron la puntuación más baja, en el nivel mundial, a sus inversiones en la región de Estados Unidos y Canadá. Respecto de su desempeño general, la inversión en esta región obtuvo 2.71, en una escala de 5 puntos. Los resultados más satisfactorios se obtuvieron en las naciones asiáticas de reciente industrialización (con una puntuación de 3.27). De nuevo, el problema más grave que señalaron las empresas japonesas en la región de Estados Unidos y Canadá fue la baja rentabilidad.¹²

Otro factor importante que ha frenado la inversión japonesa en Estados Unidos es el hecho de que muchas empresas niponas ya tienen fábricas instaladas y han alcanzado la capacidad de producción necesaria para abastecer al mercado estadounidense. En la encuesta de Eximbank, la razón que con mucha más frecuencia (53%)

¹¹ Mira Walkins, "Japanese Multinationals in the United States and Change, 1879-1990", *Business History Review*, núm. 64, invierno de 1990, pp. 622 y 623.

¹² Tejima, *op. cit.*, p. 42.

se mencionó y por la cual las empresas no tienen planes de invertir en el mediano plazo fue que ya cuentan con el suficiente posicionamiento en el mercado para responder a las futuras oportunidades de negocios.¹³ En realidad, los fabricantes japoneses sí hicieron fuertes inversiones en Estados Unidos en el pasado reciente y es interesante observar que muchas de ellas fueron una respuesta directa a medidas amenazantes o, de hecho, proteccionistas. El mayor flujo de inversión japonesa en la industria electrónica se dio en la década de los setenta, cuando las tensiones iban en aumento. Había cargos de *dumping* contra ciertas empresas japonesas; Sony enfrentaba un juicio de antimonopolio y, en 1977, se negoció un Acuerdo de Comercialización Ordenada (OMA, por su nombre en inglés). Durante este periodo, Sony, Matsushita, Sanyo, Toshiba, Sharp y Hitachi trasladaron su producción a Estados Unidos. Un patrón muy similar puede observarse en la industria automotriz. Todas las empresas automotrices japonesas instalaron fábricas y operaciones de ensamble en Estados Unidos, luego de la imposición, en 1981, de las Restricciones Voluntarias a la Exportación (RVE).¹⁴

De lo anterior resaltan dos puntos que merecen más atención. Por una parte, se ha visto que la inversión japonesa es muy sensible a las amenazas de proteccionismo directo, mismas que podrían afectarla más que la formación de un bloque comercial. Por la otra, dada la conducta dinámica de la inversión japonesa durante el periodo previo a la formalización del grupo económico, es posible que el efecto de los recientes acuerdos comerciales haya sido mitigado

¹³ *Ibid.*, p. 46.

¹⁴ Como puede deducirse de esta breve exposición, el presente trabajo no pretende analizar en detalle la evolución de la IED japonesa en Estados Unidos, sino sólo presentar un panorama general de los factores que, en los últimos años, han tendido a desalentar la inversión japonesa en la economía estadounidense. Para un análisis de las principales influencias en la inversión japonesa en Estados Unidos véase Tracey A. Drake y Richard E. Caves, "Changing Determinants of Japanese Foreign Investment in the United States", *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 6, 1992. Según Drake y Caves, el proteccionismo dirigido ha tenido también un efecto importante sobre la IED japonesa. Estos autores encontraron que otros factores determinantes son la fluctuación de las tasas de cambio, la previa penetración de las exportaciones y la intensidad de la actividad de investigación y desarrollo en industrias específicas.

por el hecho de que con anterioridad a éste ya se habían instalado bases de producción japonesas en Estados Unidos.

Al hacer un análisis de la relación entre la integración regional y la inversión de los países no miembros no sólo debe estudiarse su influencia sobre los niveles totales de dicha inversión, sino también sobre la distribución de los flujos de inversión entre las diversas unidades que conforman el bloque. Dunning y Robson señalan que, en el caso europeo, se preveía una concentración de las inversiones en el corredor central de la UE, en detrimento de la periferia. Sin embargo, éste no ha sido del todo el caso, debido, principalmente, a los incentivos que los miembros periféricos han ofrecido a las empresas multinacionales. Por lo tanto, en la siguiente sección se analizará la evolución de la inversión japonesa en los miembros "periféricos" del bloque norteamericano, a saber, Canadá y México.¹⁵

LA INVERSIÓN EN MÉXICO Y CANADÁ: TENDENCIAS HISTÓRICAS DE LA EXPERIENCIA JAPONESA

Una comparación entre México y Canadá

A primera vista, parecería muy difícil hacer una comparación entre México y Canadá. Bastan unos cuantos indicadores económicos básicos para mostrar las enormes diferencias en el tamaño y estructura de estas dos economías (véase el cuadro 3). Por ejemplo, en 1991, el PIB de México sumó menos de la mitad del de Canadá y también los volúmenes de comercio fueron muy diferentes. Mientras que, en 1991, las exportaciones de Canadá ascendieron a 124 700 millones de dólares estadounidenses, las mexicanas fueron de 27 100 millones. Asimismo, la estructura de producción de ambas naciones es muy diferente, como puede deducirse del hecho de que 11% del PIB de México lo genera la agricultura, rubro que sólo produce 3% del canadiense.

¹⁵ En este trabajo, el término "periferia" designa a aquellos países del bloque que han quedado rezagados como receptores de la IED.

CUADRO 3
Indicadores económicos básicos de México y Canadá

	México	Canadá
Población (1991, millones)	85.7	26.8
PIB total (1991, millones de \$EU)	241 386.0	570 137.0
Crecimiento promedio anual del PIB (1980-1988)	-1.4	2.3
PIB per cápita (1991, millones de \$EU)	3 030.0	20 440.0
Distribución del PIB (1985, %)		
Agricultura	11.0	3.0
Industria	35.0	30.0
Servicios	54.0	67.0
Comercio exterior (1991, miles de millones de \$EU)		
Exportaciones	27.1	124.7
Importaciones	38.1	117.6

Fuentes: Banco Mundial, *World Tables*, 1993; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook*, 1993.

Sin embargo, en otros aspectos sí es posible establecer una comparación. Ambos países están geográficamente situados en contigüidad con el mercado estadounidense; ambos comercian mayoritariamente con Estados Unidos y reciben sus inversiones; ambos han modificado su actitud en relación con la IED, de una regulación estricta al fomento de la misma, y ambos negociaron recientemente un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Todos éstos son hechos bien conocidos, pero una similitud menos evidente se encuentra en la naturaleza de la relación económica que ambos países mantienen con Japón. Como se mencionó antes, el principal socio comercial tanto de Canadá como de México es Estados Unidos, el cual recibe más de 70% de las exportaciones canadienses y mexicanas (véase el cuadro 4). Japón es el segundo socio comercial de ambos países, aunque con una participación mucho menor (4.1% de las exportaciones mexicanas y 4.8% de las canadienses). Si bien México y Canadá han logrado exportar manufacturas a Estados Unidos, su exportación principal a Japón sigue siendo los recursos naturales, mientras que sus importaciones son de bienes industriales.

CUADRO 4A
Comercio e inversión de México con Estados Unidos y Japón

	<i>EU</i>	<i>Japón</i>
Exportaciones mexicanas a: (porcentaje del total)	74.5	4.1
Importaciones mexicanas de: (porcentaje del total)	75.0	6.3
Principales productos mexicanos exportados	Petróleo crudo, automotores, equipo de distribución eléctrica, autopartes	Petróleo crudo, minerales no metálicos, metales no ferrosos y desechos
Principales productos importados por México	Autopartes, equipo para protección eléctrica, equipo de telecomunicaciones, maquinaria eléctrica	Válvulas termoiónicas, transistores, maquinaria para generación de energía, productos de hierro y acero, maquinaria para trabajo de metales
PIB acumulado en México (1993)	62.0%	4.1%

CUADRO 4B
Comercio e inversión de Canadá con Estados Unidos y Japón

	<i>EU</i>	<i>Japón</i>
Exportaciones canadienses a: (porcentaje del total)	75.0	4.9
Importaciones canadienses de: (porcentaje del total)	61.6	7.3
Principales productos canadienses exportados	Maquinaria industrial, equipo de transporte	Petróleo, gasolina, madera y papel
Principales productos importados por Canadá	Equipo de transporte, maquinaria en general, químicos, computadoras	Equipo de transporte, maquinaria en general, computadoras, maquinaria
PIB acumulado en Canadá (1993)	63.6%	4.0%

Fuentes: US Department of Commerce, *us Foreign Trade Highlights*, 1990; Investment Canada, *Canada's International Investment Position*, 1993; International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook*; Secofi, *Evolución de la inversión extranjera en México*, 1993.

Patrones similares se presentan en cuanto a la IED. Estados Unidos es, por mucho, el mayor inversionista tanto en México como en Canadá. En agosto de 1993, 62% de la IED acumulada en México fue de origen estadounidense. De igual forma, a finales de 1991, el porcentaje estadounidense de la IED acumulada en Canadá fue de 63.6 por ciento. En contraste, la inversión japonesa en México y Canadá ha sido poco significativa. En 1993 representó 4.1% de la IED acumulada en México y, en 1991, 4.0% de la IED acumulada en Canadá. Sin embargo, aunque pequeña, la proporción de inversión japonesa en México y Canadá ha aumentado en el curso de los últimos veinticinco años. En 1970 la porción japonesa de inversión acumulada fue de 0.8% en México y 0.4% en Canadá. Otro rasgo común de los flujos de inversión japonesa hacia México y Canadá es el gran interés que el capital nipón ha tenido en la explotación de los recursos naturales de esos dos países. La extracción de cobre y carbón, las operaciones en aserraderos y la explotación petrolera han sido las principales áreas de actividad de los inversionistas japoneses en Canadá. Asimismo, el petróleo mexicano captó el interés de Japón y varios grandes proyectos petroleros en México han sido financiados con capital nipón.

Evolución de la inversión japonesa en México y Canadá

Esta sección no pretende hacer un análisis profundo de la actividad de las inversiones japonesas en México y Canadá, sino ofrecer un panorama general de las principales tendencias en la evolución histórica de la IED japonesa en estos dos países. Como se observa en el cuadro 5, los flujos de inversión japonesa en Canadá y México han vivido varios periodos de expansión y contracción.

La segunda crisis petrolera produjo en México y Canadá un aumento significativo de la inversión japonesa, en los años 1979-1981. Luego de la caída de los precios del petróleo, los flujos de IED nipona se frenaron, para luego volver a incrementarse en México, en la segunda mitad de la década de los ochenta (1986-1988). Sin embargo, en esta ocasión, el sector de manufacturas de exportación resultó más atractivo a los inversionistas japoneses. En el caso de Canadá, los años 1987-1989 presenciaron un segundo periodo

CUADRO 5
Evolución de la IED japonesa en México y Canadá

	<i>México</i>	<i>Canadá</i>
1950-1973	65.4	250
1974	70.8	258
1975	100.3	257
1976	106.3	293
1977	237.0	336
1978	289.2	402
1979	376.0	485
1980	499.1	605
1981	711.2	1 000
1982	776.4	1 341
1983	780.4	1 611
1984	816.1	1 790
1986	1 037.3	2 291
1987	1 170.3	2 479
1988	1 319.1	3 149
1989	1 334.8	4 104
1990	1 455.6	4 138
1991	1 529.1	5 345
1992	1 616.0	no disponible

Fuentes: Investment Canada, *Canada's International Investment Position*, 1993; Secofi, *Evolución de la inversión extranjera en México*, 1993.

de crecimiento dinámico, con fuertes inversiones japonesas en la industria de la madera y el papel (véase el cuadro 7A). En la siguiente sección se presentará una comparación más detallada de la participación japonesa en el procesamiento de recursos y en la manufactura de México y Canadá.

Explotación y procesamiento de los recursos naturales

El capital japonés ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de diversos recursos naturales canadienses (principal-

mente productos forestales, cobre, carbón y petróleo). La participación en la explotación de estos recursos ha tomado varias formas, tales como *joint ventures*, préstamos y contratos a largo plazo. Las primeras intervenciones japonesas se dieron en el sector de los recursos forestales. En los años 1964 a 1973 varias empresas comercializadoras japonesas (Mitsubishi, Chu Itoh, Marubeni y Sumitomo) participaron en *joint ventures* con compañías papeleras canadienses y niponas. Así, por ejemplo, en 1968, Mitsubishi y Honshu Paper Company invirtieron en un molino de pulpa, en Skookumuchk. Más o menos en esta misma época, los inversionistas japoneses también participaron activamente en la extracción de cobre, principalmente mediante el otorgamiento de préstamos y la firma de contratos de compra. En 1966 Sumitomo Metal Mining Company, Sumitomo Corporation, Mitsubishi Metal Corporation y Mitsubishi Corporation otorgaron préstamos a Granisle Cooper Ltd. y convinieron en comprar su producción total, durante un periodo de diez años.¹⁶

La extracción de carbón es otra área en la que los inversionistas japoneses han estado presentes, tanto mediante la participación minoritaria en empresas como por otorgamiento de préstamos. Sin embargo, Richard Wright señala que la principal contribución japonesa al desarrollo de la explotación del carbón ha sido la firma de contratos a largo plazo. Se requería de un nivel garantizado de demanda para hacer posible las fuertes y necesarias inversiones de capital. La segunda crisis petrolera dio un gran impulso a la participación nipona en el sector canadiense del carbón, en virtud de que la industria siderúrgica japonesa, luego de años de reticencia, se decidió a aumentar sus importaciones de carbón canadiense. En 1981 se puso en marcha el Desarrollo de Carbón del Noreste, la iniciativa industrial más importante en la Columbia Británica, luego de que un consorcio japonés de acerías firmó un contrato de compra.¹⁷

Por su parte, la participación de Japón en la industria petrolera canadiense aumentó con rapidez durante los años 1978 y 1979.

¹⁶ Un recuento detallado de muchas iniciativas japonesas en el procesamiento de recursos canadienses se encuentra en Frank Langdon, *The Politics of Canadian-Japanese Economic Relations, 1952-1983*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983.

¹⁷ Richard W. Wright, *Japanese Business in Canada. The Elusive Alliance*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1984, pp. 68 y 69.

Anteriormente, la inversión acumulada japonesa en el sector petrolero de Canadá ascendía a tan sólo 11 millones de dólares estadounidenses, pero en esos dos años se sumaron 82 millones de dólares de inversión. Pese a los estrictos límites impuestos por la Política Energética Nacional de Canadá, que permite la exportación de petróleo y gasolina sólo en tanto esté garantizado el abasto del país, los japoneses estaban dispuestos a participar en varios proyectos. En 1981, la Japan National Oil Company y un grupo de 44 empresas otorgaron 400 millones de dólares estadounidenses en préstamos para la exploración petrolera en el Ártico. La parte japonesa estaba dispuesta a aceptar considerables riesgos, pese a las estipulaciones de que 1) las exportaciones de petróleo a Japón no se iniciarían sino hasta que estuviera garantizado el abasto en Canadá y, 2) que si el proyecto fracasaba, Japón recuperaría el préstamo principal, pero no los intereses. Esquemas similares han sido aplicados para la participación japonesa en los proyectos de las arenas petroleras de Alberta (el proyecto Athabasca, de 1978, y el proyecto Primrose/Cold Lake, de 1977). Sin embargo, la caída de los precios del petróleo influyó sobre la participación japonesa en la exploración petrolera de Canadá y, en 1982, Japón se retiró del proyecto Cold Lake, en el que había invertido 10 millones de dólares estadounidenses.¹⁸

De igual forma, el petróleo mexicano interesó mucho a Japón y, durante los años 1978-1982, este recurso produjo un aumento sin precedentes en el intercambio económico de estos dos países. La participación japonesa en el total de la IED en México alcanzó su punto más alto en 1982, con 7.2 por ciento. Los bancos privados japoneses también otorgaron muchos préstamos a México y su participación en la deuda pública mexicana aumentó de 5.4% en 1977, a 16% en 1980. Las exportaciones mexicanas a Japón casi se duplicaron en un año, llegando a 563.2 millones de dólares en 1980. Ese mismo año, México se convirtió básicamente en exportador de un solo producto a Japón; las ventas de petróleo, por sí solas, ascendieron a 474 millones de dólares.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, pp. 66-68.

¹⁹ Para un análisis más detallado de la influencia del petróleo sobre las relaciones económicas entre México y Japón, véase Mireya Solís, "Causas y tendencias de la inversión japonesa mundial: implicaciones para México", México, tesis de licenciatura, El Colegio de México, 1989.

Pero el hecho más importante ocurrió en agosto de 1979, con la firma de un contrato petrolero entre ambos países. El Eximbank de Japón, junto con otros 22 bancos privados, acordaron otorgar un préstamo de 500 millones de dólares para la modernización del puerto Salina Cruz. Asimismo, el Fondo para la Cooperación Económica en el Extranjero otorgó un préstamo en condiciones muy favorables, de 150 millones de dólares a Sicartsa, el proyecto siderúrgico mexicano. A cambio, el gobierno de México ofreció exportar 100 millones de dólares en petróleo a Japón. Aunque la demanda japonesa de petróleo mexicano se redujo luego de la caída del precio de éste, en 1982, el interés de Japón por desarrollar la industria petrolera mexicana no disminuyó. Esto queda demostrado por la amplia participación japonesa en un gran proyecto para la infraestructura petrolera mexicana, a saber, el Proyecto Petrolero del Pacífico (PPP). Con la construcción de un oleoducto que unirá el Golfo de México y la costa del Pacífico, el PPP proyecta crear un centro de exportaciones en el Pacífico, desde el cual se abastecerá a los mercados asiáticos. El interés de Japón en dicho proyecto es obvio; en 1986 contribuyó con 500 de los 700 millones de dólares invertidos.²⁰

Finalmente, el interés de Japón por el petróleo fomentó su participación en la manufactura mexicana, no sólo en Sicartsa, sino también por medio de inversiones en la producción de bienes de capital. Un consorcio japonés dirigido por Sumitomo adquirió 40% de las acciones de la empresa Productora Mexicana de Tubería (PMT), que fabrica tubería de grandes diámetros para satisfacer las necesidades de la industria petrolera.²¹

²⁰ "Proyecto Petrolero del Pacífico", en *Mercado de Valores*, año XLVII, núm. 10, 9 de marzo de 1987, pp. 249-251.

²¹ Los problemas que se han planteado a estas *joint ventures* entre empresas japonesas y el gobierno mexicano se analizan en Wilson Peres, "Japanese Joint Ventures with the Mexican State: The Limits of Forced Cooperation", en Gabriel Székely, comp., *Manufacturing Across Borders and Oceans. Japan, the United States and Mexico*, La Jolla, University of California, San Diego, 1991.

Manufactura

Un rasgo distintivo de la IED japonesa en Canadá es su escasa presencia en el sector manufacturero. Como puede verse en el cuadro 6, la proporción de la inversión japonesa en la manufactura siempre ha sido significativamente más elevada en México que en Canadá. Más aún, dentro del sector manufacturero canadiense, el capital nipón se ha concentrado en el procesamiento de los recursos naturales. La inversión japonesa en productos de madera y papel, como proporción del total de la inversión japonesa en la manufactura, representó 95% en 1971, 54% en 1981, y 43% en 1991.²² En el estudio que realizó en 1984, Richard Wright sólo pudo hallar seis

CUADRO 6
**Distribución por sectores de la inversión japonesa
 en México y Canadá**
 (Total de acciones en millones de dólares estadounidenses,
 años seleccionados)

	Canadá (1971)	México (1971)	Canadá (1981)	México (1981)	Canadá (1991)	México (1991)
Total	187 (100%)	22 (100%)	1 000 (100%)	818 (100%)	5 345 (100%)	2 067 (100%)
Manufactura	97 (51.8%)	15 (71.3%)	185 (18.5%)	275 (33.6%)	2 662 (49.8%)	1 304.4 (63.1%)
Comercio y servicios	24 (12.8%)	6 (27.9%)	333 (33.3%)	32 (4.1%)	957 (17.9%)	236.1 (11.42%)
Minería, petróleo y gasolina	63 (33.6%)	—	402 (40.2%)	500 (61.1%)	97 (1.8%)	502.1 (22.2%)
Finanzas	3 (1.6%)	no disp.	34 (3.4%)	no disp.	1 290 (24.13%)	12 (0.58%)

Fuentes: Datos calculados con base en Investment Canada, *Canada's International Investment Position*, 1993, y en Gabriel Székely, "Mexico's International Strategy: Looking East and North", en Gabriel Székely y Barbara Stallings, comps., *Japan, the United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 155.

²² Cálculos hechos con base en Statistics Canada, *Canada's International Investment Position*, Ottawa, Minister of Industry, Science and Technology, 1993, p. 117.

compañías japonesas que producían bienes de consumo e industriales; cuatro de éstas se encontraban en el sector eléctrico-electrónico (Hitachi, Matsushita, Sanyo y Erie Technological Products).²³

Entre los principales factores que se han mencionado para explicar la falta de interés de Japón por la industria canadiense están el reducido tamaño del mercado interno, los altos costos de producción, las políticas nacionalistas con respecto al capital extranjero (y, en particular, el Acta de Revisión de la Inversión Extranjera, de 1974), los conflictos jurisdiccionales entre la federación y las provincias, y la inquietud laboral que se refleja en el alto índice de huelgas.²⁴

Pese a esto, en la segunda mitad de los años ochenta la inversión japonesa en la manufactura canadiense tuvo un significativo incremento. La primera parte de la década se había caracterizado por las fricciones comerciales en el sector automotriz, luego de que Canadá (siguiendo el ejemplo de Estados Unidos) impuso restricciones voluntarias a las exportaciones. Pero, pese a que Japón convino en reducir 6% sus exportaciones automotrices a Canadá, al año siguiente tuvieron que emplearse ciertas tácticas de presión (tales como una mayor lentitud en la autorización aduanal para los autos japoneses, en Vancouver).²⁵ No obstante, una vez que fue claro que las cuotas automotrices habían estimulado la inversión japonesa en Estados Unidos, pero no en Canadá, el gobierno canadiense decidió ofrecer incentivos a fin de atraer a las empresas automotrices niponas, los cuales se expresaron en forma de reintegros de los derechos de aduana (de esto se hablará posteriormente en detalle). La estrategia tuvo éxito: Honda (1984), Toyota (1986) y Suzuki decidieron producir en Canadá, en un *joint venture* con General Motors (1986).

La participación japonesa en el sector manufacturero mexicano ha sido muy diferente de la experiencia canadiense. En primer lugar, la manufactura siempre ha constituido el principal rubro de actividad del capital japonés en México. En 1971 representó 71%

²³ Wright, *op. cit.*, p. 44.

²⁴ Los informes de varias misiones económicas japonesas a Canadá se analizan en Wendy Dobson, "A Canadian Perspective", en Wendy Dobson, comp., *Canadian-Japanese Economic Relations in a Triangular Perspective*, Toronto, CD Howe Institute, 1987.

²⁵ Hideo Sato, "A Japanese Perspective", en *ibid.*, p. 44.

del total de la inversión japonesa y en 1991 aún alcanzaba 63% (véase el cuadro 6). La inversión japonesa se ha concentrado básicamente en unas pocas industrias, a saber, las de equipo de transporte, metales, maquinaria en general, productos químicos y equipo eléctrico-electrónico (cuadro 7B).

En segundo lugar, algunas de las principales incursiones en la manufactura mexicana se remontan a alrededor de treinta años. Nissan Mexicana, que por sí sola representa 55% de toda la inversión japonesa en México, se estableció en 1966. El gobierno mexicano aplicaba entonces una estrategia de sustitución de importaciones y a Nissan le resultó atractivo producir para aquel mercado interno protegido. La producción de la planta de Nissan en Cuernavaca aumentó rápidamente, de una cifra inicial de 1 500 autos por año, a 30 000 en 1975. En 1980, Nissan Mexicana empleaba 4 100 personas y generaba 23% de las exportaciones automotrices mexicanas.²⁶ Pero la crisis de 1982 puso en serias dificultades a la industria automotriz mexicana; las ventas cayeron de 570 000 en 1978, a 248 000 en 1982. Sin embargo, Nissan respondió produciendo modelos más económicos y otorgando más líneas de crédito a sus clientes. Esta estrategia tuvo un gran éxito, ya que la empresa aumentó su participación en el mercado automotriz mexicano, de 13.9% en 1981, a 28.6% en 1988²⁷ y, en 1989, Nissan vendió 96 000 vehículos en México. Asimismo, las actividades de exportación de Nissan han aumentado, de acuerdo con su estrategia a largo plazo de abastecer a los mercados latinoamericanos e incrementar las exportaciones a Estados Unidos. Actualmente, Nissan Mexicana vende motores a su planta hermana de ensamble, en Smyrna, Tennessee, y las actividades de exportación recibirán un fuerte impulso con la construcción de una planta de ensamble en Aguascalientes (con un valor de 1 000 millones de dólares). En ella se fabricará el modelo Stanza, que será enviado a Estados Unidos y a Canadá.²⁸

²⁶ Mikoto Usui, "Transferencia internacional de tecnología industrial: una evaluación del desempeño japonés en los países recientemente industrializados de América Latina", en *Transnacionalización y periferia semiindustrializada*, México, CIDE, 1983, p. 318.

²⁷ *El Financiero*, febrero de 1989, p. 38.

²⁸ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics, 1992, p. 236.

CUADRO 7A

Valor acumulado de la IED japonesa en la manufactura canadiense
(1987-1991, millones de dólares estadounidenses)

	Alimentos, bebidas y tabaco	Madera y papel	Prods. químicos y textiles	Prods. minerales metálicos	Equipo para maquin.	Equipo de transporte	Partes eléctricas y electrón.
1987	9	145	24	132	43	571	148
1988	9	780	6	146	56	780	152
1989	24	1 168	9	192	157	690	194
1990	43	1 111	81	197	160	613	222
1991	44	1 107	138	866	182	667	230

Fuente: Investment Canada, *Canada's International Investment Position*, 1993.

CUADRO 7B

Valor acumulado de la IED japonesa en la manufactura mexicana
(1988-1992, millones de dólares estadounidenses)

	Alimentos	Textiles	Químicos	Metales	Maquinaria general	Eléct. electrón.	Equipo transporte	Otros
1988	40.1	7.1	46.5	109.5	42.8	30.2	697.9	6.1
1989	41.1	7.7	47.6	117.2	43.6	38.2	699.0	6.3
1990	59.0	7.7	59.4	126.5	43.6	39.8	800.6	11.7
1991	59.0	8.7	60.6	128.5	45.0	41.2	940.4	18.9
1992	59.0	8.7	62.6	137.5	65.0	42.2	957.4	20.9

Fuente: Calculado con base en Keiichi Tsunekawa, "Japan's Response to NAFTA", manuscrito, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, febrero de 1994.

De igual forma, las empresas japonesas del sector eléctrico/electrónico tampoco son nuevas en México. Las primeras en llegar fueron Toshiba (1966), Mitsubishi (1971), Hitachi (1972), NEC (1975) y Sony (1980). Sin embargo, a diferencia de Nissan, que no tiene plantas maquiladoras, estas compañías sí han participado activamente en el programa de maquiladoras. Así, por ejemplo, en 1980 Sony reubicó en Tijuana su producción de televisores a color; Hitachi construyó en 1986 una planta de ensamble para el chasis de los televisores, en Tijuana, y ese mismo año Toshiba instaló una

operación similar en Ciudad Juárez. Estos ejemplos apuntan al hecho de que, en el pasado reciente, Japón ha estado muy interesado en la industria maquiladora. De las 84 fábricas que iniciaron operaciones en México en la década de los ochenta, más de 60 eran maquiladoras y, en 1991, 70 maquiladoras japonesas estaban concentradas básicamente en la industria electrónica (39) y en la de autopartes (17).²⁹

Las ventajas que la operación de plantas maquiladoras ofrece a las empresas japonesas no se limitan tan sólo al empleo de mano de obra barata. Otro aspecto importante ha sido el otorgamiento de aranceles preferenciales. Bajo el programa de maquiladoras, los insumos importados entran en México libres de impuestos y, luego de cierto procesamiento, son exportados a Estados Unidos, pagando aranceles únicamente sobre el valor del procesamiento en México y de los componentes mexicanos o de terceros países. Las empresas japonesas han gozado de tales aranceles preferenciales en virtud de que la industria maquiladora ha estado abierta a la participación de terceros países. El sistema arancelario de Estados Unidos ofrece a las maquiladoras extranjeras un arancel de cero sobre el contenido estadounidense de sus productos, independientemente del porcentaje de contenido del país extranjero. De igual forma, según las leyes mexicanas, las maquiladoras extranjeras están exentas de aranceles si el producto es exportado.³⁰

²⁹ Gabriel Székely, "In Search of Globalization: Japanese Manufacturing in Mexico and the United States", en Székely, *Manufacturing...*, *op. cit.*, p. 17.

³⁰ Sin embargo, Peter Ennis plantea la posibilidad de que, mediante tales ventajas arancelarias, los japoneses utilicen a México como puente para entrar en Estados Unidos. El autor sostiene su afirmación con base en ciertos ejemplos, como los siguientes: "Cuando Matsushita importa cinescopios de Japón para fabricar sus televisores en Chicago, paga un arancel de 15 por ciento. Sin embargo, si esos mismos componentes son importados a Estados Unidos, pero destinados a la planta de Matsushita en Tijuana, la aplicación del arancel es postergada, de acuerdo con la cláusula 807 del Código de Aranceles de Estados Unidos, hasta que los componentes vuelvan a entrar en Estados Unidos. Éstos, en efecto, vuelven a entrar, pero como parte de un televisor Matsushita terminado y el arancel sobre un televisor terminado es de sólo 5 por ciento. Por su parte, Sanyo obtiene mayores ahorros en sus refrigeradores compactos, que antes se producían en San Diego. Sanyo importa acero laminado y compresores de Japón. El arancel se posterga dado que los productos van a Tijuana, en donde el acero es pintado, doblado y perforado, lo que constituye tres 'transformaciones sustanciales' que, según la legislación comercial estaduni-

Por otra parte, en un ambiente con tantas tensiones comerciales como el que prevalece en la relación de Estados Unidos y Japón, las maquiladoras también han sido útiles en otros sentidos. Así, por ejemplo, un funcionario de JETRO que en 1988 fue entrevistado en la ciudad de México por la revista *Expansión*, comentó que la principal ventaja que ofrecían las maquiladoras era que sus productos no se registran como mercancías japonesas, sino como exportaciones mexicanas.³¹ De hecho, a la tradicional preocupación estadounidense de que se pierdan empleos se ha sumado la inquietud de que Japón esté usando a México como plataforma de exportación. En junio de 1987 tuvo lugar una audiencia del Congreso, en San Diego, para analizar el impacto de las maquiladoras sobre el empleo en Estados Unidos y la creciente inversión japonesa en este sector. Si bien el informe de la audiencia concluyó que las maquiladoras desempeñan un papel positivo en cuanto a elevar la competitividad internacional de las empresas estadounidenses, también se expresó cierta inquietud con respecto a la participación japonesa en el programa. Vale la pena destacar aquí dos propuestas que se presentaron durante las audiencias. Por una parte, el señor Bernard sugirió que los beneficios de las maquiladoras fueran restringidos a las naciones del hemisferio occidental, lo cual va en contra de la idea de que éstas deben estar abiertas a todas las naciones. Por la otra, Charles Vanik, antiguo congresista por el estado de Ohio, propuso que se adoptara la regla de 60% de contenido estadounidense a fin de eliminar la posibilidad de que Japón exporte componentes nipones a México, los ensamble y luego los envíe a Estados Unidos como "productos mexicanos".³² Aunque ninguna de

dense, hacen del acero un 'producto mexicano'. El acero, junto con otras importaciones que son 'sustancialmente transformadas' en México, suman más de 35% del valor del refrigerador y, con tal porcentaje de 'contenido mexicano', los refrigeradores Sanyo pueden entrar libres de aranceles en Estados Unidos, según el Sistema General de Preferencias, programa que fue diseñado para fomentar la manufactura de los países en vías de desarrollo." Peter Ennis, "Japan Discovers Mexico", en *Tokyo Business Today*, abril de 1988, pp. 21 y 22.

³¹ María Rosas, "El sol naciente amanece en México", *Expansión*, vol. 20, núm. 489, 27 de abril de 1988.

³² "Maquiladora Impact on us Jobs and Trade Competition with Japan", audiencia del Congreso ante el Subcomité para Asuntos de Comercio, Consumo y Monetarios, San Diego, 12 de junio de 1987.

las dos propuestas fue aceptada, sí dan clara muestra de la inquietud que ha despertado en ciertos sectores estadounidenses la presencia de Japón en el sector exportador mexicano.

El propósito de este breve panorama histórico es no sólo destacar las diferencias que presenta la evolución del capital japonés en México y Canadá (particularmente en los sectores económicos que han atraído a los inversionistas japoneses hacia ambos países), sino también comprender más claramente los motivos por los que la conformación de un bloque de libre comercio tendría un efecto muy diferente sobre los intereses de los empresarios japoneses respecto de los dos países. Como se vio en esta revisión, la explotación de los recursos naturales sigue siendo el principal atractivo que ofrece Canadá al capital japonés. Por lo tanto, en lo que se refiere a una gran parte de las actividades japonesas de inversión (aquellas relacionadas principalmente con la explotación de un recurso natural que se envía a Japón), el efecto de la reducción intrarregional de los aranceles en América del Norte sería de poca consideración. Sin embargo, la situación en México es casi la opuesta. Como hemos visto, la manufactura ha sido siempre la principal área de interés de los inversionistas japoneses y, a últimas fechas, las actividades de exportación (siendo el mercado estadounidense el blanco principal) han sido aquellas en las que la inversión japonesa en México ha tenido un mayor dinamismo. Por tanto, sería predecible que las nuevas reglas comerciales tuvieran un efecto importante sobre tales operaciones. Finalmente, debe señalarse que los fabricantes japoneses que operan en Canadá también estarán muy atentos a los cambios que produzca el nuevo entorno comercial y, en especial, las empresas automotrices japonesas, las cuales no sólo han estado siempre preocupadas por tener un acceso seguro al mercado estadounidense y mantener un trato arancelario favorable por parte del gobierno canadiense, sino que también han participado activamente en el debate sobre las reglas que resultan adecuadas para garantizar que las naciones no miembros reciban los beneficios del TLCAN.

LA FORMACIÓN DEL BLOQUE DE LIBRE COMERCIO:
¿DEBEMOS ESPERAR UN CAMBIO EN EL COMPORTAMIENTO
DE LA INVERSIÓN JAPONESA?

El debate en torno del TLCAN se caracterizó por fuertes desacuerdos en cuanto al impacto que tendrían las nuevas reglas comerciales sobre la generación de empleos y la protección del medio ambiente. Sin embargo, al menos en Canadá y México, se llegó a un mayor consenso en un punto, a saber, el efecto que tendría el bloque comercial sobre la inversión japonesa. Los académicos y funcionarios gubernamentales de México y Canadá convinieron en que la estrategia de integración con Estados Unidos no sólo reconciliaría sino incluso reforzaría las iniciativas de diversificación tendientes a crear relaciones económicas más amplias con otras naciones. Se afirmó que el acceso seguro al mercado estadounidense y las mayores perspectivas de un crecimiento económico rápido, resultantes de la integración, constituían poderosos incentivos para que los inversionistas japoneses trasladaran sus operaciones a México y Canadá.³³ El propósito de esta sección es hacer un análisis crítico del grado de acierto de esta "sabiduría convencional" y examinar los elementos del TLCAN que muy posiblemente influirán sobre las decisiones de inversión de Japón, en relación con México y Canadá.

Si bien no se cuenta aún sino con resultados preliminares y se requiere de más tiempo para determinar con cierto grado de certeza los efectos que tendrá el TLCAN sobre la IED japonesa, las cifras recientes no corroboran las expectativas optimistas de que la in-

³³ Esto afirman Wendy Dobson, en Dobson, *op. cit.*, p. 22, y Anthony Hampson, *Japanese-Canadian Relations. The Opportunities Ahead*, Toronto, CD Howe Institute, 1988. Por su parte, Barbara Stallings y Gabriel Székely analizan la opinión expresada por el gobierno de Salinas en el sentido de que el TLCAN tendrá un efecto positivo en relación con los inversionistas europeos y asiáticos. Véase Gabriel Székely y Barbara Stallings, comps., *Japan, the United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 34. Asimismo, en Estados Unidos se ha afirmado que el acceso seguro a su mercado fomentará la inversión japonesa en México. Véase, por ejemplo, Harley Shaiken y Sander Levin, "NAFTA: Japan Card Won't Play", *The Daily Yomiuri*, 4 de noviembre de 1993, p. 6. Una crítica acertada sobre las cartas de Japón en el mercado estadounidense se encuentra en Keiichi Tsunekawa, "Japan's Response to NAFTA", manuscrito, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, febrero de 1994, pp. 1 y 2.

versión japonesa en la manufactura tendrá un rápido crecimiento. Aunque la inversión directa japonesa en Canadá ha aumentado desde 1985, el incremento más fuerte fue en el sector del procesamiento de madera y la producción de papel, cuyo valor acumulado se elevó de 145 millones de dólares estadounidenses en 1987, a 1 107 en 1991 (véase el cuadro 7A). En 1988 se observó cierto incremento de la inversión en equipo de transporte y, en 1991, se hicieron fuertes inversiones en los productos metalíferos, minerales y metálicos. Sin embargo, en 1991 los tres sectores con mayor valor acumulado de inversión japonesa fueron los de procesamiento de recursos (los productos de madera y papel antes mencionados) o bien, no relacionados con la manufactura (finanzas, con 1 300 millones de dólares estadounidenses, y comercialización, con 957 millones).³⁴

En el caso de México, la IED japonesa durante el gobierno de Salinas tampoco fue particularmente dinámica. Los flujos de inversión de Japón, de 1989 a 1993, lo colocaron apenas en el séptimo lugar entre los inversionistas extranjeros en México. Un desglose por sector industrial muestra que, salvo por el caso del equipo de transporte, la inversión japonesa en la manufactura mexicana fue escasa. En 1990, 60.6%, y en 1991, 72.5% de toda la IED japonesa en México se concentró en el sector de equipo de transporte (véase el cuadro 7B).

Los resultados de las encuestas también parecen cuestionar la tesis de que se producirá una profunda transformación del comportamiento de la inversión japonesa, ya sea en Canadá o en México. A partir de una encuesta realizada en febrero de 1993, la oficina de JETRO en Toronto concluyó que la actitud de la mayoría de las empresas japonesas con respecto al TLCAN es "esperar y ver qué pasa". En su mayoría (72.4%), las compañías niponas no tenían planes particulares ni tampoco la intención de modificar sus estrategias empresariales, como resultado del TLCAN.³⁵ De las empresas

³⁴ Investment Canada, *Canada's International Investment Position*, Ottawa, Minister of Industry, Science and Technology, 1993, p. 117.

³⁵ Esto confirma lo que apuntamos antes, en el sentido de que las fábricas japonesas ubicadas en Canadá son las que mostrarán interés en el TLCAN. De acuerdo con la encuesta de JETRO, las empresas que más probablemente harán ciertos cambios en sus estrategias como resultado del Tratado se encuentran en los siguientes sectores: equipo eléctrico, de audio, autopartes y equipo pesado. Véase "Report on the 5th Survey of Japanese Affiliated Firms in Canada", Toronto, JETRO, 1993.

que estaban considerando la posibilidad de reubicarse, 20.4% pensaban en Estados Unidos, en tanto sólo 14.3% tenían a México en mente. Es interesante observar que en lo relativo a adquisición de partes, un porcentaje mucho más alto de empresas (64.6%) planeaban comprarlas en Estados Unidos (o ya lo hacían) y sólo un porcentaje menor pensaba en México (18.4%). Si acaso el TLCAN llega a tener algún efecto, éste al parecer se reflejará en una mayor integración con las operaciones de producción en Estados Unidos (ya sea mediante la adquisición de partes o la instalación de fábricas) y en mucho menor grado en México.

La encuesta de JETRO sobre las operaciones japonesas de fabricación en Estados Unidos ofrece algunos datos interesantes. El porcentaje de empresas que no estaba planeando reubicarse en México, como resultado del TLCAN, era aún mayor que el de aquellas en Canadá (86.9%). Sólo 4.1% de las plantas encuestadas tenían la intención de construir o trasladar sus instalaciones de producción a México. Con respecto a la adquisición de partes, los resultados también fueron inferiores que en la encuesta hecha en Canadá, al ser sólo 13.4% de las empresas las que planeaban elevar su compra de componentes en México.³⁶ Estas cifras difícilmente corroboran la idea de un fuerte desplazamiento de las actividades de inversión japonesas de Estados Unidos a México. Por otra parte, resulta interesante que en la encuesta de JETRO que se realizó en Estados Unidos ni siquiera se mencionó la pregunta sobre la reubicación en Canadá por motivo del TLCAN.

A partir del análisis del comportamiento reciente de la inversión y de los planes de las empresas japonesas que operan en América del Norte, resulta claro que no debe esperarse un cambio sustancial en los montos o destinos de la inversión. La incógnita aquí es por qué el TLCAN no logró ejercer un efecto importante sobre las estrategias de los inversionistas japoneses. Para comprender los factores que influyeron sobre la primera respuesta de Japón ante la creación de un bloque de libre comercio norteamericano es preciso analizar tres aspectos esenciales, a saber, las cláusulas de acceso a la inversión, las disposiciones sobre contenido regional y los cambios en los programas actuales de fomento a las exportaciones.

³⁶ JETRO, *Zaibei Nikkei Seizogyo. Keiei no Jitai*, Tokio, JETRO, 1993.

Control discrecional sobre el acceso a la inversión en América del Norte

Para Canadá y México el capítulo del TLCAN sobre inversiones simboliza la consolidación de un proceso de liberación de las políticas en materia de IED, que inició en la década de los ochenta. Hace veinte años, Canadá y México tenían condiciones muy rigurosas para la operación del capital extranjero en sus economías. Con la Ley Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, de 1973, y la Ley Canadiense de Revisión de la Inversión Extranjera, de 1974, ambos países limitaron la participación del capital extranjero a sectores específicos de la economía, restringieron el porcentaje de participación extranjera en las empresas, exigieron múltiples requisitos de desempeño y establecieron toda una maquinaria para supervisar y aprobar las actividades de los inversionistas extranjeros. Sin embargo, en los años ochenta, México y Canadá abandonaron este enfoque restrictivo y lo sustituyeron por uno de fuerte promoción.

En 1985 tuvo lugar una profunda reorientación de las políticas canadienses, con la aprobación de la Ley de Inversión de Canadá. A partir de entonces, la formación de nuevas empresas con participación extranjera y la adquisición de empresas canadienses con capital menor a cinco millones de dólares por parte de empresas extranjeras no requirió de revisión sino sólo de notificación.³⁷ Un proceso similar ocurrió en México, en donde en 1988 el gobierno puso en vigor una nueva legislación para la protección de la propiedad intelectual y, en 1989, una nueva Ley para la Regulación de la Inversión Extranjera. El Reglamento de 1989 trajo cambios profundos al régimen de la IED en México, dado que se permitió una participación mayoritaria a las empresas extranjeras, en los sectores más importantes de la economía. Asimismo, los procesos de revisión fueron significativamente simplificados.

El propósito del capítulo sobre inversiones del TLCAN es continuar con este proceso de liberación y eliminar el trato discriminatorio al capital extranjero, mediante los principios de trato nacio-

³⁷ A.E. Safarian, "Direct Investment Strategies and the Canada-US Free Trade Agreement", en Clark W. Reynolds, Leonard Waverman y Gerardo Bueno, comps., *The Dynamics of North American Trade and Investment. Canada, Mexico, and the United States*, Stanford, Stanford University Press, 1991, p. 150.

nal (art. 1102) y de nación más favorecida (art. 1103). De igual forma, se eliminaron los requisitos de desempeño. Los miembros del TLCAN no podrán exigir un nivel mínimo de exportaciones, el equilibrio en la balanza de pagos, grados mínimos de contenido nacional o transferencias de tecnología (art. 1106).³⁸

En México y Canadá se ha afirmado que el TLCAN, al haber asegurado el cumplimiento de las medidas de liberación, estimulará la inversión de los miembros y no miembros. En otras palabras, los inversionistas extranjeros sentirán la tranquilidad de que las políticas favorables a la IED no serán modificadas. Sin embargo, ciertas disposiciones del TLCAN dejan un margen de discrecionalidad a los gobiernos de los países miembros. En particular, el Tratado estipula que para calificar como inversionista del TLCAN, las empresas deben llevar a cabo un considerable número de operaciones en América del Norte. Esta disposición se diseñó teniendo en mente específicamente a la inversión de los no miembros. Como lo han explicado algunos funcionarios mexicanos, el propósito principal de esta cláusula es "evitar que naciones externas al TLCAN gocen de los beneficios del Tratado por la simple instalación de sociedades ficticias".³⁹ Sin embargo, Keiichi Tsunekawa señala que, dado que no se ha definido lo que se entiende por "un considerable número de operaciones", persiste el peligro de que esta cláusula se utilice de manera discriminatoria.⁴⁰

³⁸ El artículo 1102 estipula que el trato a los inversionistas de cada parte no puede ser menos favorable que el otorgado a los inversionistas nacionales y el artículo 1103 dispone que los inversionistas de cada parte deben recibir el trato más favorable que se ofrece a aquéllos de otra parte o externos. Sin embargo, debe señalarse que Canadá y México incluyeron excepciones importantes respecto de la aplicación de las cláusulas de inversión del TLCAN. Canadá restringe o prohíbe la participación extranjera en el sector de los energéticos, la producción de uranio y en ciertas actividades de transporte y comunicaciones. Por su parte, el gobierno mexicano negoció varias excepciones para mantener la propiedad estatal del petróleo, la electricidad, los ferrocarriles y el sistema postal. Véase el Anexo I del Tratado.

³⁹ Fernando Hefty y Antonio M. Prida, "Foreign Investment under NAFTA: A Mexican View", en Beatriz Boza, comp., *The North American Free Trade Agreement: Provisions and Implications*, México, North American Regional Meeting, marzo de 1993. Fernando Hefty es director general de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México.

⁴⁰ Tsunekawa, *op. cit.*, p. 8.

Reglas de origen

Estas disposiciones tienen un doble propósito: evitar el envío de mercancías de un tercer país, a través de una nación miembro, con un arancel bajo, y prevenir que los productos sean ligeramente alterados para disfrazar al verdadero país de origen. Su finalidad es determinar cuáles son los bienes producidos en las naciones miembros y que, por tanto, deben recibir un trato arancelario favorable. Sin embargo, las reglas de origen estrictas pueden tener un efecto negativo si penalizan a las empresas establecidas, al obligarlas a recurrir a proveedores regionales menos eficientes.⁴¹ Otra crítica que se ha hecho con frecuencia a las reglas de origen es que éstas pueden servir como instrumentos proteccionistas contra las naciones no miembros.

Las reglas de origen del TLCAN han constituido un foco de controversias. Hufbauer y Schott, en su evaluación del TLCAN, consideran dichas reglas el "lado oscuro" del Tratado.⁴² También los japoneses han centrado su atención en este asunto. Una encuesta realizada por el gobierno de Japón, entre los meses de marzo y abril de 1993, sobre las empresas japonesas que operaban en Estados Unidos, se enfocó exclusivamente en las reglas de origen del TLCAN. Sesenta de los 95 encuestados respondieron que estaban conscientes de que entrarían en vigor nuevas reglas de origen, pero pocas de esas compañías habían traducido tal conciencia en políticas específicas para adaptarse a ellas; 33 empresas declararon que no sabían cómo iban a responder; 21 planeaban aumentar su contenido local, y cinco, modificar sus productos para lograr un cambio en la clasificación arancelaria. La mayoría de las empresas encuestadas se quejaron de que las nuevas reglas de origen implican un incremento en los costos, dado que tendrán que cambiar sus líneas de proveedores de materias primas, buscar nuevos proveedores de partes en América del Norte e introducir sistemas de supervisión y contabilidad para cumplir con los nuevos requerimientos.

⁴¹ Una exposición completa de las características generales de las reglas de origen se encuentra en Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics, 1992.

⁴² Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA. An Assessment*, Washington, Institute for International Economics, 1993, p. 5.

Desafortunadamente, esta encuesta no desglosa las respuestas de las empresas japonesas por industria. Al hacer un análisis de las reglas de origen y de su efecto sobre los flujos de inversión japonesa en América del Norte, resulta esencial hacer una diferenciación por sectores, dado que el grado de participación japonesa y las cláusulas específicas sobre el contenido regional varían por sector económico. Así, por ejemplo, las reglas de origen son particularmente rigurosas en la industria textil y del vestido. La regla de triple transformación que fue adoptada exige que los productos terminados hayan sido cortados y cosidos con fibras norteamericanas. Sin embargo, las exportaciones de textiles japoneses a Estados Unidos, México y Canadá son muy escasas, al igual que lo es la IED en la industria textil de estas naciones, por lo que el efecto sobre Japón será menor.

Por el contrario, los japoneses han hecho fuertes inversiones en la industria electrónica y, por tanto, serán sensibles a cualquier cambio que se haga a la legislación. Sin embargo, las reglas de origen en la industria de los televisores a color no son muy estrictas, por lo que se espera que los fabricantes japoneses se adaptarán a ellas sin muchos problemas. Según las nuevas reglas, las empresas deben fabricar los cinescopios en América del Norte y, dentro de cinco años, se les exigirá producir los circuitos impresos del chasis. Estos requisitos no representan un problema para las compañías japonesas, dado que la mayoría de ellas ya ensambla los chasises en sus plantas maquiladoras, y dos fabrican los cinescopios en Estados Unidos.⁴³

Las reglas de origen en el sector automotriz han causado más polémicas. Las reglas del TLCAN sobre los vehículos automotores son más estrictas que las contenidas en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU). El contenido norteamericano será elevado de su nivel actual de 50% a 58% en 1998 y a 62.5% en el año 2002. Y en cuanto a las partes automotrices, el

⁴³ Tsunekawa, *op. cit.*, p. 10. El profesor Tsunekawa hace también una observación interesante al señalar que, dada la diferencia en el monto de los derechos aduanales sobre los productos electrónicos en Estados Unidos y México (el arancel estadounidense es un tercio inferior al mexicano), es posible que las empresas que operan en México tengan costos más altos que si producen en Estados Unidos.

contenido regional será de 60 por ciento.⁴⁴ Es importante señalar que la amenaza de la competencia japonesa ha sido un elemento importante entre los intereses empresariales de Estados Unidos y Canadá que han pugnado por la aplicación de reglas de origen más estrictas y, en particular, la controversia que suscitó el caso Honda, en 1991, contribuyó en gran medida al endurecimiento de dichas regulaciones.

Luego de que el ALCEU fue aprobado, los fabricantes de Canadá y Estados Unidos persistieron en su demanda de que los contenidos regionales se elevaran a 75 por ciento. Los proveedores de partes arguyeron que las empresas automotrices podían importar los motores y transmisiones y aun así cumplir con el 50% de contenido regional que era necesario para recibir un trato arancelario preferencial. A los Tres Grandes les preocupaban más las técnicas de *roll-up*, por las cuales se atribuye el origen de un componente a la nación de contenido mayoritario (una parte con más de 50% de contenido norteamericano se considera 100% norteamericana en el siguiente proceso de producción y cruza la frontera Estados Unidos-Canadá libre de impuestos).

Diversos asuntos relativos al cuestionable cumplimiento de las reglas de contenido regional y al uso inadecuado de las técnicas de *roll-up* salieron a la luz en 1991, en relación con la operación de las plantas japonesas en América del Norte. La planta de Honda en Ontario, Canadá (que afirmaba tener 75% de contenido regional), fue acusada por la Aduana de Estados Unidos de haber recibido indebidamente un trato arancelario preferencial, ya que, según los cálculos de la Aduana, Honda sólo alcanzaba 15% de contenido regional. Tal discrepancia en los cálculos de Honda y de la Aduana estadounidense se debe, en parte, a que Honda incluyó los gastos indirectos, mismos que el ALCEU no contempla. Además, había otros conceptos que no violaban las disposiciones del Acuerdo, pero respecto de los cuales no existen reglas claras sobre si deben o no incluirse en los cálculos del contenido regional. Entre éstos se encuentran el monto de la depreciación (la mayoría de la maqui-

⁴⁴ Luz María de la Mora Sánchez y José Ángel Canela-Cacho. "The Mexican Automotive Industry under NAFTA", *Policy Options*, vol. 15, núm. 1, enero-febrero de 1994, p. 38.

naria proviene de Japón) y las partes abastecidas por empresas japonesas que operan en Estados Unidos y a las cuales sólo se les hizo una ligera transformación.⁴⁵

Las acusaciones hechas por la Aduana estadounidense también provocaron tensiones en las relaciones bilaterales de Estados Unidos y Canadá. Así, por ejemplo, Patrick Lavelle, antiguo presidente de la Asociación de Fabricantes Canadienses de Partes Automotrices, consideró que aquélla era una maniobra de Washington para hacer regresar la inversión japonesa de Canadá a Estados Unidos.⁴⁶ Más aún, ciertos observadores de las negociaciones del TLCAN llegaron a la conclusión de que uno de los principales objetivos de Canadá era esclarecer los métodos que empleaba la Aduana de Estados Unidos para determinar el contenido regional a fin de evitar el surgimiento de otros "casos Honda".⁴⁷ También en Estados Unidos es clara la relación del episodio de Honda con las posteriores negociaciones del TLCAN. En palabras de un funcionario aduanal de Estados Unidos: "Es posible que no hayamos formulado correctamente el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá. Esperamos poder resolver algunos de esos problemas en las negociaciones norteamericanas."⁴⁸ De hecho, en el TLCAN se adoptó una nueva regla de rastreo (*tracing rule*), de acuerdo con la cual se eliminaron 69 partes específicas (entre ellas, el motor y la transmisión) del cálculo del costo neto de un automóvil.

Los niveles más altos de contenido regional y los sistemas más estrictos de rastreo tenderán a desalentar la inversión japonesa en México y Canadá, dado que los fabricantes de autos nipones deben primero crear redes de proveedores locales, si quieren exportar de su país a Estados Unidos y recibir un trato arancelario preferencial. Por tal motivo, lo más probable es que las actividades de inversión se concentren en el principal mercado de operación, a saber, Estados Unidos.

⁴⁵ Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁶ "Honda: Is It an American Car?", *Business Week*, 18 de nov., 1991, p. 111.

⁴⁷ Hufbauer y Schott, *NAFTA. An Assessment*, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁸ "Honda: Is It an American Car?", *art. cit.*, p. 112.

Cancelación de los programas de fomento a las exportaciones

Resulta sorprendente que el análisis de los efectos del TLCAN sobre la inversión japonesa se haya centrado en las reglas de origen, sin prestar mayor atención a las repercusiones que la eliminación de los programas de fomento a las exportaciones en México y Canadá tendrá sobre los inversionistas japoneses. Y esto resulta aún más sorprendente si se considera el hecho de que, hace apenas unos años, el tema más polémico en torno de la inversión japonesa en México era su participación activa en la industria maquiladora y la inquietud que esto causó entre los empresarios y funcionarios gubernamentales de Estados Unidos. Bajo el TLCAN, varios programas mexicanos de fomento a las exportaciones (como PITEX y la industria maquiladora) desaparecerán en el año 2001. Esto significará un cambio importante para las empresas japonesas establecidas en México. Mientras que, bajo el actual programa de maquiladoras, los japoneses pueden importar a México componentes asiáticos, libres de impuestos, y luego exportarlos a Estados Unidos, pagando únicamente por los componentes de terceros países y el valor agregado en México, al desaparecer el programa tendrán que pagar las cuotas mexicanas y, si no cumplen con los requisitos de contenido regional, también se les aplicará la totalidad de los aranceles para entrar en Estados Unidos. Aunque aún no se tienen encuestas sobre la reacción de las compañías japonesas que operan plantas maquiladoras a los cambios introducidos por el TLCAN, ésta es un área en la que deben realizarse más investigaciones para comprender mejor los efectos que el Tratado tendrá sobre la actividad de los inversionistas japoneses en México.

En el caso de Canadá, las negociaciones del ALCCEU también produjeron cambios en los esquemas de fomento a las exportaciones y, en particular, al Pacto Automotriz de 1965. Este programa permitía el libre comercio en la industria automotriz, con dos condiciones. Primero, los automóviles y partes canadienses podían entrar en Estados Unidos libres de impuestos, siempre que cumplieran con 50% de contenido canadiense o estadounidense. Segundo, el programa permitía la importación libre de impuesto de automóviles y partes de terceros países a Canadá, siempre que fueran procesados posteriormente en territorio canadiense. Como se mencionó antes, a fin de atraer a los fabricantes japoneses de automóviles para que

produjeran en su país, el gobierno de Canadá les ofreció beneficios similares a los que gozaban las empresas del Pacto Automotriz, en forma de devolución de aranceles sobre sus importaciones de Japón o cualquier otro país. Estados Unidos criticó este paquete de beneficios, calificándolo de ser una forma de subsidio a las exportaciones para los automóviles japoneses producidos en Canadá y enviados a Estados Unidos. El ALCEU de 1989 resolvió estos asuntos de la siguiente manera: el Pacto Automotriz fue restringido a las empresas que ya participaban en él (con lo que quedaban excluidas las compañías japonesas) y la devolución de derechos aduanales sobre los componentes importados de fabricantes ajenos al Pacto sería gradualmente eliminada. Sin embargo, las empresas del Pacto Automotriz seguirán gozando de la importación libre de impuestos a Canadá de componentes originarios de cualquier país.⁴⁹ En opinión de algunos observadores que desde hace mucho tiempo siguen el desarrollo de la industria automotriz norteamericana, el efecto real de estas disposiciones fue reducir la capacidad del gobierno canadiense para atraer a la inversión japonesa y, más importante aún, "estas disposiciones son casi el único argumento al que los países excluidos pueden recurrir para afirmar que el ALCEU eleva el proteccionismo contra los externos".⁵⁰ Aquí, de nuevo, resulta claro que la presencia de los inversionistas japoneses en los sectores industriales clave de la economía norteamericana tuvo una influencia importante en la formulación de las nuevas reglas comerciales.

Contrariamente a la mayoría de las expectativas que preveían que la conformación de un bloque de libre comercio tendría un efecto positivo sobre la inversión japonesa en México y Canadá, dicho flujo de capitales de hecho ha estado aletargado en los últimos años y las actuales estrategias empresariales no contemplan un aumento sustancial de la inversión en estos dos países. Sin embargo, la poco entusiasta respuesta de Japón resulta menos enigmática una vez que se analizan con más detalle las consecuencias de varias de las disposiciones del tratado comercial. Aun cuando la codificación en el TLCAN de las regulaciones en materia de inversión con-

⁴⁹ Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 224.

⁵⁰ Ronald J. Wonnacott, "The Canadian-US Experience in Auto Trade since 1965: Its Relevance for Free Trade Negotiations with Mexico", en *Commentary*, Toronto, CD Howe Institute, 1990, pp. 4 y 5.

tribuirá en gran medida a tranquilizar a los inversionistas japoneses en cuanto a cambios frecuentes en las políticas sobre IED, aún persiste la inquietud respecto del uso discrecional de la autoridad. Asimismo, las reglas de origen más estrictas (con niveles más altos de contenido regional y sistemas más rígidos de rastreo) desalentarán a los empresarios japoneses de invertir en México y Canadá, dado que tendrán que crear redes de proveedores locales para cumplir con los nuevos requerimientos. Finalmente, las áreas en las que últimamente han mostrado más interés los inversionistas japoneses en México y Canadá cambiarán mucho con la eliminación gradual del programa de maquiladoras y del beneficio de la devolución de los impuestos automotrices en Canadá. De esta manera, es posible que los efectos del TLCAN sobre el comportamiento de la inversión japonesa en México y Canadá nos ayude a comprender cuáles son los factores que más influyen en las decisiones de inversión de los no miembros, en la periferia de un bloque.

**CONSIDERACIONES FINALES: PARA COMPRENDER LOS FACTORES
QUE DETERMINAN EL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN
DE LOS NO MIEMBROS EN LA "PERIFERIA" DEL BLOQUE**

El propósito de este trabajo ha sido identificar los factores que han influido en la respuesta inicial de Japón al TLCAN y, en particular, el efecto que éstos han tenido sobre las decisiones de inversión con respecto a México y Canadá. Los resultados antes presentados también pueden servir para elaborar un marco más general que permita comprender los elementos que determinan la inversión de los no miembros, en la "periferia" de un bloque.

El cuadro 8 presenta una lista de factores que, como se ha visto a lo largo de este trabajo, al parecer influyen sobre los inversionistas no miembros, y también señala los posibles efectos de dichos factores sobre las decisiones de inversión. Como puede observarse, la IED es un fenómeno determinado por múltiples variables y, dado que son muchas las que influyen en las decisiones de los inversionistas privados, el cuadro 8 no presenta sino una reducida lista de los elementos que pueden tener un efecto sobre los flujos de inversión.

El segundo punto que podemos deducir del cuadro 8 es que los factores relacionados con el bloque no constituyen sino un subgrupo de las variables de influencia y, por tanto, todo análisis del impacto de la conformación de un bloque comercial sobre la IED de los no miembros debe tomar en cuenta los factores ajenos a la esfera del bloque. Así, por ejemplo, las dificultades que ha experimentado la economía japonesa en los últimos años explica en gran medida la reducción general de los flujos de IED nipona. Los tipos de cambio también tienen un gran peso y los periodos de acelerada inversión japonesa se relacionan con el alto valor del yen. Como mostró nuestro análisis de las inversiones en los sectores de la electrónica y los automóviles en Estados Unidos, la protección comercial dirigida también ha sido muy efectiva para estimular la inversión japonesa. En el caso de México, la infraestructura pobre y la subdesarrollada red de proveedores del país han sido factores que explican la escasez de inversión japonesa. Tales ejemplos ilustran el hecho de que la formación del bloque comercial sólo explica parcialmente el comportamiento de la inversión de Japón en América del Norte.

Hasta ahora, nuestro análisis se ha referido al aspecto de los niveles absolutos de inversión en el grupo económico recientemente creado, pero el cuadro 8 nos permite, asimismo, abordar el aspecto de la distribución. En otras palabras, es necesario estudiar la forma en que las cláusulas negociadas en el TLCAN afectarán la dirección de las inversiones de los no miembros, *dentro* del bloque comercial. Algunas de las variables mencionadas tendrían que hacer a todos los miembros más atractivos como sitios de producción para las inversiones de terceras partes. La reducción de los aranceles y la introducción de mecanismos claros para la resolución de disputas facilita que las empresas de cualquiera de los países miembros exporte a otras naciones del bloque. De igual forma, la expansión del mercado, resultante de la integración, permite que las empresas inversionistas aprovechen las posibles economías de escala. Asimismo, la codificación de las reglas de inversión crea un ambiente homogéneo para la inversión en cualquiera de las naciones miembros. Por otra parte, un factor negativo para todas ellas serían las cláusulas de acceso discrecional, en el sentido de que los inversionistas extranjeros tendrían temor de que cualquiera de los miembros invocara dichas medidas.

CUADRO 8

Inversión de los no miembros en la "periferia": algunos factores que determinan la toma de decisiones en materia de IED

Factores relacionados con el bloque	Posible efecto
Reducción de aranceles dentro del bloque	Sería de esperarse un efecto positivo, al facilitar la exportación hacia otros países del bloque comercial.
Mecanismos para la resolución de disputas	Sería de esperarse un efecto positivo, al facilitar la solución de las controversias relacionadas con las exportaciones.
Codificación de las reglas de inversión	Sería de esperarse un efecto positivo, al crear un ambiente de inversión homogéneo.
Tamaño del mercado	Sería de esperarse un efecto positivo, al permitir que las empresas aprovechen las economías de escala.
Control discrecional del acceso	Sería de esperarse un efecto negativo, al aumentar los temores de los inversionistas de una discriminación.
<i>Reglas de origen estrictas</i>	<i>Sería de esperarse un efecto negativo, dado que se concentran las operaciones en el mercado principal.</i>
<i>Eliminación de los programas de fomento a las exportaciones</i>	<i>Sería de esperarse un efecto negativo, dado que las empresas tendrán que pagar el total de los aranceles al importar componentes.</i>
<i>Requisitos de desempeño</i>	<i>Sería de esperarse un efecto negativo, si se deja de exigir a las empresas que produzcan nacionalmente para poder vender en ese mercado.</i>
Otros factores	Posible efecto
Tipo de cambio	Sería de esperarse un efecto positivo, si el valor del yen es más alto, lo que facilitaría la compra de bienes en el extranjero.
Situación económica del país de origen	Sería de esperarse un efecto negativo, si el país vive una recesión, lo que consumiría el capital disponible para invertir en otras naciones.
Infraestructura	Sería de esperarse un efecto negativo, si la infraestructura económica del país huésped es subdesarrollada.
Red de proveedores	Sería de esperarse un efecto negativo, si el país huésped cuenta con muy pocos proveedores de partes confiables.
Costo de la mano de obra	Sería de esperarse un efecto positivo para la producción de mano de obra intensiva, en las economías con bajos niveles salariales.

Sin embargo, existen otras variables relacionadas con el bloque (marcadas con cursivas en el cuadro 8) que hacen de los miembros sitios más o menos atractivos para la IED de terceros países. Niveles elevados de contenido regional y estrictos procedimientos de supervisión propician la concentración de las operaciones en el mercado principal, en detrimento de la periferia. La desaparición de los programas de fomento a las exportaciones también puede eliminar ciertos incentivos de los que gozaban los inversionistas no miembros cuando producían en la periferia, reforzando aún más la concentración en el mercado más grande. Asimismo, la eliminación de los requisitos de desempeño puede afectar las decisiones de inversión en ambos sentidos. Por una parte, podría propiciar el aumento de la inversión de los no miembros en la periferia, dado que estas empresas no tendrían que seguir cumpliendo con cuotas de exportación obligatorias o transferencias de tecnología. Por la otra, el hecho de que los países miembros ya no exijan la producción interna como prerrequisito para vender en sus mercados (como fue el caso con el Decreto Automotriz de México) podría eliminar una de las motivaciones de los no miembros para invertir.

Sin embargo, estas observaciones sobre los posibles efectos de algunos factores relacionados con el bloque son sólo tentativas. Aún es pronto para determinar cómo responderán los inversionistas japoneses al TLCAN y si algunas otras disposiciones del Tratado influirán aún más en sus decisiones empresariales con respecto a México y Canadá (lo que haría necesario añadir nuevas variables al cuadro 8). Las variables relacionadas con el bloque que influyen sobre las inversiones de los no miembros fueron seleccionadas exclusivamente con base en el comportamiento de uno de ellos. Un estudio comparado de las decisiones de inversión de varias naciones no miembros enriquecería en gran medida nuestra comprensión sobre la influencia de la formación del bloque sobre la inversión de terceros países. Pero, sin olvidar tales reservas, el comportamiento de la inversión japonesa en México y Canadá, como respuesta al TLCAN, contribuye a ampliar nuestra comprensión de los mecanismos causales mediante los cuales la integración regional moldea los flujos internacionales de inversión.

III

LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE: EL CASO DEL EMBARGO ATUNERO EN LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS*

LUZ MARÍA DE LA MORA SÁNCHEZ**
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, el tema ambiental ha adquirido prioridad en la economía política internacional, al tomarse conciencia del efecto directo que tiene la actividad económica sobre el medio ambiente y su conservación. Esta concientización ha llevado a que ciertos actores políticos vinculen las políticas comerciales y ambientales, específicamente en lo que se refiere a la relación entre comercio, desarrollo y medio ambiente. El propósito de este capítulo es analizar el lazo que existe entre comercio internacional y medio ambiente¹ a fin de identificar en qué forma el empleo de

* Documento preparado para la Reunión Anual de Otoño del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Nueva Inglaterra, Universidad de Brown, Providence, Rhode Island, EU, 2 de octubre de 1993.

** Deseo agradecer a la profesora Margaret Keck sus acertados comentarios al primer borrador de este documento. Asimismo, agradezco a Antonio Ocaranza, de la Embajada de México en Canadá, y a Raúl Urteaga, de la Oficina para la Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de la Embajada de México en Washington, por la información proporcionada. Mi más especial agradecimiento, de igual forma, a la señora Clara Jusidman, ex subsecretaria de Pesca de México, y al señor Dámaso Luna, coordinador general de Recursos Naturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por su valiosa cooperación para el desarrollo de este trabajo. Por último, agradezco al Consejo de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Yale el financiamiento otorgado para realizar esta investigación.

¹ Se ha definido el término "medio ambiente" como "el estado y carácter biológico, químico y físico del mundo natural". Chris Park, "Environmental Policies in

medidas restrictivas al comercio puede contribuir al logro de las metas ambientales.

En este trabajo planteo que el acercamiento que se ha dado entre comercio y medio ambiente se debe a que ciertos grupos ecologistas han hallado en las medidas restrictivas al comercio una vía para proteger el medio ambiente. Sin embargo, la aplicación de ese tipo de medidas no siempre ha perseguido únicamente ese objetivo. Así, se han creado alianzas entre grupos ecologistas y económicos que han llevado a la aplicación de medidas restrictivas al comercio, las cuales se justifican con el argumento de la necesidad de proteger el medio ambiente, si bien en ciertos casos el propósito real rebasa con mucho el mero objetivo de la preservación ambiental. Este tipo de alianzas ha dado fuerza política a intereses económicos particulares que han encontrado un espacio de acción en la manipulación de la agenda ambiental.

El caso del embargo atunero de 1990 sobre las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ilustra claramente la importancia que ha cobrado el tema ambiental en la agenda de la política internacional y es también ejemplo del empleo de medidas restrictivas que se justifica con la bandera de la protección del medio ambiente. Este caso se presta para analizar las alianzas políticas entre grupos ecologistas y no ecologistas, la forma en que dichas coaliciones permiten afianzar las posiciones de cada grupo y la manera en que diversos grupos de interés pueden hacer coincidir sus objetivos al centrar sus esfuerzos en una causa ambiental. El estudio de este caso permite examinar la creciente vinculación de las agendas comercial y ambiental, así como analizar las alternativas disponibles para propiciar el empleo adecuado de políticas comerciales que tiendan a alcanzar objetivos estrictamente ecológicos.

En la primera parte presento una breve descripción de la manera en que diferentes actores políticos han promovido la vinculación de las políticas comerciales y ambientales, y analizo el debate en torno del empleo de medidas comerciales que tienen por objeto hacer cumplir las leyes sobre protección ambiental. Asimismo, presento un marco conceptual para analizar los elementos que in-

Perspective", en *Environmental Policies: An International Review*, Londres, Croom Helms, 1986, p. 2.

tervienen en la relación comercio-medio ambiente. Dicho marco parte de dos interrogantes: primero, ¿por qué los grupos ecologistas han recurrido a políticas comerciales y, específicamente, a la aplicación de medidas restrictivas al comercio, como un medio para alcanzar objetivos ambientales? Segundo, ¿por qué en ocasiones estos grupos han adoptado una posición proteccionista? Este marco conceptual brindará una base para analizar el caso del embargo estadounidense a las exportaciones mexicanas de atún, al permitir identificar los intereses y el papel que desempeñaron los grupos que llevaron este tema a la agenda de la política comercial. Por otra parte, permitirá determinar la forma en que se han utilizado las medidas de restricción al comercio, con el argumento de que se busca preservar el medio ambiente (en este caso, proteger la supervivencia del delfín como especie).

Posteriormente analizo el proceso de politización de la protección del delfín e identifiqué a los actores políticos que intervinieron para llevar este tema a las agendas de política interna y externa de México y Estados Unidos. En esta sección examino el aspecto político de las disposiciones ambientales que buscan proteger al delfín y la forma en que se puso en práctica el embargo atunero. En lo que respecta a Estados Unidos, explico el papel que desempeñaron las organizaciones ambientalistas, los organismos gubernamentales y los dos grupos que conformaron la industria atunera (familias de pescadores y empresas procesadoras de atún), quienes mantuvieron posiciones opuestas. Por otra parte, explico la postura de los participantes mexicanos, los cuales actuaron como un bloque unido, dado que, en relación con la protección del delfín y la pesca del atún, no había intereses internos en conflicto. Entre los actores mexicanos, destaco la acción de ciertos grupos (como la industria atunera mexicana) y de las instancias gubernamentales (las secretarías de Pesca y de Relaciones Exteriores), así como de la representación de México ante el GATT, los cuales han trabajado para levantar el embargo contra las exportaciones mexicanas de atún. Un punto importante de este trabajo es el análisis del GATT con respecto al medio ambiente, en donde señalo que la decisión del panel ilustra la reducida capacidad del Acuerdo General para abordar los temas ambientales, así como los retos que plantea a este organismo y a la agenda de comercio internacional la importancia que ha adquirido el tema ambiental.

En este trabajo concluyo que la prioridad que ha cobrado la protección del medio ambiente ha llevado a que este tema se incorpore en la agenda de la economía política internacional y, en particular, a la del comercio internacional. El reto es cómo utilizar adecuadamente las medidas restrictivas al comercio, de suerte que no violen los principios legales del comercio internacional ni se conviertan en barreras no arancelarias, a la vez que puedan emplearse para garantizar el cumplimiento de normas ecológicas tendientes a proteger y preservar nuestro entorno.

COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

En esta sección presento un marco conceptual para analizar la relación que existe entre comercio y medio ambiente a fin de destacar los argumentos con los que se ha querido justificar el empleo de medidas restrictivas al comercio con el supuesto propósito de proteger el medio ambiente. Antes de iniciar este análisis, conviene señalar que las preocupaciones con respecto al medio ambiente difieren según la comunidad, país o región de que se trate, así como de los problemas específicos que éstos enfrentan. Tales diferencias dan origen a una gama muy amplia de valores y criterios en lo que se refiere a los objetivos ambientales que es deseable alcanzar. Las preferencias particulares de una comunidad en relación con su medio ambiente dependerán de los valores que dicha comunidad haya desarrollado.² Es necesario subrayar que, tanto en el ámbito interno como en el internacional, no se comparten necesariamente los mismos valores en materia ambiental; suponer tal coincidencia llevaría a interpretaciones erróneas.

Los orígenes de la relevancia que actualmente tiene el tema del medio ambiente pueden encontrarse en los inicios de la década de los setenta,³ cuando se produjo un "despertar en el interés

² Holmes Rolston III, "Environmental Ethics," en F. Herbert Bormann y Stephen R. Kellert, comps., *Ecology, Economics and Ethics. The Broken Circle*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 73-96.

³ Patrick Low, "International Trade and the Environment: An Overview", en Patrick Low, comp., *International Trade and the Environment, Discussion Papers 159*, Washington, World Bank, 1992, p. 1.

público por los asuntos ecológicos, a una escala sin precedentes".⁴ El tema ambiental adquirió carácter político cuando empezó a brindarse apoyo electoral y financiero a los partidos "verdes", especialmente en Europa Occidental. Los partidos políticos incluyeron en sus agendas los temas ecológicos con el fin de atraer al electorado interesado en la protección del medio ambiente. Aumentó el número de miembros en los grupos ecologistas (por ejemplo, en Friends of the Earth o en Greenpeace), a la vez que los medios de comunicación mostraron un creciente interés por cubrir ese tipo de problemas. En respuesta a las demandas ecológicas, en países como Estados Unidos o Alemania se aprobaron leyes para reglamentar las actividades que afectan el medio ambiente y se fomentó la creación de organismos cuyas funciones se dedicaron totalmente a su preservación.⁵

Asimismo, el tema ambiental adquirió una dimensión internacional y económica. La Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de 1972, en la que participaron países desarrollados y en vías de desarrollo, constituyó el primer paso hacia el establecimiento de una agenda internacional sobre protección ambiental. En dicho proceso de internacionalización, el factor económico adquirió un papel fundamental en la relación que vinculaba desarrollo y medio ambiente.⁶ Esta vinculación, que se denominó "la internacionalización de la agenda ambiental y la 'verdificación' de la agenda comercial",⁷ generó opiniones encontradas respecto del propósito y eficacia de utilizar políticas comerciales (libre comercio *vs.* proteccionismo) a fin de proteger el medio ambiente. En este debate hubo quienes apoyaron el libre comercio y quienes favorecieron el proteccionismo como mecanismos óptimos para lograr la preservación del medio ambiente.

La opinión de aquéllos en favor del libre comercio es que existe una relación entre liberación comercial y protección del medio

⁴ Park, *op. cit.*, p. 16.

⁵ Alexandre Charles Kiss y Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Nueva York, Transactional Publishers, Inc., 1991, p. 1.

⁶ World Commission of Environment and Development, *Our Common Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1987, p. xi.

⁷ Arvind Subramanian, "Trade Measures for Environment. A Nearly Empty Box?", en *The World Economy*, vol. 15, núm. 1, enero de 1992, p. 136.

ambiente, y que el libre comercio no conduce necesariamente a la degradación ecológica. Esta opción de política comercial plantea la posibilidad real de mejorar la calidad del medio ambiente, dado que la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en el nivel mundial propicia que cada país se especialice en los sectores en los que es más competitivo, "incluyendo aquellos en los que su ventaja competitiva radica en el acceso que tienen a los recursos ambientales".⁸ La liberación comercial, asimismo, constituye un mecanismo para fomentar el uso eficiente de los recursos naturales, lo que puede resultar en un incremento tanto del ingreso como del gasto en programas ambientales.⁹ Estas ideas fueron expresadas en la Cumbre de Río de 1992, durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ecología y Desarrollo (UNCED, por su nombre en inglés). En dicha conferencia se propuso "lograr que el comercio y la ecología se apoyen mutuamente",¹⁰ mediante un sistema liberal de comercio internacional. En el documento *Agenda 21*, la UNCED concluye que las medidas comerciales "deben tener en la mira las causas primeras de la degradación ambiental a fin de evitar que se conviertan en restricciones comerciales injustificadas".¹¹

La liberación comercial tampoco significa infringir normas ambientales acordadas en el nivel internacional. La efectividad de las medidas de restricción al comercio tendientes a hacer cumplir las normas ambientales dependerá de la forma en que estas últimas se definan y de quién participe en su elaboración.¹² El Protocolo de Montreal es un ejemplo de un convenio internacional en el que las naciones signatarias acordaron imponer sanciones comerciales a países que violen las normas relativas a la protección de la capa de ozono.

En el otro extremo del debate se encuentran quienes favorecen el proteccionismo comercial, argumentando que "un sistema

⁸ Candice Stevens, "The Environmental Effects of Trade", en *World Policy*, 1993, p. 446.

⁹ Daniel C. Esty, "GATTing the Greens", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, noviembre-diciembre de 1993, p. 35.

¹⁰ UNCED, *Agenda 21. Río Declaration. Forest Principles*, borradores, 3 a 14 de junio de 1992, A/CONF.151/4, Parte I, p. 12.

¹¹ *Ibid.*

¹² Craig VanGrasstek, "The Political Economy of Trade and the Environment in the United States Senate", en *Low, op. cit.*, p. 239.

abierto de comercio internacional puede ser adverso al objetivo de preservar un entorno mundial limpio, saludable y sustentable".¹³ Quienes se oponen a la liberación comercial por sus efectos sobre el medio ambiente sostienen que aquélla necesariamente conduce al deterioro ambiental y apoyan la opción proteccionista como una forma de control. Su argumento es que el libre comercio conduce a niveles crecientes de contaminación y al agotamiento de los recursos naturales, como consecuencia de la especialización productiva, dado que parten de la premisa de que todo "crecimiento económico daña al medio ambiente".¹⁴ Según esta perspectiva, es necesario establecer medidas que restrinjan el comercio a fin de garantizar una protección ecológica eficaz.

La interrelación entre políticas proteccionistas y ambientales también ha propiciado que surjan alianzas entre organizaciones ecologistas y grupos de interés económico que apoyan la aplicación de políticas proteccionistas, al descubrir que una coalición puede resultar ventajosa para alcanzar sus objetivos particulares. En efecto, una asociación semejante permite satisfacer los intereses de cada grupo, si bien esto no significa que alguno de ellos se convierta en portavoz permanente del otro.

La aplicación de barreras al comercio, justificadas por la necesidad de proteger el medio ambiente, se ha convertido en una solución para aquellas industrias que enfrentan desventajas competitivas, puesto que, como algunas de ellas afirman: "Los impuestos que se aplican por la generación de contaminantes y los requisitos exigidos para cumplir con las normas ambientales [afectan] su capacidad para competir en el nivel internacional".¹⁵ De esta manera, se dice que "una nación que protege su entorno corre el riesgo de ser penalizada en el mercado internacional, pues se le coloca en una situación de desventaja competitiva",¹⁶ por lo que es no sólo deseable sino

¹³ Gene M. Grossman y Alan B. Krueger, *Environmental Impacts of North American Free Trade Agreement*, NBER Working Paper No. 3914, Washington, National Bureau of Economic Research, Inc., noviembre de 1991, p. 1.

¹⁴ Low, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ Richard H. Snape, "The Environment, International Trade and GATT", *Seminar Paper No. 8/91*, Australia, Monash University, Department of Economics. Tal es el caso de industrias como la química.

¹⁶ Kiss y Shelton, *op. cit.*, p. 3.

también razonable proteger a los productores nacionales que deben cubrir costos adicionales por cumplir con las disposiciones ambientales internas. Y así, lo que se busca es que los competidores externos paguen los mismos costos que la legislación ambiental impone a los productores internos. Sin embargo, esto ha originado ciertas interrogantes sobre la esencia de los objetivos ecológicos que se persiguen mediante la imposición de medidas proteccionistas, ya que:

[...] si bien no hay razón para dudar de la sinceridad de las organizaciones ambientales y de sus esfuerzos por proteger los recursos naturales y las especies en peligro de extinción, sí es posible que ciertos grupos con intereses económicos vean las propuestas ambientales relacionadas con el comercio desde una perspectiva menos generosa [y de ahí que] la protección del medio ambiente podría dar lugar al oportunismo.¹⁷

El mal uso o manipulación de las demandas relacionadas con el medio ambiente puede crear confusión con respecto a cómo diferenciar aquellos problemas que son genuinamente ecológicos de los que no lo son y también desorientar a los responsables de elaborar y poner en práctica las políticas comerciales cuya finalidad es apoyar o hacer cumplir las normas ambientales.

¿Hasta qué punto es justificable utilizar medidas de restricción al comercio como medio para apoyar o alcanzar los objetivos genuinamente ecológicos? ¿Imponer este tipo de medidas es la única alternativa para ello? Un estudio reciente de Low y Safadi¹⁸ distingue cinco tipos de interacción entre las medidas comerciales y las políticas ambientales a fin de determinar la validez (o falsedad) de los argumentos ecológicos. Estas categorías, que no son excluyentes y en ocasiones se empalman, muestran el ámbito en el que el comercio y el medio ambiente pueden interactuar, identificando las políticas comerciales que pueden ser empleadas para:

a) Proteger intereses comerciales, mediante la "verificación" de barreras no arancelarias al comercio.

b) Inducir cambios en las políticas ambientales de otros países, al querer imponer los valores propios en materia ambiental, sin tomar en cuenta los intereses de terceros.

¹⁷ VanGrasstek, *op. cit.*, p. 227.

¹⁸ Patrick Low y Raed Safadi, "Trade Policy and Pollution", en Low, *op. cit.*, p. 38.

c) Obligar al cumplimiento de normas ambientales internas que no han sido incluidas en acuerdos internacionales.

d) Hacer cumplir acuerdos internacionales ya existentes.

e) Favorecer la viabilidad de ciertos convenios internacionales en materia ecológica.

Evitando caer en generalizaciones, estas categorías permiten distinguir las metas puramente ecológicas de aquellas cuyo alcance trasciende este ámbito y evaluar la fuerza que debe darse a las sanciones comerciales cuando se persiguen objetivos ambientales. Así, en el primero, segundo y tercer casos de la lista, imponer sanciones comerciales internacionales con base en un objetivo puramente ecológico sería cuestionable, mientras que en los dos restantes tales sanciones responden efectivamente a disposiciones ecológicas establecidas de común acuerdo y que las naciones se han obligado a respetar.

El marco de referencia presentado en esta sección servirá para analizar el caso del embargo atunero. Los argumentos que se exponen ayudarán a comprender los elementos que dieron forma a las acciones de los grupos que participaron en la conducción y aplicación del embargo estadounidense de 1990 sobre las exportaciones mexicanas de atún.

EL EMBARGO ESTADUNIDENSE A LAS EXPORTACIONES MEXICANAS DE ATÚN

A fin de analizar el caso del embargo atunero describiré el proceso de politización que recorrió el tema de la protección al delfín en las agendas de política interna y externa de Estados Unidos y México. También identificaré los actores políticos de ambos países que participaron y analizaré la forma en que el GATT abordó este caso.

¿Por qué proteger a los delfines?

El problema relativo a la protección del delfín y la pesca del atún no es nuevo. Éste cobró importancia en 1966, cuando la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) decidió fijar cuotas anuales

para la captura de atún en la zona del Pacífico oriental tropical,¹⁹ conocida como Área de la Comisión para el Control del Atún Aleta Amarilla. Cabe destacar que el aleta amarilla es la especie más grande de atún y su carne es la que tiene mejor calidad, por lo que alcanza los precios más altos en el mercado. Otra característica del aleta amarilla es que en el Pacífico oriental tropical acostumbra nadar por debajo de tres especies diferentes de delfines, a saber, el pintado, el tornillo y el común. El propósito inicial de la CIAT era evitar la sobreexplotación del túnido en esta zona. Sin embargo, la naturaleza migratoria del atún así como la distribución de su pesca hicieron surgir diferencias sobre la forma en que debía aplicarse la cuota a las naciones que pescaban en esa región del Pacífico, "una de las más ricas del mundo en pesca de atún".²⁰ Los países latinoamericanos²¹ convinieron en que se aplicara la cuota según el derecho que tienen las naciones para explotar los recursos de sus aguas territoriales. Pero Estados Unidos, que desarrollaba una intensa actividad pesquera en el Pacífico oriental, se oponía radicalmente a tal derecho y, por el contrario, apoyaba con fuerza el principio del "libre acceso", el cual plantea que la propiedad del recurso es de aquel que realiza la actividad pesquera.²² Como resultado de la implantación del programa de la CIAT, el porcentaje de pesca de atún aleta amarilla para los barcos atuneros estadounidenses se redujo de casi 90% en 1960, a 11% en 1991. Por su parte, el porcentaje latinoamericano de pesca del atún aleta amarilla aumentó de 10 a 57% en el mismo periodo.²³ Junto con la disminución de la actividad pesquera de Estados Unidos, el número de atuneros de países en vías de desarrollo en esa zona se incrementó.

¹⁹ Esta zona abarca una superficie de 8 millones de millas cuadradas, que van de California al norte de Chile y a las islas hawaianas. Ron Arnold, "Earth Island Institute", *Trashing the Economy* (en prensa).

²⁰ National Research Council, *Reducing Dolphin Mortality from Tuna Fishing*, Washington, National Academy Press, 1992, p. 3.

²¹ México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador y Perú.

²² Estados Unidos se ha mostrado renuente a aceptar cláusulas que limiten su acceso al producto pesquero y se ha negado a sumarse a la Convención sobre el Derecho del Mar, argumentando que ello restringiría su libertad para pescar en las áreas que más convienen a sus intereses.

²³ National Research Council, *op. cit.*, p. 3.

En 1972, la flota atunera estadounidense, la más grande de la zona, utilizaba la técnica de "red de cerco",²⁴ la cual, si bien es la más "efectiva en términos de pesca por lance",²⁵ produce la muerte incidental de los delfines que, en el Pacífico oriental tropical, nadan junto con el atún. Por otra parte, la pesca de esta especie de túnido es la más productiva (alrededor de 20 toneladas por día de pesca), por ser la más grande.²⁶ La técnica de red de cerco fue adoptada por las naciones en vías de desarrollo, que deseaban crear una industria atunera que ofreciera fuentes de trabajo, generación de divisas y una base de desarrollo industrial. Hoy en día, con 53 barcos, México posee la flota de red de cerco más grande del Pacífico oriental tropical, seguido tan sólo por Venezuela.²⁷

Los actores estadounidenses

En Estados Unidos fueron varias las entidades gubernamentales y no gubernamentales que intervinieron para establecer el vínculo que relacionaría la protección del delfín y la imposición de sanciones comerciales. Cada una de ellas adoptó una postura propia e influyó en las políticas que asociaron comercio y medio ambiente. En esta sección describiré primero el contexto internacional en el que tuvo lugar el embargo atunero, para después analizar los hechos ocurridos en Estados Unidos.

²⁴ La industria pesquera estadounidense desarrolló esta técnica en los últimos años de la década de los cincuenta. Ésta consiste en dejar caer explosivos desde un helicóptero para desorientar a los delfines y después arrojar una red para capturar al atún, que normalmente nada debajo de ellos. Sin embargo, los delfines quedan arapados junto con el atún, pues el fondo de la red se cierra como una bolsa de jareta. En 1972, Estados Unidos fue responsable de 90% de la muerte de delfines en el Pacífico oriental tropical. Michael Donoghue y Annie Wheeler, *Save the Dolphins*, Auckland, Nueva Zelanda, Sheridan House, 1990, p. 60.

²⁵ James Joseph y Joseph W. Greenough, *International Management of Tuna, Porpoise, and Billfish: Biological, Legal and Political Aspects*, Seattle, University of Washington Press, 1979, p. 9.

²⁶ Alfonso Rosiñol, "El embargo atunero: la disputa por la soberanía", documento inédito, 1993, p. 4.

²⁷ Donoghue y Wheeler, *op. cit.*, p. 59.

El atún en la agenda de la economía política internacional

El primer embargo atunero que impuso Estados Unidos, en 1980, coincidió con la ruptura de las negociaciones en el seno de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), cuyo objetivo era adoptar un nuevo régimen para la explotación y conservación del atún en el Pacífico oriental tropical. Costa Rica, México y Estados Unidos fueron las principales fuerzas en dichas negociaciones, mismas que nunca lograron su objetivo final, dada la diferencia de opiniones que tenían sobre la explotación de los recursos. Estados Unidos se negaba a renunciar al principio de "acceso libre", postura que también expresó al rehusarse a signar la Convención sobre el Derecho del Mar (CDM), pues ello le habría obligado a reconocer la soberanía que tiene toda nación sobre su Zona Económica Exclusiva (ZEE) —jurisdicción de 200 millas náuticas—, según lo establece el artículo 56 de dicha Convención. En respuesta, Costa Rica y México optaron por retirarse de la CIAT y empezaron a hacer efectivos sus derechos de soberanía sobre sus respectivas ZEE.

Otro motivo importante por el que México decidió retirarse de la CIAT fue que ésta asignaba las cuotas de exportación según el tamaño de la flota de cada país. Sin una cuota más grande, México no podía financiar la expansión de su flota y, sin esto, su cuota atunera nunca podría aumentar. Al retirarse de la CIAT, México intentó crear la Unión Atunera del Pacífico Oriental (UAPO), como organismo paralelo a la CIAT y en la que Estados Unidos no estaría incluido. Las negociaciones para la creación de la UAPO duraron ocho años, pero nunca lograron su objetivo de establecer un organismo atunero integrado únicamente por las naciones vecinas al Pacífico oriental tropical (desde México hasta Perú). Estados Unidos ejerció fuertes presiones para que México y Costa Rica regresaran a la CIAT y logró así debilitar las fuerzas latinoamericanas favorables a la nueva organización atunera.²⁸ Por otra parte, el hecho de que Vene-

²⁸ Se ha dicho que Estados Unidos ofreció a Costa Rica financiamiento para que estableciera enlatadoras de atún en su territorio, a cambio de que se reincorporara a la CIAT. Por su parte, Ecuador no pudo apoyar la creación de la UAPO debido a diferencias internas: el Ministerio de Relaciones Exteriores estaba en favor de la Convención sobre el Derecho del Mar y, por tanto, de la creación de la UAPO, mientras que el Ministerio de Pesca apoyaba la reincorporación a la CIAT. Panamá

zuela y Vanuatu tuvieran una flota pesquera en el Pacífico oriental tropical, pese a que sus territorios no colindan con esta zona, planteaba un problema para la creación del nuevo organismo atunero, ya que si se aceptaba el ingreso de estos países no habría razón alguna para no admitir también a Estados Unidos.

A partir de 1980, México empezó a cobrar una cuota por la explotación comercial del atún en su ZEE. Esta medida afectó principalmente a la flota estadounidense, cuya presencia en la zona mexicana del Pacífico oriental tropical era significativa. En respuesta, Estados Unidos empezó a aplicar embargos a las exportaciones de atún provenientes de los países vecinos al Pacífico oriental tropical que intentaban hacer valer las cláusulas sobre soberanía, de acuerdo con la Convención sobre el Derecho del Mar.²⁹ En 1979, la producción mexicana de atún fue de 15 000 toneladas, 7 000 de las cuales se exportaron a Estados Unidos. La primera "guerra atunera" contra México empezó en 1980 y duró seis años, dando por resultado que el precio del atún disminuyera de 1 200 a 500 dólares por tonelada.³⁰

La alianza entre grupos ambientalistas y la industria atunera

La imposición de embargos atuneros por parte de Estados Unidos ha pasado por diferentes etapas, que culminaron con la formación de una alianza entre los grupos ecologistas y la industria procesadora de atún de ese país. El vínculo inicial entre la aplicación de una medida de restricción al comercio (un embargo) y un objetivo ambiental (protección del delfín) fue resultado principalmente de las demandas de los grupos ecologistas que se oponían a las prácti-

no brindó mucho apoyo, dado que ese país ofrece banderas de conveniencia a terceros países. Colombia se negó a apoyar el proceso de creación del organismo regional, ya que, al igual que en el caso de Costa Rica, Estados Unidos le ofreció financiar el establecimiento de enlatadoras de atún. Por su parte, los gobiernos de Chile y Guatemala no mostraron mayor interés en participar en la creación del organismo. Entrevista con Clara Jusidman, ex subsecretaria de Pesca de México, ciudad de México, 7 de julio de 1993.

²⁹ Alberto Székely, "Las especies altamente migratorias: práctica latinoamericana y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", documento inédito, pp. 3 y 4.

³⁰ Rosiñol, *op. cit.*, p. 2.

cas de pesca de la flota atunera estadounidense. Cabe destacar que la industria atunera de Estados Unidos estaba compuesta por dos grupos principales; por una parte, las empresas procesadoras de atún que realizan actividades de pesca y enlatado y constituyen una "industria de procesamiento de alimentos internacional y altamente capitalizada"³¹ y, por la otra, los pescadores que poseen flotas y son principalmente de origen portugués e italiano. Fueron las empresas procesadoras las que se aliaron con los grupos ecologistas, en cuanto se percataron de los beneficios que el embargo les aportaría para proteger su mercado interno. Aunque, en un principio, los objetivos de los grupos ambientalistas y las empresas procesadoras eran de un carácter totalmente diferente, más tarde ambos grupos se dieron cuenta de que, unidos, podrían alcanzar sus metas individuales, mediante la aplicación de un embargo a las importaciones de atún. Como resultado de esto, los grupos ecologistas preocupados por proteger al delfín recibieron el apoyo de las procesadoras de atún, cuyo principal interés en ese momento era defender su mercado nacional frente a los competidores extranjeros.

En el nivel de la política interna, la relación comercio-medio ambiente quedó formalmente establecida en la Ley para la Protección de los Mamíferos Marinos (LPMM) de 1972, que exigía a la flota atunera estadounidense reducir el número de delfines muertos durante sus actividades de pesca en el Pacífico oriental tropical. El grupo de pescadores de atún, dedicados a esa actividad por varias generaciones, se opuso enérgicamente a la LPMM, pues ésta implicaba el tener que desarrollar nuevas y costosas técnicas de pesca, reducir sustancialmente la captura de atún en la zona del Pacífico que tradicionalmente habían explotado, así como una amenaza real a su capacidad para seguir llevando a cabo esa actividad. Por su parte, el cabildeo que realizaron las empresas procesadoras de atún demostró su completa oposición a la LPMM y no dio oportunidad alguna para que las demandas de los grupos ecologistas pudieran articularse adecuadamente y ejercieran una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones en lo relativo a la aprobación de leyes para la protección del delfín.³²

³¹ National Research Council, *op. cit.*, p. 5.

³² Entrevista con Clara Jusidman, México, 7 de julio de 1993.

La industria atunera estadounidense presionó para que se fijara una cuota anual de "mortalidad de delfines"³³ y el Congreso aprobó un permiso para matar delfines durante la pesca de atún en el Pacífico oriental tropical.³⁴ A fin de cumplir con las disposiciones de la LPMM, se determinó que los barcos atuneros tendrían que utilizar equipos "que cumplieran con ciertas especificaciones [...], mantuvieran un registro detallado de sus actividades pesqueras [y] llevaran a bordo observadores del gobierno".³⁵ Más tarde, en 1981, y como resultado de las acciones emprendidas por los pescadores de San Diego, el Congreso estadounidense aprobó una enmienda a la LPMM, que fijaba para la flota atunera estadounidense un límite anual de 20 500 delfines atrapados en las redes atuneras. Esta cifra se fijó con base en la tasa de 1979 de mortalidad de delfines derivada de la pesca de atún, que fue de 21 426.³⁶ Por su parte, de junio de 1981 a enero de 1984, la Asociación de Atuneros Estadounidenses, que agrupa a las empresas procesadoras de atún, presionó para que el límite de mortalidad de delfines dejara de ser obligatorio.³⁷

Pero, dado que el límite de mortalidad de delfines había entrado en vigor en 1974, los grupos ecologistas protestaron enérgicamente y lucharon para evitar que se otorgara tal dispensa.³⁸ Por otra parte, se ha sugerido que el hecho de que los grupos ecologistas estadounidenses adoptaran la campaña de protección del delfín se debió a que querían crear "la impresión de una situación crítica y servirse de ella para recaudar fondos y mantener su imagen de legítimidad".³⁹ Fueron varios los grupos ecologistas que participaron, destacando entre ellos el Marine Mammal Fund y el Earth Island Institute. El primero surgió en 1970, bajo el nombre de Save the Dolphins, Inc., y en 1979 cambió su nombre por el actual,⁴⁰ el segundo fue fundado en 1982 por David R. Browner, quien tam-

³³ Arnold, *op. cit.*, p. 491.

³⁴ Joel R. Trachtman, "GATT Dispute Settlement Panel. United States Restrictions on Imports of Tuna, No. DS21/R, 30 ILM. 1594. 1991", en *The American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 1, enero de 1992, p. 144.

³⁵ Joseph y Greenough, *op. cit.*, p. 145.

³⁶ Arnold, *op. cit.*, p. 489.

³⁷ Donoghue y Wheeler, *op. cit.*, pp. 61 y 63.

³⁸ Joseph y Greenough, *op. cit.*, p. 145.

³⁹ Arnold, *op. cit.*, p. 490.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 495.

bién creó la organización ambiental Friends of the Earth. Otros organismos, como Greenpeace, también hicieron suya la causa de la protección del delfín, pero sin adoptar esa actitud "dramática" respecto de la supervivencia de la especie.

Dada la asociación entre el atún y el delfín, ciertos grupos (como el Earth Island Institute) afirmaban que el segundo estaba en peligro de extinción e hicieron de ello el punto medular de su campaña en contra de la pesca de atún que realizaban las flotas de Estados Unidos y de otros países. El Earth Island Institute sostenía que, como resultado de las técnicas usadas para la pesca del atún, en las que prevalecía la de red de cerco, la población de delfines del Pacífico oriental tropical había disminuido drásticamente, de diez millones a menos de uno. Sin embargo, según estimaciones del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas (SNPM) de Estados Unidos, la población total de delfines fluctuaba alrededor de 9.5 millones. Esta diferencia en las estimaciones nos hace dudar de la seriedad de la campaña emprendida por aquella organización. Por otra parte, el tema de la protección del delfín se convirtió en un medio de vida para el Marine Mammal Fund, al obtener la mayor parte de sus ingresos mediante "la venta de objetos, camisetas y similares, con imágenes de delfines".⁴¹

El tema de la pesca de atún adquirió un carácter prioritario en la agenda de política comercial cuando los intereses económicos de las compañías procesadoras de atún se vieron amenazados por las actividades de las flotas de otros países. Luego de diez años de acciones por parte de los ambientalistas cuyo objetivo era proteger al delfín, este interés finalmente coincidió con el de la industria procesadora de atún, en virtud de que los productores extranjeros empezaban a representar una competencia real en el mercado estadounidense, al pescar atún en un área que tradicionalmente había sido dominada por la flota de Estados Unidos. La creciente demanda de atún, "sumada al cálculo de ganancias [...], generó una intensa competencia entre los países y las diversas industrias nacionales por apoderarse de la pesca disponible".⁴² En este caso, el fondo de la supuesta protección del delfín fue en realidad la necesidad de resguardar el mercado de Estados Unidos, dado que la

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Joseph y Greenough, *op. cit.*, p. 15.

pesca de atún "ofrecía la oportunidad de obtener mayores ganancias que cualquier otro tipo de empresa".⁴³ Cabe destacar que las familias estadounidenses de pescadores resultaron perjudicadas y en su mayoría se vieron obligadas a abandonar esta actividad, por los obstáculos que las nuevas leyes ambientales les presentaron. Así, los grupos ambientalistas y la industria procesadora de atún se dieron cuenta de que impedir las importaciones del túnido era una medida que respondía a sus respectivos intereses particulares y, por tanto, se aliaron para establecer políticas proteccionistas, dado que mediante éstas se podía alcanzar tanto el objetivo ecológico de proteger al delfín como el económico de reservar el mercado para las empresas atuneras estadounidenses.

Presiones ejercidas en 1990 para la aplicación del embargo

En 1988, los grupos ecologistas iniciaron su ataque contra las actividades de las flotas atuneras extranjeras, pretextando que sus exportaciones de atún al mercado de Estados Unidos significaban la muerte de muchos delfines y que empleaban métodos que la flota estadounidense ya había abandonado, estándole prohibido utilizar la técnica de red de cerco.⁴⁴ Su argumento era que dicha técnica daña al medio ambiente y que, por tanto, el atún capturado por ese medio no debe venderse o comercializarse en Estados Unidos. Sin embargo, lo cierto es que la pesca del atún que no nada en asociación con los delfines sí representa una amenaza para el aleta amarilla, pues fomenta la captura de atún joven y de hembras, en lugar de los especímenes maduros, lo cual constituye un grave peligro para la supervivencia de esa especie.

En abril de 1988, el Marine Mammal Fund y el Earth Island Institute entablaron un juicio en contra del Departamento de Comercio por no haber hecho valer la LPMM.⁴⁵ Como resultado de ello, en noviembre de 1988 el Congreso aprobó una nueva enmienda a la Ley, que exigía a las naciones exportadoras que implantaran un

⁴³ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁴ Hilary French, "The Tuna Test: GATT and the Environment", en *World Watch*, marzo-abril de 1992, vol. 5, núm. 2, p. 9.

⁴⁵ Arnold, *op. cit.*, p. 510.

programa para la protección del delfín similar al de Estados Unidos y que mantuvieran su tasa de mortandad de delfines en un nivel no superior a 2.0 veces el de Estados Unidos, para finales de 1989, y a 1.25 veces para finales de 1990 y años posteriores. La enmienda también estipulaba que, a partir de 1989, todo barco atunero tendría que llevar a bordo un observador oficial. Los reglamentos sobre la importación de atún seguirían aplicándose solamente al capturado en el Pacífico oriental tropical. Como se establecía en las disposiciones originales de la Ley, la sanción contra todo país que no cumpliera con dichos reglamentos consistiría en el embargo de sus exportaciones de atún al mercado estadounidense. Asimismo, además de las disposiciones aplicables directamente a la nación pescadora, la enmienda de 1988 extendió su alcance a terceros países, a manera de embargos secundarios, al exigir que "toda nación que pretenda exportar atún aleta amarilla y productos de atún a Estados Unidos deberá prohibir la importación de aquéllos provenientes de una nación embargada"⁴⁶ por este país.

El objetivo de la enmienda para proteger al delfín resulta cuestionable si consideramos que cuando ésta fue aprobada la flota atunera estadounidense en el Pacífico oriental tropical constaba de sólo cuatro barcos, siendo entonces la flota mexicana la más grande.⁴⁷ De esta manera, las cuotas no se fijaron a partir de una base justa, pues no se tomó en cuenta la diferencia en el tamaño de las flotas atuneras de cada país. Asimismo, debe destacarse que las cláusulas de la LPMM se aplicaban únicamente a los atuneros del Pacífico oriental tropical, dado que es en esa zona en donde el aleta amarilla acostumbra viajar en asociación con los delfines.⁴⁸ Habría sido razonable esperar que los límites máximos para la cuota de mor-

⁴⁶ Embajada de México, Washington, *General Background on GATT Decision and Tuna/Dolphin Issue* (3. Regulatory Status Report), 13 de septiembre de 1991.

⁴⁷ En el periodo comprendido entre 1970 y 1984, la actividad pesquera de los atuneros mexicanos aumentó a una tasa de 11% anual y sus exportaciones se diversificaron hacia los mercados de España, Francia, Italia y Tailandia. Gerardo Sánchez García, "La realidad del embargo atunero", en *Campestre*, núm. 117, marzo de 1993, p. 20.

⁴⁸ Si bien en otros mares existen también especies de atún que nadan en asociación con los delfines, no se han realizado estudios científicos al respecto, por lo que no se cuenta con datos para establecer una comparación entre la muerte incidental de delfines en el Pacífico oriental tropical y otras áreas. Entrevista con Clara Jusidman, 7 de julio de 1993.

tandad de delfines se aplicaran a toda la pesca de atún, en cualquier área geográfica, especialmente si se considera que el SNPM de Estados Unidos "permite la matanza de dos mil delfines (4% de la población) en las pesquerías de la costa de Nueva Inglaterra",⁴⁹ en donde ocurre el cerco accidental de delfines.

La prioridad que adquirió la agenda ambiental y, en especial, la politización del tema de la protección del delfín pueden también observarse en las acciones concretas que se dieron en el Congreso. En 1990, Barbara Boxer (representante demócrata por California) y Joseph Biden (senador demócrata por Delaware) propusieron introducir la Ley de Información al Consumidor para la Protección del Delfín, la cual exigía que todas las latas de atún fueran etiquetadas con la leyenda *dolphin-safe* ("sin daño a los delfines"). Esta ley entró en vigor el 28 de mayo de 1991.⁵⁰

Sin embargo, en la práctica, la ley no ha operado en favor del medio ambiente o de la protección del delfín como especie. Ello se debe a que las empresas que se reubicaron en el Pacífico occidental no están obligadas a cumplir con los reglamentos para la protección del cetáceo y las tasas de mortandad de delfín se mantienen en niveles diez veces superiores a los que tenían cuando estas empresas pescaban en el Pacífico oriental tropical.⁵¹ Asimismo, el consumidor estadounidense ha tenido que pagar el precio de las disposiciones para la protección de los delfines, ya que ahora el contenido de las latas, en lugar de ser la especie aleta amarilla, es "un atún insípido y de menor calidad [...] al que complementan con una proteína hidrolizada, que expande la estructura interna del pescado, y con glutamato de sodio, que actúa como saborizante".⁵²

Estados Unidos decide imponer el embargo atunero

Durante el decenio de los ochenta, los gobiernos de Reagan y Bush se mostraron renuentes a poner en práctica las cláusulas de la LPMM

⁴⁹ Arnold, *op. cit.*, p. 514.

⁵⁰ GATT, *Report of the Panel on the United States. Import Restrictions on Tuna. Final Version*, Ginebra, 16 de agosto de 1991, p. 7.

⁵¹ Arnold, *op. cit.*, p. 486.

⁵² *Ibid.*

relativas a las sanciones comerciales y evitaron por varios medios la imposición del embargo. Tal actitud se debió tal vez a la preferencia del Ejecutivo por una política comercial favorable al libre comercio y a la poca importancia que se daba a los problemas ambientales. Asimismo, en términos prácticos, la aplicación de las enmiendas de 1988 a la LPMM representó un problema para el gobierno federal estadounidense, ya que no existían bases científicas para afirmar que la extinción del delfín como especie era una consecuencia de la pesca de atún. En efecto, el SNPM y la CIAT hallaron que, a partir de 1983, la población promedio de delfines en el Pacífico oriental tropical aumentó, lo que hacía aún más difícil aplicar un embargo que se justificara por la extinción de dicha especie.

El último embargo a las exportaciones de atún al mercado de Estados Unidos fue impuesto el 28 de agosto de 1990, como resultado de una orden judicial que exigía al secretario de Comercio que certificara que las exportaciones de atún al país cumplieran con las disposiciones de la LPMM en lo relativo a la muerte de delfines. El embargo se aplicó a Ecuador, Panamá, México, Vanuatu y Venezuela, pero el 7 de septiembre fue levantado a los tres últimos. En el caso de México, el gobierno estadounidense, por medio de la Administración Nacional del Océano y la Atmósfera (ANOVA) del Departamento de Comercio, certificó que sí cumplía los requerimientos de la LPMM y que, durante toda la temporada de pesca, la flota mexicana "no había excedido el límite de 15% de mortandad de delfines".⁵³

Sin embargo, el 10 de octubre de 1990, Robert Mosbacher, secretario de Comercio, declaró que "el gobierno no importaría o exportaría productos pesqueros de o a naciones que, a su juicio, violaran las leyes ambientales de Estados Unidos o emplearan métodos de pesca inadecuados",⁵⁴ después de que el Earth Island Institute y el Marine Mammal Fund demandaron al SNPM por permitir la importación de atún sin exigir pruebas del cumplimiento de los límites establecidos para la captura de delfín. Dicha declaración fue hecha después del fallo del Tribunal de Distrito del Norte de California y en ella se señalaba que los atuneros extranjeros violaban el

⁵³ GATT, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴ Ríos Servín, "Another Tuna Embargo?", en *Voices of Mexico*, abril-junio de 1992, p. 48.

límite anual permitido de muerte de delfines, según las enmiendas de 1988 a la LPMM. En opinión de estas organizaciones ambientales, el problema radicaba en que "el SNPM no [había llevado] a cabo estudios comparativos sobre mortandad incidental, los cuales [eran] necesarios para aplicar las enmiendas de 1988 a la LPMM y, por tanto, permitió la importación de atún, sin tomar en cuenta las tasas de captura de delfines de los barcos extranjeros".⁵⁵ El fallo del Tribunal implicó que aquellas flotas atuneras extranjeras que desearan vender su producto en el mercado de Estados Unidos tendrían que sujetarse a cuotas equivalentes a las estadounidenses, fijadas con base en los niveles de mortandad incidental de delfines de los cuatro barcos que constituían la flota de ese país.⁵⁶

Por su parte, la industria procesadora de atún de Estados Unidos apoyó a estos grupos ambientalistas y declaró que México no estaba aplicando un programa para la protección del delfín. En abril de 1990, Starkist Seafood (H.J. Heinz), la mayor empacadora de atún a nivel mundial y que controla 35% del mercado estadounidense, anunció que dejaría de comprar atún capturado con el método de red de cerco,⁵⁷ política que también fue seguida por otras enlatadoras, como Bumblebee y Van Camp Sea Food. Esta "orientación de los Tres Grandes hacia la protección al delfín"⁵⁸ fue un fuerte golpe contra la flota atunera del Pacífico oriental tropical, pues esas tres empresas representaban casi 70% del mercado estadounidense de atún enlatado. Tal decisión también respondió al interés de las compañías atuneras que tienen actividades de pesca y empaque fuera del Pacífico oriental tropical y que controlan la pesca, compra y venta del atún aleta amarilla en el mercado estadounidense.

El interés de esta industria por proteger al delfín puede también explicarse por motivos económicos, dado que el mercado estadounidense de atún es el más atractivo y rentable: representa 31% del mercado mundial de atún, mientras que cerca de 70% de la demanda estadounidense se abastece con importaciones de atún crudo y congelado o enlatado.⁵⁹ Para México, el mercado de Estados

⁵⁵ Trachtman, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

⁵⁶ Donoghue y Wheeler, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁷ Sánchez García, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁸ Arnold, *op. cit.*, p. 511.

⁵⁹ National Research Council, *op. cit.*, p. 5.

Unidos no es vital en términos de su volumen o valor de exportación, pues sólo absorbe entre 10 y 15% del total de sus exportaciones, pero el problema básico radica en que la LPMM establece embargos secundarios contra países que comprenden productos de una nación a la que la legislación de Estados Unidos ha impuesto un embargo. El mayor peligro para la producción mexicana de atún, entonces, era el cierre general de sus mercados de exportación, especialmente en los países europeos, lo cual finalmente no pudo evitarse. El embargo secundario contra las naciones que importarían de México atún aleta amarilla y productos de atún entró en vigor el 24 de mayo de 1991. Éste afectó las exportaciones a Japón, Italia, Francia y España, países que compraban atún mexicano y exportaban sus propios productos a Estados Unidos. El objetivo de tal medida era, al parecer, eliminar por todos los medios las exportaciones de atún mexicano al mercado estadounidense. Por último, aunque no de menor importancia, la Enmienda Pelly también estipulaba que Estados Unidos puede extender un embargo (en este caso, el atunero) a todas las exportaciones pesqueras del país embargado y tal medida afectaría considerablemente las exportaciones mexicanas de otros productos marinos, como el camarón.

El 14 de noviembre de 1990, la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito levantó temporalmente el embargo, pero volvió a aplicarlo el 22 de febrero de 1991, debido a que el SNPM "no empleó las reglas apropiadas para el cálculo de sus resultados comparativos".⁶⁰ Meses más tarde, el 24 de junio de 1991, el Departamento de Estado comunicó al Congreso que México había reducido considerablemente sus tasas de mortandad de delfines y que "promover la cooperación internacional [en esta materia] era en interés de Estados Unidos".⁶¹ Así, una vez más se hacía evidente la existencia de intereses encontrados entre los diferentes actores sobre la mejor manera de abordar y resolver el problema de la protección del delfín.

Mientras tanto, Gerry Studds, congresista por el estado de Massachusetts, presentó la Ley Internacional para la Conservación del Delfín de 1992, que modificó la LPMM. El propósito de esta enmien-

⁶⁰ Trachtman, *op. cit.*, p. 145.

⁶¹ US Department of State, "Communication to The Honorable Thomas Foxley on the MMPA", Washington, 24 de junio de 1991.

da fue "autorizar al secretario de Estado a participar en acuerdos internacionales para establecer una moratoria global [de por lo menos cinco años] que prohíba la captura de atún mediante la técnica de red de cerco, empleada con el fin de rodear delfines u otros mamíferos marinos".⁶² Esta ley estableció como política de Estados Unidos el terminar con la muerte de mamíferos marinos resultante de cercar intencionalmente a los delfines. No obstante, el término "intencionalmente" es ambiguo y deja un margen de incertidumbre y discrecionalidad que puede dar lugar a muy diversas interpretaciones. Asimismo, tal ambigüedad hace más complejo determinar los niveles de mortandad incidental de delfines durante las actividades de pesca de atún.

La Ley de 1992 también exige que haya un observador a bordo de todo barco cerquero que opere en áreas en donde el atún viaja en asociación con el delfín, con lo que se elimina el sesgo geográfico de la LPMM en contra del Pacífico oriental tropical. Según las nuevas disposiciones, Estados Unidos negociará acuerdos multilaterales para garantizar que su flota atunera pueda realizar actividades pesqueras en el sur del océano Pacífico y otras regiones. En caso de que este país establezca un acuerdo de tal tipo, la fecha de inicio de la moratoria sería el 1 de marzo de 1994, finalizando el 31 de diciembre de 1999. La moratoria puede terminar antes de la fecha final sólo con una recomendación del secretario de Estado y si la propuesta es aprobada por una resolución conjunta.

Asimismo, esta enmienda establece la prohibición total "de comprar, vender, ofrecer para venta, transportar o enviar a Estados Unidos atún o productos de éste"⁶³ que no cumplan con las disposiciones sobre la seguridad de los delfines. No obstante, para los países que pescan en el Pacífico oriental tropical y que suscriban acuerdos multilaterales con Estados Unidos, esta ley dispone una cuota anual de 1 000 delfines capturados de manera incidental. Asimismo, la ley exige que cuando menos un país con una flota de más de veinte barcos cerqueros firme un acuerdo para que la moratoria de la pesca de atún asociado con el delfín entre en vigor. Los únicos países que cumplen con tales requisitos son México y Ve-

⁶² US Congress, House of Representatives, *International Dolphin Conservation Act of 1992*, 102D Congress, Second Sesión, HR 5419, 17 de junio de 1992, p. 1.

⁶³ *Ibid.*, p. 17.

nezuela, mismos que, por razones obvias, se han rehusado a negociar un acuerdo de este tipo.

Sin embargo, aun cuando la ley no entre en vigor, el hecho de que el atún se capture con la técnica de red de cerco elimina toda posibilidad de "una pesca perfecta de atún [...], con una mortandad nula de delfines".⁶⁴ Las exportaciones mexicanas de atún al mercado estadounidense han sido totalmente restringidas y, como resultado del embargo secundario, se han perdido otros mercados importantes. A pesar de las limitaciones impuestas a la pesca de atún con red de cerco, la Ley Internacional para la Conservación del Delfín fue severamente criticada por una coalición de 25 organizaciones ambientales, entre ellas el Earth Island Institute, pues se consideró insuficiente para alcanzar el objetivo de salvar al delfín.⁶⁵ Sin embargo, cabría preguntarse si éste no fue sino un recurso para mantener su presencia entre la opinión pública, o bien, efectivamente, el resultado de un análisis profundo de las implicaciones de dicha ley.

Los actores mexicanos

En México, casi todas las actividades relacionadas con la protección del delfín fueron llevadas a cabo por agencias gubernamentales, como las secretarías de Pesca y de Relaciones Exteriores, con la participación de la flota atunera mexicana, así como de técnicos y científicos. Por tal motivo, las respuestas a las disposiciones estadounidenses sobre las exportaciones de atún y la protección de los delfines fueron más homogéneas, sobre todo si se les compara con la de los actores estadounidenses que participaron en esta controversia. La atención que en México ha captado el tema de la protección del delfín no es comparable con la que se ve en Estados Unidos. Para el primero la protección del delfín es un valor adquirido como resultado de fuertes presiones económicas externas y son las agencias gubernamentales y la industria atunera las que han tenido que responder a tales presiones, en virtud de los efectos económicos que ejerce la legislación ambiental de Estados Unidos sobre la industria mexicana del atún.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁵ Arnold, *op. cit.*, p. 513.

La creación y desarrollo de una industria atunera mexicana fueron motivados por la posibilidad de explotar un recurso natural abundante en las aguas nacionales, así como por el interés del gobierno por ejercer su soberanía nacional al controlar las actividades de las flotas extranjeras que pescaban en su zona económica exclusiva. Asimismo, se vio la oportunidad de crear una industria que prometía una alta rentabilidad y generación de empleos y que constituía el primer paso para el surgimiento de un vigoroso sector pesquero mexicano.⁶⁶ Durante el gobierno del presidente López Portillo, México alcanzó una posición media en términos de explotación pesquera y llegó al lugar número 17 de los productores pesqueros. Las cooperativas pesqueras recibieron un fuerte apoyo, a la vez que los sectores público y privado trabajaron conjuntamente para desarrollar la industria. Así, para 1992, la flota atunera mexicana contaba con 53 barcos, que capturaban 115 640 toneladas de atún aleta amarilla.⁶⁷

La forma en que México y su flota atunera han manejado el tema de la protección del delfín responde, básicamente, a los factores que han amenazado la existencia de dicha flota. A partir de los años setenta, el gobierno mexicano respondió al problema de la protección del delfín mediante la aprobación de diversas leyes relativas a la pesca del atún. Ésta fue, sobre todo, una reacción a las actividades normativas llevadas a cabo en Estados Unidos. A fin de reducir los niveles de mortandad incidental de delfín, en septiembre de 1977 el gobierno federal prohibió el método de pesca de red de cerco y estableció la obligación a la flota mexicana de liberar a los cetáceos atrapados en las redes, disposiciones que eran similares a las contenidas en la LPMM de 1972. En junio de 1987, una década más tarde, México exigió a los pescadores autorizados para capturar atún que se sujetaran a su Programa para la Protección de Mamíferos Marinos.⁶⁸

México continuó con su esfuerzo para reducir los niveles de mortandad incidental de delfines, probablemente como resultado de la politización en Estados Unidos del tema de la protección de

⁶⁶ Entrevista con Clara Jusidman, 7 de julio de 1993.

⁶⁷ CANAINPES, "Informe de la Oficina Coordinadora del Programa Atún-Delfín sobre el desempeño de la flota atunera durante el año de 1992" (documento inédito).

⁶⁸ Celia Martínez Zwansiger, "Mexico's Fisheries", en *Voices of Mexico*, abril-junio de 1992, p. 55.

este mamífero marino. De manera similar a las disposiciones de la LPMM, a partir de junio de 1990 México prohibió la pesca nocturna y el uso de explosivos cuando se utilizara el método de red de cerco. También en ese mismo año entró en vigor el Código de Ensenada, que establece las características técnicas de la flota atunera mexicana y dispone que todo barco atunero lleve a bordo un observador para controlar sus actividades pesqueras.⁶⁹ En septiembre de 1991, el presidente Salinas dio a conocer el Programa para el Aprovechamiento del Atún y Conservación del Delfín, entre cuyas medidas se encontraba el desarrollar nuevas tecnologías, realizar investigación científica y establecer un programa de observadores. El objetivo era reducir 60% la muerte incidental de delfines en un periodo de cinco años y lograr que para 1992 todo atunero mexicano llevara un observador oficial.⁷⁰ Dada la necesidad de evitar embargos primarios y/o secundarios a sus exportaciones de atún, México se vio coaccionado en términos económicos y políticos para demostrar la seriedad de su intención de proteger la vida del delfín.

El acceso casi nulo del atún mexicano a los mercados extranjeros constituyó una enorme presión para que esta industria aplicara esfuerzos importantes a fin de reducir de manera significativa la muerte incidental de delfines. Una de las medidas consistió en experimentar con equipo electrónico y emisores submarinos de sondas para aumentar la protección al delfín durante la pesca del atún aleta amarilla. Otro recurso fue diseñar lanchas de rescate para liberar a los cetáceos capturados en las redes de cerco.⁷¹ Como resultado de estos esfuerzos, entre 1986 y 1990 la tasa de mortandad de delfines disminuyó 70%, lo que constituyó un logro considerable de la flota mexicana.⁷² Y si en 1992 la muerte incidental de delfines era de 1.6 por lance,⁷³ los niveles que alcanzó la flota mexicana en 1993 fueron los que se tenían proyectados para 1996, de acuerdo

⁶⁹ Rosiñol, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ CANAINPES, *op. cit.*

⁷² Secretaría de Pesca, *Press Backgrounder. The Tuna/Dolphin Issue: A Mexican Perspective*, México, 13 de septiembre de 1991, p. 2.

⁷³ CANAINPES, "Programa Nacional para el Aprovechamiento del Atún y la Protección de los Delfines" (documento inédito), p. 4.

con lo establecido en la Ley Internacional para la Conservación de Delfines, de 1992. Sin embargo, este esfuerzo fue tardío. En opinión de un funcionario mexicano, a la industria atunera mexicana le faltó visión para reaccionar de manera oportuna a la legislación ambiental extranjera y, más aún, para prever sus perjudiciales implicaciones secundarias.⁷⁴

Dada la reducción de los niveles de mortandad de delfines y luego del embargo atunero que Estados Unidos impuso a México en 1991, la Secretaría de Relaciones Exteriores declaró su total "rechazo a una medida arbitraria y unilateral que básicamente contradice los principios esenciales del derecho internacional".⁷⁵ Así, dado el fracaso de los esfuerzos realizados y las implicaciones que ello tenía para el comercio de sus productos pesqueros, México optó por llevar el caso del embargo atunero ante el GATT.

Fallo del panel del GATT

Ante la imposibilidad de levantar el embargo, pese a los programas aprobados y a la considerable disminución de la mortandad de delfines, México solicitó al GATT que determinara si la aplicación de restricciones a las importaciones del atún mexicano por parte de Estados Unidos era congruente con sus cláusulas. En opinión de México, el embargo atunero, que había sido aplicado según los términos de la LPMM, era contrario a la prohibición expresa del GATT de imponer restricciones cuantitativas, además de que discriminaba en contra del atún capturado en la zona del Pacífico tropical oriental, violaba el principio de trato nacional y, sobre todo, no era la protección y preservación del medio ambiente lo que Estados Unidos buscaba, sino la protección comercial de su mercado nacional.⁷⁶

Por su parte, Estados Unidos afirmaba ante el GATT que el embargo atunero era acorde con la LPMM, que respondía a sus leyes nacionales, y que la cláusula "sin daño a los delfines" (*dolphin safe*)

⁷⁴ Entrevista con Dámaso Luna, coordinador general de Recursos Naturales, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 15 de julio de 1993.

⁷⁵ Citado en Sánchez García, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁶ Trachtman, *op. cit.*, p. 142.

no discriminaba en contra del origen del túnido sino "de las aguas en las que se le capturaba".⁷⁷ Por tal motivo, Estados Unidos afirmaba que sus acciones eran totalmente congruentes con las cláusulas del GATT, que "el embargo según la LPMM [era] necesario para proteger la vida y seguridad de los delfines"⁷⁸ y que también el embargo secundario, según lo dispuesto en la Enmienda Pelly, era congruente con el Acuerdo General.

La relevancia del fallo del GATT en el caso del embargo atunero radica en que "representa un parteaguas, debido al vínculo establecido entre los temas ambientales y el comercio".⁷⁹ En efecto, existen varias razones para calificar así este hecho. Debe reconocerse que el Acuerdo General nunca ha mostrado un compromiso claro por definir una agenda ambiental e incluso, hasta fecha muy reciente, había hecho todo lo posible por evitar el tema.⁸⁰ Algunos autores sostienen que "gran parte de la confusión surgida en torno del papel del GATT en el ámbito ambiental deriva de la opinión que se tenga sobre lo adecuado o inadecuado de que se utilicen medidas comerciales como políticas ambientales o como instrumentos para aplicar dichas políticas".⁸¹ Es posible que la falta de claridad en cuanto a los propósitos de tales medidas comerciales sea una de las razones por las cuales el GATT parece reticente a emprender "un debate serio en torno del tema ambiental".⁸²

La falta de interés o renuencia por parte del GATT para participar en debates de carácter ambiental y definir una vinculación directa entre ecología y comercio pueden entenderse mejor si se consideran las circunstancias y prioridades que prevalecían cuando el Acuerdo General fue creado. Durante la época de la posguerra, el tema ambiental estaba muy lejos de ocupar el sitio que hoy tiene en la agenda política de la mayoría de los países desarrolla-

⁷⁷ GATT, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁹ Trachtman, *op. cit.*, p. 143.

⁸⁰ World Commission on Environment and Development, *op. cit.*, p. 84.

⁸¹ Piritta Sorsa, "GATT and Environment: Basic Issues and Some Developing Country Concerns", en Low, *op. cit.*, p. 25.

⁸² Jim MacNeill, Pieter Winsemius y Taito Yakushiji, *Beyond Interdependence. The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology*, Nueva York, Oxford University Press, 1991, p. 21.

dos y en vías de desarrollo. La forma en que el GATT fue estructurado deja muy poco espacio para manejar temas ambientales y aún menos para definir cuáles medidas de restricción al comercio pueden ser utilizadas para alcanzar objetivos puramente ecológicos. El medio ambiente y su conservación no fue un tema que se abordara en el texto del Acuerdo General y, hasta la fecha, sólo el artículo XX permite aplicar medidas de restricción al comercio cuando la finalidad es proteger "la vida humana, animal o vegetal [...] y conservar los recursos naturales".⁸³ Por otra parte, este artículo se refiere básicamente a productos terminados y no así a procesos de producción, siendo esto último el problema central en el caso del embargo atunero.

Cuando México presentó el caso ante el GATT, éste convocó por vez primera a su grupo de trabajo sobre comercio y medio ambiente, el cual, aunque había sido formado veinte años antes, nunca se había reunido. La tarea asignada al grupo de trabajo era analizar "si los convenios ambientales internacionales que prevén la aplicación de embargos sobre importaciones con la finalidad de que se cumplan sus cláusulas son consistentes con los principios del GATT".⁸⁴

El panel del GATT determinó que, "si la finalidad de Estados Unidos era proteger a los delfines, habría podido emplear medidas con menores efectos de desviación comercial"⁸⁵ y, en su lugar, haber buscado un acuerdo mediante la cooperación internacional. El panel dictaminó que el embargo sobre las importaciones del atún aleta amarilla mexicano iba en contra de los principios del GATT y que "una parte contratante no puede restringir las importaciones de un producto sólo porque éste proviene de una nación con políticas ambientales diferentes a las suyas",⁸⁶ con lo cual el GATT reconocía que no todo objetivo de carácter ambiental que se considera deseable tiene necesariamente un carácter universal. Por otra parte, el panel también determinó que el embargo no podía justificarse según los términos del artículo XX, ya que las "excepciones [permitidas] no incluyen criterios que reduzcan el ámbito de las

⁸³ Citado en D. Robertson, "Trade and the Environment. Harmonization and Technical Standards", en Low, *op. cit.*, p. 315.

⁸⁴ Tractman, *op. cit.*, p. 143.

⁸⁵ Sorsa, *op. cit.*, p. 331.

⁸⁶ GATT, *op. cit.*, pp. 51 y 52.

políticas de protección de la vida o la salud, o bien las de conservación de los recursos".⁸⁷ El objetivo del fallo del GATT era limitar la aplicación de medidas de restricción al comercio que unilateralmente traten de imponer normas ambientales a terceros países, cuando las normas técnicas se utilicen como barreras no arancelarias. En fecha reciente, la Ronda Uruguay revisó el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio, en el cual "la ecología se vincula a la salud y a su protección como una razón válida para aplicar normas técnicas"⁸⁸ al comercio internacional de ciertos productos. Dicha revisión incluyó los procesos y métodos de producción para la definición de normas técnicas, con lo cual se superó el enfoque tradicional que se daba a dichas medidas comerciales.⁸⁹

En este debate, el principal punto de controversia es, al parecer, si el GATT debiera ser reestructurado a fin de que abarque los problemas ambientales relacionados con el comercio, o bien si sería más conveniente crear una organización internacional completamente nueva, que aborde los temas ambientales y comerciales en una forma más integrada. Si bien exponer una propuesta al respecto rebasaría los fines del presente trabajo, sí podemos afirmar que cada día se tiene una conciencia más clara de que es necesario elaborar nuevas reglas (entre ellas, las que restringen el comercio) que permitan definir y alcanzar objetivos genuinamente ecológicos.

El hecho de que el GATT no haya mostrado capacidad para responder a las demandas ambientales en la forma en que muchos grupos ecologistas esperaban no significa que esta organización no deba tratar de ir más allá en esa área. Es poco probable que el GATT vaya a fomentar el empleo de medidas de restricción al comercio, dado que ello va en contra del espíritu mismo del Acuerdo General. Sin embargo, un problema que se ha evidenciado a partir del

⁸⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁸⁸ Robertson, *op. cit.*, p. 315.

⁸⁹ Las normas técnicas se aplican al producto final. Éstas establecen los criterios que debe satisfacer todo artículo que vaya a ser vendido en el mercado a fin de proteger "la salud y la vida de las personas, animales y plantas, así como el medio ambiente". Las normas sobre procesos se refieren básicamente a la forma en que debe llevarse a cabo la producción de un artículo en particular y sus variaciones entre los diferentes países. "Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio", en J. Witter, comp., *Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*, México, UNAM, 1988, p. 79.

debate actual es el de cómo diferenciar los objetivos puramente ecológicos de aquellos que no lo son.

El fallo final del panel fue muy criticado en Estados Unidos, pues "el hecho de que se objetara la legislación estadounidense, por motivos comerciales, produjo enojo y oposición entre ciertos grupos ecologistas, quienes consideran que las reglas del libre comercio representan una amenaza contra las leyes y reglamentos [ambientales] que tan difícil ha sido obtener".⁹⁰ Barbara Boxer (representante demócrata por California) censuró fuertemente el fallo del panel, pues en su opinión éste sentaría un precedente negativo para otros casos en los que fuera necesario imponer medidas restrictivas al comercio a fin de hacer cumplir la legislación en materia ambiental.⁹¹ Sin embargo, en su carta de septiembre de 1991, Boxer hizo una interpretación errónea de las medidas de restricción al comercio, al establecer un paralelismo entre el embargo atunero (que fue una decisión unilateral) y el Protocolo de Montreal (un acuerdo internacional). Su oposición al dictamen final del GATT se basó en la imposibilidad de "hacer uso de sanciones comerciales para obligar al cumplimiento de los acuerdos internacionales que buscan proteger recursos vitales, como son la atmósfera y los océanos".⁹² Sin embargo, su declaración también sostiene que las medidas de restricción al comercio sólo deben utilizarse para promover objetivos de carácter ambiental que hayan sido acordados en el nivel internacional, lo cual no fue el caso del embargo atunero.

El Earth Island Institute calificó el fallo del panel como "funesto" para la futura aplicación de la LPMM.⁹³ Por su parte, Greenpeace, grupo que opera en el nivel internacional, cuestionó que la protección del delfín fuera el verdadero objetivo que se buscaba al aplicar el embargo atunero, dado que los reglamentos estadounidenses para la protección del cetáceo "permiten que continúe la práctica

⁹⁰ Van Grastek, *op. cit.*, p. 237.

⁹¹ Un estudio realizado por el Senado de Estados Unidos sobre la economía política del comercio y la ecología muestra que la elevada carga política que tiene el tema ambiental ha llevado a ciertos congresistas a apoyar medidas proteccionistas, cuando éstas se relacionan con asuntos ecológicos. *Ibid.*, p. 242.

⁹² "Boxer Letter on GATT Tuna Decision", en *Inside US Trade*, 13 de septiembre de 1991, p. 5.

⁹³ Earth Island Institute, *Dolphin Alert*, otoño de 1992, p. 4.

de cercar deliberadamente a los delfines para la captura del atún, lo que atenta contra los esfuerzos internacionales por resolver este problema ecológico".⁹⁴ Efectivamente, en Alaska mueren cada año más de 15 000 delfines como resultado del empleo de redes de acarreo durante la pesca de calamar, mientras que en las costas de Georgia, Florida y Maine las tasas de mortandad incidental de delfines también son altas y no existe legislación alguna que permita dar solución a este problema.⁹⁵ Así pues, la pregunta que surge es: ¿por qué la LPMM sólo incluyó disposiciones para proteger al delfín en el Pacífico tropical oriental y por qué no fue sino hasta la Ley Internacional para la Conservación del Delfín de 1992 cuando este sesgo geográfico trató de eliminarse? Tal discriminación geográfica debilitó el argumento ecológico con el que quiso justificarse el embargo atunero y el elemento de intencionalidad que contiene la enmienda de 1992 permite un alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de medidas restrictivas al comercio. De esta manera, cabe preguntarse por qué las organizaciones ecologistas no se han preocupado por la protección del delfín en otras áreas geográficas. Sin pretender dar una respuesta definitiva a estas preguntas, puede no obstante afirmarse que los grupos ecologistas han politizado hasta tal punto el tema de la protección del delfín que éste parece haberse convertido más en un símbolo e instrumento para fortalecer a dichos grupos que un genuino interés por conservar el medio ambiente y, en este caso, por preservar al delfín como especie.

Luego del fallo final del GATT, Estados Unidos propuso terminar con este problema mediante la aplicación de mecanismos bilaterales. Sugirió que, de acuerdo con la Ley Internacional para la Conservación del Delfín, México aceptara una moratoria de cinco años (1994-1999), periodo durante el cual quedaría prohibida la pesca de atún asociado a delfines. En la práctica, esto habría significado el fin de la flota atunera mexicana, dado que el atún que se pesca en el Pacífico oriental tropical siempre viaja asociado a delfines.⁹⁶ Por parte de México, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) imponían límites a la apli-

⁹⁴ Citado en Sorsa, *op. cit.*, p. 331.

⁹⁵ Arnold, *op. cit.*, p. 514.

⁹⁶ Rosñiol, *op. cit.*, p. 4.

cación del fallo del GATT, pues México quería evitar que los grupos ambientalistas hicieran cabildeo en el Congreso estadounidense en contra de la aprobación del Tratado. Vale la pena mencionar que, teniendo en cuenta el precedente que estableció este embargo, el TLCAN y su acuerdo paralelo en materia de medio ambiente crearon mecanismos para casos de disputas en las que se vinculen comercio y medio ambiente. El TLCAN estableció que en cualquier controversia comercial directamente relacionada con la aplicación de leyes ambientales, la parte demandante puede solicitar que dicha disputa sea considerada según las disposiciones contenidas en el Tratado, en vez de recurrir a otros foros. De esta forma, el TLCAN superó lo dispuesto en el GATT con respecto a procesos de solución de controversias cuando las actividades comerciales afectan de manera directa la calidad del medio ambiente.

Conclusiones

El caso del embargo atunero es un ejemplo claro de la importancia que ha cobrado el tema ambiental en la agenda de comercio internacional y de la forma en que las políticas comerciales pueden ser utilizadas para alcanzar un objetivo ecológico. En este trabajo he expuesto los argumentos en favor y en contra de la liberación comercial como mecanismo para proteger el medio ambiente. A partir del análisis del embargo atunero y de los actores que llevaron el tema de la protección del delfín a la agenda de la economía política internacional, no es posible concluir que la aplicación de una barrera no arancelaria, como el embargo, fuera un elemento clave para garantizar la supervivencia del delfín como especie en el Pacífico oriental tropical. De hecho, el uso de las técnicas para salvar a este cetáceo han resultado más perjudiciales para su supervivencia y la del atún que la técnica tradicional (la red de cerco) cuyo uso ha sido prohibido por la legislación ambiental de Estados Unidos. Puede concluirse entonces que ciertas organizaciones ecologistas adoptaron el tema de la protección del delfín durante la pesca del atún como un símbolo y que ello contribuyó a fortalecer a las empresas procesadoras de atún interesadas en cerrar su mercado a las importaciones del túnido capturado en el Pacífico oriental tropical,

zona a la que éstas ya no tenían acceso como resultado de la evolución de la legislación ambiental estadounidense.

La manipulación de la agenda ambiental por parte de intereses económicos debe ser entendida dentro del contexto de las políticas ecológicas. El vínculo entre comercio y medio ambiente ha sido articulado por diversos actores políticos, que varían según el tema ambiental del que se trate. Es claro que el medio ambiente forma ya parte de la agenda de la economía política y que diversos actores participan en la interacción de las políticas ambientales y comerciales, tratando de moldearlas para que respondan a sus intereses particulares. El caso del embargo atunero demuestra que las políticas comerciales pueden convertirse en formas directas de intervención para alcanzar una meta ecológica. De acuerdo con el marco conceptual presentado al inicio del trabajo, este caso también indica que es posible utilizar las políticas comerciales para proteger intereses comerciales, con la consecuente "verdificación" de las barreras no arancelarias. El resultado es el empleo de una sanción comercial que cumple dos propósitos (la protección de la ecología y de la industria), pero que pone en entredicho la validez del objetivo ambiental. Este caso también ilustra que las alianzas entre grupos ecologistas y no ecologistas en ocasiones sirven a intereses proteccionistas, por lo cual es importante analizar si las sanciones comerciales impuestas unilateralmente son la única o mejor alternativa para preservar el medio ambiente. Asimismo, muestra la forma en que los intereses comerciales pueden manipular la agenda ecológica, cuestionando la validez del interés por proteger el medio ambiente.

Actualmente existe un debate en cuanto a si las medidas de restricción al comercio constituyen el medio ideal para alcanzar las metas ambientales. Ésta es una cuestión delicada, dado que tal tipo de medidas relacionadas con el medio ambiente plantean problemas como el de la imposición externa de normas ecológicas nacionales o la manipulación de la agenda ambiental por grupos de interés económico cuya principal preocupación no es la protección ambiental. Obligar al cumplimiento de leyes ambientales que no han sido acordadas por la comunidad internacional puede llegar al extremo de tratar de imponer las preocupaciones y valores nacionales de los importadores sobre los exportadores. En mi opi-

nión, sería más adecuado vincular el comercio y el medio ambiente mediante el diseño de reglas internacionales que permitan alcanzar las metas genuinamente ambientales y que establezcan con claridad el tipo de medidas de restricción al comercio de las que puede hacer uso un país cuando se violen normas que se ha acordado conjuntamente respetar.

IV

LAS ELECCIONES EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: CONTINUIDAD Y CAMBIO

LA CRISIS DE MEDIO MANDATO EN ESTADOS UNIDOS: CAMBIO Y CONTINUIDAD DURANTE EL GOBIERNO DE CLINTON

JESÚS VELASCO*

*Centro de Investigación y
Docencia Económica*

La elección de 1992 trajo consigo importantes cambios en las tendencias políticas predominantes en Estados Unidos. Los demócratas volvieron a obtener la presidencia después de doce años de predominio republicano y George Bush, como presidente que buscaba la reelección, sufrió una aplastante derrota, la segunda más espectacular en este siglo. Por su parte, Ross Perot obtuvo 19% del voto popular, el tercer porcentaje más alto alcanzado por un candidato independiente en toda la historia estadounidense. Asimismo, el Congreso adquirió una nueva fisonomía con el ingreso de 110 nuevos miembros en la Cámara de Representantes; hubo innovaciones en el papel de los medios masivos de comunicación en la campaña electoral y se puso fin a más de una década de gobierno dividido. En fin, el signo distintivo de la elección fue el cambio.

Sin embargo, estos sucesos sólo modificaron parcialmente las estructuras básicas que rigen la vida política estadounidense. Los partidos políticos volvieron a mostrar su debilidad como organizaciones de acción colectiva, cediendo su papel a los medios masivos

* Agradezco a Rafael Fernández de Castro y a Guadalupe González sus comentarios a mi ponencia presentada en el seminario "Las Relaciones Bilaterales México-Estados Unidos bajo el Gobierno de Clinton: Evolución y Perspectivas", la cual dio origen al presente ensayo. A Víctor Arriaga por sus valiosas sugerencias, y a Sandra Lubesky y Érika Alfaro por su ayuda en la recopilación de información. Finalmente, a Mauricio Tenorio, quien leyó las primeras versiones de este texto y, con sus incisivos cuestionamientos, me ayudó a revisar mis argumentos.

de comunicación, que fungieron nuevamente como artífices de las campañas electorales. La gran mayoría de los congresistas fueron reelectos. La modificación más importante fue la llegada, por segunda vez en cerca de 25 años, de un gobierno unificado.

¿Cómo interpretar este alud de cambios sobre una estructura política casi inalterada? El propósito del presente trabajo es utilizar la teoría del realineamiento político para ubicar y evaluar el significado de la elección de 1992 y el primer año de gobierno de Clinton. Me propongo mostrar que el orden político iniciado a fines de los años sesenta está trastocado, mas no modificado. No estamos, por tanto, ante la presencia de un nuevo realineamiento político, sino ante lo que los especialistas han denominado "crisis de medio mandato", es decir, un momento político caracterizado más por la continuidad que por el cambio.

Para alcanzar este objetivo dividiré mi trabajo en cuatro apartados: en el primero, describiré brevemente algunos rasgos del contexto político-económico que abrió espacio al ascenso de Bill Clinton a la Casa Blanca. Posteriormente, presentaré las características fundamentales del realineamiento político que rige actualmente a Estados Unidos. En el tercer apartado, comentaré algunos aspectos relevantes de la elección presidencial y del primer año de gobierno de Clinton con el fin de analizar hasta qué punto estos hechos representan modificaciones importantes en la estructura fundamental del realineamiento político. Finalmente, ofreceré algunas conclusiones generales.

ALGUNOS RASGOS DE LA SITUACIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA EN 1992

Los comicios de 1992 se realizaron en un contexto de profunda recesión económica. El balance neto de las exportaciones pasó de menos 29.5 mil millones de dólares a fines de 1982, a menos 37.1 para el segundo cuarto de 1992. En junio de 1992, el país tenía un desempleo de 7.7% y para ciertos grupos, como los negros y los jóvenes entre 16 y 19 años, alcanzaba 14.9 y 23.6%, respectivamente. En el primer mes del año fiscal de 1993, había un déficit de 48.9 mil millones de dólares, comparado con sólo 36.6 millones de dólares del año anterior. La deuda federal ascendió de 908.5 mil mi-

llones de dólares en 1980, a 4 002.8 en 1992.¹ Estas cifras alarmantes hacían que la población viera su futuro con gran incertidumbre.

Las encuestas de opinión mostraban insistentemente que los estadounidenses estaban muy preocupados por los problemas económicos que atravesaba el país. De acuerdo con un sondeo realizado del 29 de octubre al 1 de noviembre de 1992, 77% de los entrevistados dijeron que la economía estaba en muy mal estado.² La profunda contracción del ciclo productivo provocó que la economía surgiera como el factor determinante sobre el cual los estadounidenses decidieron sus preferencias electorales. El día de los comicios, a semejanza de lo que señalara en 1960 el ex gobernador de Illinois, William Strantton, lo único que importó "fue el precio de los cerdos en San Luis y Chicago".³

Aunado a esto, la evaporación de la amenaza comunista repercutió de dos maneras fundamentales en la vida política estadounidense. Por una parte, los republicanos perdieron el control sobre un tema cohesionador que les había ayudado a construir su imagen de partido fuerte, capaz de enfrentar eficientemente los grandes problemas internacionales. Por la otra, la nación, en su conjunto, vio desvanecerse la anátesis sobre la cual se había autodefinido por varias décadas.

Durante medio siglo, la guerra fría fue el eje ordenador de la política exterior de Estados Unidos. En esos años, la identidad del país se construyó, en gran medida, en contraposición al sistema político, económico, social y cultural comunista. Entonces, al igual que con Jorge III, las monarquías europeas o el fascismo —la otredad— fueron el espejo que permitió reflejar el rostro de lo estadounidense.⁴ La extinción de la guerra fría no propició el fin de la historia, como algunos analistas afirmaron, pero sí extravió el ser colectivo estadounidense. El desvanecimiento del comunismo y la recesión eco-

¹ Véase Council of Economic Advisers, *Economic Indicators, November 1992*, Washington, Government Printing Office, 1992, pp. 1, 12 y 32.

² Everett Carl Ladd, "The 1992 Vote For President Clinton: Another Brittle Mandate", *Political Science Quarterly*, vol. 108, núm. 1, 1993, p. 20.

³ Citado por Theodore Sorensen, "The Basent Opposition", *Foreign Policy*, núm. 47, verano de 1982, p. 67.

⁴ Samuel P. Huntington, "The Ungovernability of Democracy", *The American Enterprise*, noviembre-diciembre de 1993, p. 37.

nómica se mezclaron en un terreno fértil para que los problemas internos volvieran a captar la mirada de los estadounidenses.

La elección, como señalara V. O. Key en la década de los cincuenta, se convirtió en un voto retrospectivo sobre la actuación del presidente en turno. En esta ocasión, el veredicto fue contundente: repudio al presidente y, por añadidura, a doce años de economía "reaganiana". El día de los comicios, Clinton obtuvo 43% del voto popular, Bush, 38% y Perot, 19 por ciento. La derrota de Bush fue mucho más espectacular que el triunfo de Clinton. Bush perdió 15% en relación con el 53% que alcanzó en 1988. Como presidente en busca de reelección, obtuvo el segundo porcentaje más pobre del siglo XX, sólo superado por William Taft, en 1912, quien logró 23% del voto popular.

A diferencia de lo comentado por la prensa, los resultados de los comicios de 1992 mostraron más continuidad que cambio. La elección de Clinton no reveló modificaciones sustanciales en la coalición demócrata tradicional, ni mucho menos la creación de una nueva coalición. Su autodefinición a lo largo del año electoral como un "nuevo demócrata" fue una estrategia de campaña más que una realidad. El análisis de los votos recibidos en la elección y de la organización que le sirvió como plataforma de despegue político, el Democratic Leadership Council (DLC), nos permiten observar que no fue una elección de conservación ni tampoco de realineamiento, sino de desviación. En este tipo de comicios, "las principales divisiones de las lealtades partidarias no se ven seriamente afectadas, pero la influencia de fuerzas de corto plazo en los votantes es tal que trae la derrota del partido mayoritario".⁵

Como lo muestra el cuadro 1, los sectores que tradicionalmente han respaldado al Partido Demócrata apoyaron a Bill Clinton: 82% de la población negra, 62% de la hispana, 46% de las mujeres,

⁵ Ladd, *op. cit.*, p. 2. Los dos primeros indicadores fueron seleccionados, entre otros, porque me permiten contrastar las cifras que obtuvo Clinton con las alcanzadas por anteriores candidatos y gobiernos. He incluido el caso del Democratic Leadership Council (DLC) porque se ha comentado ampliamente que esta organización sirvió como plataforma de despegue tanto de las políticas moderadas del ex gobernador de Arkansas, como de su imagen de "nuevo demócrata". El análisis del DLC será presentado en contraposición con otras organizaciones del Partido Demócrata con el fin de evaluar cuánto hay de novedad en sus propuestas políticas.

44% de los católicos y 78% de los judíos votaron por él. Las familias con ingresos de menos de 15 000 dólares anuales y hasta 50 000 también favorecieron al aspirante demócrata. Por el contrario, los blancos, protestantes y personas con ingresos familiares mayores a 50 000 dólares apoyaron, como en anteriores ocasiones, al candidato republicano. En términos generales, la coalición demócrata se mantuvo unida.

Buena parte de la candidatura de Clinton estuvo basada en tratar de promover su imagen como un "nuevo demócrata", como un candidato diferente que pretendía dar una nueva fisonomía a su partido. Ello significó presentar una posición moderada en la cual los sectores más radicales del partido, como la Coalición Arco Iris, de Jesse Jackson, quedaron marginados. "La alternativa que ofrecemos", afirmó Clinton en su discurso de aceptación ante la Convención Demócrata, "no es conservadora o liberal; en muchos sentidos no es republicana o demócrata. Es diferente, es nueva y funcionará".⁶ El triunfo de Clinton en las urnas ha sido considerado por algunos especialistas como un importante "giro filosófico dentro del Partido Demócrata".⁷

La posición moderada de Clinton fue armada en el Democratic Leadership Council (DLC), facción política dentro del Partido Demócrata que Clinton mismo ayudó a fundar en 1985.⁸ Durante su campaña electoral, Clinton adoptó varios de los temas promovidos por el DLC. Para fines de los ochenta, esta organización tenía tres preocupaciones básicas: 1) crecimiento económico y competitividad (énfasis en responsabilidad fiscal); 2) igualdad y oportunidad; 3) fuerte política de defensa.⁹ El DLC rechazaba la política de "cuotas", favorecía el libre comercio, evitaba la discusión sobre el aborto, estaba en contra de más impuestos (excepto para los más ricos) y proponía equilibrar el presupuesto.

⁶ Citado por James Cesar y Andrew Bush, *Upside Down and Inside Out. The 1992 Election and American Politics*, Maryland, Littlefield Adams Quality Paperbacks, p. 72.

⁷ *Ibid.*, p. 55.

⁸ Sobre el DLC, véase James A. Barnes, "Regrouping", *National Journal*, vol. 25, núm. 24, junio de 1993.

⁹ Democratic Leadership Council, *Democratic Leadership Council*, Washington, s/f, p. 2.

CUADRO I
Retrato del electorado

% del total 1992	1976			1980		1984		1988		1992		
	Carter	Ford	Reagan	Carter	Andres	Reagan	Mondale	Bush	Dukakis	Clinton	Bush	Perot
Voto total	50	48	51	41	7	59	40	53	45	43	38	19
38 Demócratas	77	22	26	67	6	25	74	17	82	77	10	13
35 Republicanos	9	90	86	9	4	92	7	91	8	10	73	17
27 Independientes	43	54	55	30	12	63	36	55	43	38	32	30
46 Hombres	50	48	55	36	7	62	37	57	41	41	38	21
54 Mujeres	50	48	47	45	7	56	44	50	49	46	37	17
87 Blancos	47	52	56	36	7	64	35	59	40	39	41	20
8 Negros	83	16	11	85	3	9	90	12	86	82	11	7
3 Hispanos	76	24	33	59	6	37	62	30	89	62	25	14
14 Ingresos familiares menores a 15 000	58	40	42	51	6	45	55	37	62	59	23	18
24 15 000-29 999	55	43	44	47	7	57	42	49	50	45	35	20
30 30 000-49 999	48	50	53	39	7	59	40	56	44	41	38	21
20 50 000-74 999	36	63	59	32	8	66	33	56	42	40	42	18
13 75 000 y más	-	-	63	26	10	69	30	62	37	36	48	16

22	18-29 años	51	51	43	43	11	59	40	52	47	44	34	22
38	30-44	49	49	55	55	8	57	42	54	45	42	38	20
24	45-59	47	52	55	55	5	60	40	57	42	41	40	19
16	60 y más	47	52	54	54	4	60	40	50	49	50	38	12
49	Protestantes	41	58	63	63	6	72	27	66	33	33	46	21
27	Católicos	54	44	50	50	7	54	45	52	47	44	36	20
4	Judíos	64	34	39	39	15	31	67	35	64	78	12	10
11	Votantes por primera vez	-	-	-	-	-	61	38	51	47	48	30	22

Cuadro elaborado con base en los datos del artículo "The 1992 Election", de Seymour Martin Lipset, en *PS: Political Science & Politics*, vol. xxvi, núm. 1, marzo de 1993.

Los guiones indican que la pregunta no fue hecha o que la categoría no existía en ese año en particular. La categoría de ingresos en 1976: Menos de 8 000; 8 000-12 000; 12 001-20 000 y Más de 20 000. En 1980: Menos de 10 000; 10 000-14 999; 15 000-24 999; 25 000-50 000 y Más de 50 000. En 1984: Menos de 12 500; 12 500-24 999; 25 000-34 999; 35 000-50 000 y Más de 50 000. En 1988: Menos de 12 500; 12 500-24 999; 25 000-34 999; 35 000-49 999 y Más de 50 000.

“La identificación de Clinton con el Democratic Leadership Council”, afirma un especialista, “le ofreció la principal base institucional para su afirmación de campaña de ser un ‘nuevo demócrata’”.¹⁰ Las políticas impulsadas por el DLC han sido consideradas no sólo relevantes sino novedosas. William Crotty sostiene que “simbólica y políticamente, el más importante movimiento hacia la derecha del Partido Demócrata ocurrió con la creación del DLC, un vehículo concebido para dar a los conservadores una voz dominante dentro de la política partidaria”.¹¹ Lo cierto es que afirmaciones como éstas encierran verdades a medias. Si bien el triunfo de Clinton representa la victoria más importante del DLC desde su formación, en las últimas tres décadas encontramos facciones demócratas que también trataron de mover al partido hacia el centro. Tal es el caso de la Coalition for a Democratic Majority (CDM), agrupación creada en 1972 para reformar al partido y revertir las tendencias del macgovernismo.

Desde sus orígenes, la CDM fue una organización de contragolpe y una reacción a los cambios políticos de la década de los sesenta y setenta y a la victoria de los sectores más liberales dentro del Partido Demócrata. Para los fundadores y seguidores de la CDM, la elección de MacGovern fue ejemplo del éxito de los “nuevos movimientos políticos” (*new politics movement*),¹² de esas expresiones que cuestionaron la participación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam por ser inmoral e imperialista, la discriminación racial de los negros y otras minorías, y los privilegios del *establishment* de Washington. MacGovern también representó una tendencia que logró modificar los estatutos del partido. Con el propósito de hacerlo más abierto y participativo, la Comisión MacGovern-Fraser cambió la nominación de los candidatos presidenciales en forma tal que afectó el poder de las élites tradicionales del partido.¹³

¹⁰ Harold F. Bass, Jr., “Bill Clinton’s Presidential Party Leadership: A Preliminary Assessment”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, 2 a 5 de septiembre de 1993, p. 5.

¹¹ William Crotty, “Who Needs Two Republican Parties?”, en James MacGregor Burns, comp., *The Democrats Must Lead*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 66.

¹² Benjamin Ginsberg y Martin Shefter, “A Critical Realignment? The New Politics, the Reconstituted Right, and the 1984 Election”, en Michael Nelson, comp., *The Election of 1984*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1985.

¹³ Sobre la Comisión MacGovern-Fraser, véase Austin Ranny, “The Political Parties: Reform and Decline”, en Anthony King, comp., *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1979.

En un desplegado publicado en el *New York Times*,¹⁴ los fundadores de la CDM lanzaron una organización integrada por políticos, académicos, profesionales, hombres de negocios y líderes sindicales. En dicha declaración expresaron sus deseos de rescatar la tradición política de Roosevelt, Kennedy, Johnson y Humphrey, y al igual que el DLC, buscaron mover al partido hacia el centro. También, de manera similar al DLC, se pronunciaron por una justa e igualitaria economía nacional, por el rechazo a la política de "cuotas", por una política exterior fuerte (que comprendía política de seguridad y defensa) y por medidas en favor de los más desprotegidos. Al igual que el DLC, los conflictos de la CDM con los sectores más liberales del Partido mostraron nuevamente las divisiones internas de los demócratas.

Evidentemente, también existen divergencias entre las dos organizaciones. Tres son sus diferencias fundamentales. En primer lugar la CDM se pronunció por rescatar el pasado, mientras que el DLC por la búsqueda de nuevos horizontes. Segundo, en sus inicios la CDM presentó una propuesta amplia, que cubría temas económicos, políticos, sociales y de relaciones exteriores. Sin embargo, poco a poco se convirtió en un grupo especializado en asuntos internacionales. Por el contrario, el DLC ha mantenido un proyecto global, aunque, debido a sus propias prioridades y a la caída del bloque comunista, los temas de política exterior pasaron a segundo término. Finalmente, la CDM nunca alcanzó la presidencia y sus éxitos más importantes estuvieron dados por el nombramiento de algunos de sus miembros en el gobierno de Reagan y por la influencia que alcanzaron sus afiliados en el Congreso. Con todo, Clinton, un miembro del DLC, llegó a la Casa Blanca.

En la Junta de Asesores de Oficiales Electos (Advisory Board of Elected Officials) de la CDM participaron políticos de alto renombre, como Henry "Scoop" Jackson, Thomas Foley, Daniel Patrick Moynihan, Lloyd Bensten, James Exon, David L. Boren, Ernest Hollings, Sam Nunn, Les Aspin, Lawton Chiles, Larry Smith, Bill Richardson, Hubert H. Humphrey, Charles S. Robb y Jim Wright, entre otros. De ellos, Sam Nunn, Les Aspin, Lawton Chiles, Jim Wright, Lloyd Bensten y Charles S. Robb forman parte del DLC.

¹⁴ CDM, "Come Home America", *New York Times*, 7 de diciembre de 1972.

A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, la CDM buscó fusionarse con el DLC. Para ello realizó importantes acercamientos con la cúpula directiva de dicha organización. Por ejemplo, en 1986 otorgó su reconocimiento más importante, el "Henry M. Jackson Friends of Freedom Award" a Charles S. Robb, presidente del DLC. En opinión de un alto dirigente de la CDM cuyo nombre no me es permitido revelar, la propuesta original de fusión fue que la CDM se encargara de los temas internacionales del DLC. La dirección del DLC y, en especial Alvin From, rechazaron la idea. Sin embargo, para este líder de la CDM, "[en] términos de ideas no existe diferencia entre las que defienden el DLC y nuestro grupo. De hecho, la existencia del DLC es una de las razones por las cuales decidimos que no era necesario que continuáramos existiendo".¹⁵

Más aún, para los líderes de la CDM el ascenso de Clinton a la Casa Blanca ejemplifica el triunfo de la misma. Si bien durante el gobierno de Carter la CDM fue ignorada, Clinton incorporó en su gobierno a algunos de sus miembros y, sobre todo, adoptó los principios fundamentales que defendía la organización. Según afirma un importante dirigente de la CDM: "Nuestra principal preocupación fue regresar al partido a los principios fundamentales. Ya no éramos la oposición. Nuestras ideas fueron adoptadas por nuestro partido y nuestro presidente. Con Clinton en la presidencia no tenemos nada más que decir."¹⁶

Al igual que en el caso de otros indicadores, la continuidad predominó sobre el cambio. La idea de mover al partido hacia el centro y hacerlo competitivo, sobre todo en las elecciones presidenciales, tiene antecedentes históricos. Si bien la autodefinición de Clinton como un "nuevo demócrata" es parcialmente verdadera, se trató sobre todo de una estrategia de campaña. En suma, si consideramos los votos que obtuvo Clinton en 1992 y lo novedoso del proyecto impulsado por la organización que le sirvió como plataforma de despegue de su campaña electoral —el DLC—, la continuidad fue mucho más acentuada que el cambio.

¹⁵ Entrevista con un alto exfuncionario de la CDM, Washington, 19 de agosto de 1993.

¹⁶ *Ibid.*

Aunado a los aspectos antes mencionados, es importante tomar en cuenta que tampoco en las estructuras fundamentales del realineamiento político se registraron cambios sustanciales. Lo que observamos son modificaciones provocadas por condiciones coyunturales específicas que alteran los cimientos políticos existentes. Para sostener tal afirmación es necesario adentrarnos en el estudio de cada uno de los rasgos distintivos del realineamiento de los años sesenta y observar en qué medida éstos se han modificado. A esta tarea me dedicaré en el siguiente apartado.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL REALINEAMIENTO POLÍTICO DE LOS AÑOS SESENTA

De acuerdo con Walter Dean Burnham,¹⁷ los orígenes del orden político que actualmente gobierna a Estados Unidos se encuentran alrededor de 1968, cuando tuvo lugar el agotamiento del realineamiento surgido en torno al *New Deal*. El deterioro de dicha era aparece cronológicamente ligado a la profunda crisis económica, política e internacional que experimentó Estados Unidos entre 1969 y 1973, y se diferencia de sus predecesoras en cuanto a que es un realineamiento no partidario. Éste tiene cuatro características principales:

1. Muestra la decadencia de los partidos políticos como organizaciones de acción colectiva (hecho que se manifiesta en fenómenos como el voto dividido o *split-ticket voting*, el deterioro de la identificación partidaria y el número de independientes) y la sustitución de éstos por los medios masivos de comunicación como constructores de las campañas electorales. En esta época, los candidatos dependen menos del partido para sus campañas electorales y más de la creación de su propio aparato electoral.

2. La decadencia de los partidos políticos y la emergencia de los medios masivos de comunicación como artífices de las campañas electorales ha llevado a que un sello distintivo de la actual era

¹⁷ Walter Dean Burnham, "Critical Realignment: Dead or Alive?", en Byron E. Shafer, comp., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1991.

pospartidos sea el surgimiento de lo que Martin Wattenberg ha denominado “*the rise of candidate-centered politics*”¹⁸ o la política centrada en el candidato. En esta época, es el candidato y no el partido el principal protagonista de las contiendas electorales. Para John Aldrich y Richard Niemi, la política centrada en el candidato es el rasgo más característico del actual realineamiento político.¹⁹

3. El tercer hecho es lo que Nelson Polsby ha denominado la profesionalización de la Cámara de Representantes,²⁰ fenómeno que se manifiesta, entre otras cosas, en el constante triunfo de aquellos legisladores que buscan su reelección (*incumbents*).

4. El cuarto rasgo de la era actual es el gobierno dividido en una época pospartidos.

Todo esto ha llevado al surgimiento del Estado *interregnum*, en el cual las políticas públicas se disocian cada vez más de cualquier base de apoyo popular. En suma, tenemos un sistema electoral regido por lo que Sidney Blumenthal ha llamado la “campana permanente”²¹ y un orden político gobernado por el “Estado *interregnum*”.

LA ELECCIÓN DE 1992 Y EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE CLINTON: ¿HA CAMBIADO EL REALINEAMIENTO POLÍTICO?

Descritos los rasgos fundamentales del realineamiento político de los años sesenta, quiero ofrecer mi interpretación sobre la magnitud del cambio provocado por la elección de Clinton. Para cumplir este propósito, analizaré por separado cada uno de los elementos distintivos del orden político que gobierna a Estados Unidos desde fines de la década de los sesenta.

¹⁸ Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics. Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1991.

¹⁹ John Aldrich y Richard G. Niemi, “El sexto sistema de partidos estadounidense: el realineamiento de los sesenta y los partidos centrados en los candidatos”, *Estados Unidos. Informe Trimestral*, vol. 2, núm. 4, invierno de 1992.

²⁰ Nelson Polsby, “The Institutionalization of the US House of Representatives”, *American Political Science Review*, vol. 72, 1978.

²¹ Sidney Blumenthal, *The Permanent Campaign*, Nueva York, Scribners, 1982.

Los partidos políticos

La crisis de los partidos políticos no sólo se evidenció durante la elección de 1992 sino que se agudizó durante el primer año de gobierno demócrata. En primer término, durante la campaña electoral los candidatos volvieron a separarse de sus partidos, al crear sus propios Comités de Acción Política (CAP) y allegarse expertos en comunicación, encuestas, correo electrónico, relaciones públicas y asesores políticos. Estos equipos de trabajo, y no los partidos, fueron los encargados de vender a los estadounidenses la candidatura de los aspirantes a la presidencia.

En la contienda electoral de 1992, el dinero fue nuevamente un indicador más de la fragilidad de los partidos. En una época en que la política electoral está centrada en el candidato, la vinculación entre disponibilidad de recursos económicos y éxito en las urnas se hace más estrecha. Candidatos sin partidos son aspirantes que dependen del respaldo financiero para conducir sus campañas políticas. Es aquí donde se da la interacción entre políticos e intereses económicos: ambos se necesitan. A menudo, los candidatos deben obtener el respaldo político y económico de aquellos que tienen dinero: las corporaciones privadas. Éstas necesitan políticas que coincidan con sus intereses y, por consiguiente, demandan medidas concretas de aquellos que toman decisiones, a saber, los políticos. El actual orden político refuerza los nexos entre intereses económicos y servidores públicos.

Son dos, por lo menos, los indicadores relevantes para entender dicho fenómeno: 1) los vínculos entre los grandes inversionistas y los partidos políticos; y, 2) el papel de los CAP corporativos. Ambos indicadores se expresaron intensamente durante la campaña presidencial de 1992. El primero de ellos ha sido estudiado por Thomas Ferguson, para quien "lo que define adecuadamente al sistema de partidos en Estados Unidos no es el bloque de votantes sino los patrones de alineamientos y coaliciones entre los principales inversionistas".²² En su opinión, desde la década de los ochenta los demócratas han competido con los republicanos por el apoyo de

²² Thomas Ferguson y Joel Rogers, *Right Turn. The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, Nueva York, Hill and Wang, 1986, p. 44.

los grandes negocios. En 1984, el respaldo de este sector provino fundamentalmente de los inversionistas bancarios y de los intereses urbanos en bienes raíces. En 1988, se unieron a estos grupos sectores de alta tecnología y computación que favorecían el libre mercado.²³

A semejanza de lo realizado por anteriores candidatos demócratas, en 1992 Clinton fue respaldado por los inversionistas bancarios. Como muestra el cuadro 2, algunos asociados de empresas como Goldman, Sachs and Co. o Stephens Inc., así como prominentes inversionistas bancarios de Greenwich Capital, apoyaron la campaña de Clinton. De acuerdo con Ferguson, Clinton también contó con el beneplácito de los intereses tabacaleros y petroleros. La mayoría de los sectores que lo respaldaron compartían dos características principales: están en favor de una economía mundial abierta y tienen nexos que los vinculan al Estado,²⁴ por lo cual aceptaron temas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En suma, aunque la coalición de inversionistas que apoyó a Clinton fue más amplia que la de anteriores candidatos demócratas, el sector que más lo favoreció fue el mismo que respaldó a Dukakis.

El incremento en el número de CAP corporativos también revela el papel de los intereses económicos en las campañas electorales. En 1976 existían 1 146 CAP registrados ante la Comisión Federal Electoral (Federal Election Campaign Act) y en 1988 éstos ascendieron a 4 268. Su contribución a candidatos congresionales pasó, en el mismo periodo, de 22.6 millones de dólares a 156. De éstos, los CAP de corporaciones son los más numerosos: en 1976 había 433 y en 1988 la cifra creció a 2 008. Éstos representan 42% del total de los CAP. Los gastos totales de los CAP corporativos pasaron de 20 millones de dólares en 1978 a 50 millones en 1988.²⁵ La participación de los CAP en las campañas electorales ha conducido a que la "tradicional

²³ Véase Thomas Ferguson, "Party Competition and Industrial Structure in the 1988 Election", *Socialist Review*, vol. 19, núm. 4, octubre-diciembre de 1989.

²⁴ Thomas Ferguson, "Organized Capitalism, Fiscal Policy, and the 1992 Democratic Campaign", en Lawrence Dodd y Calvin Jillson, comps., *New Perspectives on American Politics*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1994, pp. 125-127.

²⁵ Véase David B. Magleby y Candice J. Nelson, *The Money Chase. Congressional Campaign Financial Reform*, Washington, The Brookings Institution, 1990, cap. 5.

CUADRO 2

**Principales contribuyentes a las campañas presidenciales,
desde los ejecutivos, los empleados y sus familias**

<i>Compañía</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipo de empresa</i>
A Clinton:		
Goldman, Sachs & Co.	98 700	Sector financiero
Willkie, Farr & Gallagher	48 200	Consultor legal
Stephens Inc.	29 150	Sector financiero
Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom	28 750	Consultor legal
Greenwich Capital Markets	23 000	Sector financiero
Morrison and Foster	21 750	Consultor legal
Latham & Watkins	21 550	Consultor legal
Arnold and Porter	20 850	Consultor legal
Shearson Lehman Brothers Inc.	19 750	Sector financiero
Covington & Burling	19 200	Consultor legal
A Bush:		
UST Inc.	92 950	Sector tabacalero
Morgan Stanley Group Inc.	59 300	Sector financiero
Arthur Anderson & Co.	39 765	Bufete de contadores
Merrill Lynch & Co.	39 500	Sector financiero
Goldman, Sachs & Co.	37 500	Sector financiero
Timken Co.	37 200	Sector manufacturero
Nalco Chemical Co.	35 750	Sector químico
Deloitte & Touch	32 400	Bufete de contadores
First Boston Corp.	30 000	Sector financiero
Anheuser-Busch Co.	29 250	Sector cervecero

Fuente: Barret D. Fromson y Charles R. Babcock, "Politicians Mine A Rich Vein at Wall Street Firm", *Washington Post*, 5 de octubre de 1992.

e informal división del trabajo —partidos que dominan la política electoral; grupos que dominan el quehacer político— haya sido irremediablemente quebrantada”,²⁶

La contienda por la presidencia en 1992 hizo evidente el papel que desempeñan el dinero y los CAP en las campañas electorales. Desde su búsqueda por la nominación demócrata, Clinton organizó su equipo de trabajo y se dedicó a la tarea de hallar respaldo económico para su campaña. A fines de 1991 había reunido 3.3 millones de dólares, cantidad muy superior a la que recabara el senador por Iowa, Thomas Harkin, quien obtuvo 2 millones. Inmediatamente después de la Convención Demócrata, Clinton, al igual que Bush, recibió 55 millones de dólares de subsidio público (dinero que proviene de la donación de un dólar por parte de los contribuyentes estadounidenses, cuando pagan sus impuestos) y su campaña se nutrió considerablemente con la colecta de “dinero suave” (*soft money*).

En términos muy simples, el “dinero suave” se colecta de acuerdo con las leyes estatales, pero se utiliza para apoyar a los candidatos federales. Debido a la legislación emitida después del caso Watergate, el máximo permitido de contribuciones personales a las campañas de candidatos presidenciales es de 1 000 dólares; 5 000 en el caso de los CAP y 20 000 para quien done directamente esta cantidad a los comités nacionales de partido. Sin embargo, los estados no están necesariamente regidos por estas disposiciones: 20 estados no tienen límites para las donaciones individuales, 12 sólo restringen las donaciones de las empresas y 20 estados limitan las donaciones de los sindicatos.²⁷

En 1992, los grandes negocios aportaron 62% del total del “dinero suave” que recibieron los demócratas. Las contribuciones de individuos adinerados sumaron 19% y los sindicatos apoyaron con 16 por ciento. Para mayo de 1992, los demócratas habían recolectado 11.5 millones de dólares en “dinero suave”, mientras que en ese mismo periodo los republicanos recaudaron 32. De esta canti-

²⁶ Frank J. Sorauf y Scott Wilson, “Campaigns and Money: A Changing Role for the Political Parties?”, en L. Sandy Maisel, comp., *The Parties Respond. Changes in the American Party System*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 199.

²⁷ Véase Chuck Alston, “Big Money Slips Back Into Government”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 50, núm. 10, 7 de marzo de 1992, p. 590.

dad, 73% provino de los grandes negocios y 26% de individuos acaudalados,²⁸ siendo casi nulas las donaciones sindicales.

El "dinero suave" permite que los partidos continúen siendo conductos financieros en las campañas políticas, al mismo tiempo que facilita la influencia de las corporaciones en la política partidaria. El hecho ha repercutido en la formación de una élite financiera que se incrusta en el corazón de los partidos y que está más interesada en ganar elecciones para promover sus intereses económicos muy concretos que en servir como intermediaria entre las demandas de la población y el Estado. Las fuertes cantidades de dinero privado en los partidos políticos contribuyen a desvirtuar sustancialmente la función para la que fueron creadas dichas organizaciones.

Aunado al papel que desempeña el dinero en la campaña electoral, la debilidad de los partidos se hizo patente en el comportamiento electoral de los votantes. En primer lugar, no hubo cambios significativos en la identificación partidista. El porcentaje de aquellos que se autodefinieron como demócratas, republicanos o independientes no varió sustancialmente. En 1988, 37% se auto-identificaron como demócratas, 35% como republicanos y 26% como independientes. En 1992, 36% fueron demócratas, 32% republicanos y 31% independientes. Las lealtades partidarias continúan siendo débiles. La elección manifestó una mejoría en relación con el fenómeno conocido como "voto dividido" o *split-ticket voting*. En 1980, el voto dividido entre el presidente y la Cámara de Representantes fue de 34%, mientras que en 1992 fue de 27 por ciento.

La fragilidad de las organizaciones partidarias y, en especial, del Partido Demócrata se acentuó durante el primer año de gobierno de William Clinton. El caso del TLCAN ilustra claramente este fenómeno. En la elección de 1992, la tradicional coalición demócrata se mantuvo unida pese a las diferencias entre Clinton y algunos líderes del Partido, como Jesse Jackson, y a que el tema de los derechos civiles desapareció de la agenda del candidato demócrata.²⁹

²⁸ Jill Abramson, "Shaking the Money Tree", *Wall Street Journal Reports*, 21 de septiembre de 1992.

²⁹ Mark Stern, "Civil Rights, The 'Non-Issue' of the 1992 Presidential Election Campaign", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, 1 a 5 de septiembre de 1993.

Como señalé antes, las minorías étnicas, el movimiento obrero, las personas de menores ingresos y los residentes urbanos llevaron al ex gobernador de Arkansas a la Casa Blanca. Sin embargo, el TLCAN puso en conflicto a las dos principales facciones dentro del Partido: por un lado, los "nuevos demócratas", seguidores de Clinton y representados por los sectores moderados del partido, pro negocios, suburbanos y sureños; por el otro, la tradicional coalición rooseveltiana, con fuertes ligas con el movimiento obrero, organizaciones de derechos civiles y simpatizantes urbanos.³⁰

A diferencia de la coalición creada en torno del presupuesto, donde el presidente dependió fundamentalmente del apoyo de los demócratas para que su iniciativa fuera aprobada, Clinton encontró el rechazo más fuerte al TLCAN no en los republicanos sino en su propio partido. Ciertos dirigentes importantes con fuertes nexos con el movimiento obrero organizado, como Richard Gephart y David E. Bonoir, encabezaron la oposición dentro de la Cámara de Representantes. En la votación final, la aprobación del TLCAN se debió más al apoyo recibido por la oposición republicana que al respaldo demócrata. En la Cámara, 102 demócratas favorecieron el Tratado, 156 y un independiente se pronunciaron en contra, 132 republicanos votaron a favor y 43 en contra.³¹

El análisis de la votación puso en claro que los distritos electorales en los que Clinton consiguió el mayor número de votos en 1992 fueron aquellos donde menos respaldo recibió el TLCAN. En 1992, Clinton obtuvo su apoyo más fuerte en los llamados *inner-city* o distritos con mayoría negra. En 1993, sus representantes se pronunciaron mayoritariamente en contra del Tratado. Además, 77% de los distritos en donde 20% o más de las contribuciones de campaña que obtuvieron los candidatos demócratas provino de los CAP laborales, votaron en contra del TLCAN y sólo 18% a favor. Los distritos más pobres se pronunciaron 41% en contra y 34% a favor. Los trabajadores "de cuello azul" empataron con 28 por ciento.

³⁰ Thomas B. Edsall, "NAFTA Debate Reopens Wounds in the Body of the Democratic Party", *The Washington Post*, 24 de octubre de 1993.

³¹ David S. Cloud, "Decisive Vote Brings Down Trade Walls With Mexico", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, núm. 46, 20 de noviembre de 1993, p. 3174.

Regionalmente, el voto a favor del TLCAN provino de los estados del sur, oeste y sureste, mientras que el voto en contra provino del noroeste y el medio oeste, es decir, de aquellas partes de Estados Unidos donde la economía está decayendo.³² La división del voto regional refleja las pugnas que algunos sociólogos han descrito como conflictos entre *cowboys* y *yankies*, es decir, entre el emergente *Sunbelt* y el decadente *Frostbelt*.³³

En el caso del TLCAN, la base política que respaldó al presidente fue alterada. Con el Tratado, Clinton antepuso su programa de gobierno por sobre las facciones que conforman su partido. En un afán por impulsar una política moderada en la que los sectores más liberales han sido parcialmente olvidados, Clinton ha construido coaliciones *ad hoc*, tomando en cuenta sólo la capacidad de estos sectores liberales para impulsar su programa de gobierno y sin importarle cómo afecta a los sectores de su partido que lo llevaron al poder. El rotundo éxito que tuvo con la aprobación del TLCAN es muestra de su habilidad política, en una época en que la disciplina partidaria es evidentemente débil y los partidos políticos han dejado de ser organizaciones de acción colectiva.

¿Cuál será el futuro de los partidos políticos y, en especial, del demócrata, si el presidente margina constantemente a diversos sectores de su partido (conservadores demócratas con el presupuesto, liberales demócratas con el TLCAN)? ¿En qué medida esta marginación puede conducir a los demócratas, en el mediano plazo, a repudiar al primer mandatario y a su política gubernamental, así como a un mayor desencanto de la funcionalidad de los partidos políticos? Históricamente, sostener la muy diversa coalición demócrata ha sido una tarea difícil. Mantener a una coalición en la que su presidente rechaza periódicamente a uno de los sectores que constituyen la base de apoyo del partido parece aún más complicado.

³² John Healey y Thomas H. Moore, "Clinton Forms New Coalition to Win NAFTA's Approval", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, núm. 46, 20 de noviembre de 1993.

³³ Sale Kirkpatrick, *Power Shift: The Rise of The Southern Rim and Its Challenge to the Eastern Establishment*, Nueva York, Random, 1976; Mike Davis, *Prisoners of the American Dream*, Londres, Verso, 1986.

Bill Clinton: la campaña permanente personificada o “el estilo personal de gobernar”

La decadencia de los partidos políticos ha llevado a que los medios masivos de comunicación adquieran mayor relevancia en la vida política estadounidense; esto ha conducido a que los candidatos desarrollen campañas individualistas que usan a los medios (y evitan al partido) para establecer contacto directo con sus votantes. Para ello, los candidatos se han rodeado de especialistas dedicados profesionalmente a vender una imagen y no necesariamente un programa de gobierno. De 1952 a 1980, ciertos candidatos individuales recibieron mayor cobertura electoral en el *Chicago Tribune*, *The Washington Post*, *Time*, *US News & World Report* y *Newsweek* que los partidos políticos. La proporción entre la cobertura del candidato *versus* la del partido se incrementó de dos a uno en 1950, y a cerca de cinco a uno en 1980.³⁴

Los medios masivos de comunicación han asumido el papel de difusión que tenían los partidos en el siglo XIX, convirtiéndose tanto en el principal vehículo de información de los candidatos, como en el educador fundamental del electorado. De acuerdo con Austin Ranney, desde 1960 las encuestas de opinión han “revelado consistentemente que cerca de dos tercios de los estadounidenses afirman que su principal fuente de noticias es la televisión, con los periódicos en un lejano segundo lugar y la radio en un muy distante tercer puesto”.³⁵ La revolución electrónica ha afectado la capacidad de los partidos políticos para mediar entre la sociedad civil y el Estado. La “comunicación tecnológica sofisticada”, afirma Benjamin Ginsberg, “ha sustituido a las organizaciones de masas, como última arma de la contienda electoral estadounidense”.³⁶ Para Walter Dean Burn-

³⁴ Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties, 1952-1988*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990, p. 93.

³⁵ Austin Ranney, *Channels of Power. The Impact of Television on American Politics*, Nueva York, Basic Books, 1983, p. 13.

³⁶ Benjamin Ginsberg, “Money and Power: The New Political Economy of American Elections”, en Thomas Ferguson y Joel Rogers, *The Political Economy: Readings in the Politics and Economics of American Public Policy*, Armonk, Nueva York, M.E. Sharp Inc., 1984, p. 163.

ham, los medios masivos de comunicación gobiernan actualmente el orden electoral en Estados Unidos.³⁷

La elección de 1992 puso de manifiesto el importante papel que desempeñan los medios masivos de comunicación en la vida política del país. La expresión más espectacular de este hecho fue la campaña electoral de Ross Perot. El caso Perot es interesante por tres razones fundamentales. Primero, porque obtuvo el tercer porcentaje más alto que haya alcanzado un tercer partido en la historia de Estados Unidos (19.5%), cifra sólo superada por Millard Fillmore, en 1856, con 21% y por Theodore Roosevelt, en 1912, con 27.4% (véase el cuadro 3). Segundo, porque el surgimiento de terceros partidos fuertes ha reflejado históricamente la "desintegración de la legitimidad del sistema político estadounidense de representación: mientras mayor es la proporción del voto que obtiene dicho candidato, mayor es la desintegración".³⁸ Tercero, por desarrollar una campaña basada casi exclusivamente en los medios masivos de comunicación y, en especial, la televisión. Perot renunció al subsidio gubernamental e hizo uso de su propio dinero para difundir sus ideas a través de los medios de comunicación. El millonario tejano invirtió 19.8 millones de dólares en anuncios por televisión, mientras que Bush invirtió 17.5 millones y Clinton 5.4 millones. Los más de 40 millones gastados por los candidatos representan un incremento superior a 2.5 millones en relación con 1988.³⁹ Los tiempos en que los candidatos recorrían el país haciendo campañas proselitistas han quedado atrás. Hoy basta con aparecer en el televisor.

En 1992 se acentuaron algunas tendencias del comportamiento de los medios masivos de comunicación en los comicios presidenciales. Los anuncios por televisión tuvieron un importante efecto, sobre todo en la campaña de Perot. Los comerciales informativos (*informercials*) y los *talk shows* fueron utilizados ampliamente por los candidatos para difundir sus ideas. Baste recordar que Perot declaró su disponibilidad de competir por la presidencia en "Larry

³⁷ Burnham, *op. cit.*

³⁸ Walter Dean Burnham, "La elección de 1992: ¿una encrucijada o la última oportunidad del sistema?", *Estados Unidos. Informe Trimestral*, vol. III, núm. 2, verano de 1993, p. 13.

³⁹ Richard L. Berke, "Perot Leads in \$40 Million TV Ad Blitz", *The New York Times*, 27 de octubre de 1992.

CUADRO 3
**Porcentaje del voto popular recibido por terceros partidos
 o candidatos independientes**

<i>Candidato</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
Theodore Roosevelt (Progressive)	1912	27.4
Millard Fillmore (Whig-American)	1856	21.5
Ross Perot (Independiente)	1992	19.0
John C. Breckinridge (Southern Democrat)	1860	18.1
Robert M. La Follette (Progressive)	1924	16.6
George C. Wallace (Am. Independent)	1968	13.5
John Bell (Constitutional Union)	1860	12.6
Martin Van Buren (Free Soil)	1848	10.1

Fuente: *Congressional Quarterly Weekly Report*, 7 de noviembre de 1992.

Nota: Sólo se presentan aquellos candidatos que recibieron más de 10 por ciento. El nombre del partido aparece entre paréntesis.

King Live" y Clinton apareció en los programas de Phil Donahue, Arsenio Hall, Larry King, "CBS This Morning", "Good Morning America" y "MTV", entre otros, los cuales influyeron en la decisión de los estadounidenses. "El día de la elección", afirma un estudio, "cerca de 50% de los votantes expresaron que la aparición de los candidatos en *talk shows* les ayudó a decidir su voto. Los *talk shows* tuvieron una especial influencia sobre los electores que menos frecuentemente votan y que es más probable que hayan votado por Perot y Clinton".⁴⁰

En estos programas, los estadounidenses participaron activamente con sus llamadas telefónicas a los estudios de radio y televisión. Aunque de manera marginal, dichas transmisiones evadieron la intermediación de la televisión, al establecer un diálogo directo entre candidatos y electores. Ello posibilitó que los ciudadanos expresaran abiertamente sus inquietudes y se sintieran menos manipulados por los medios. Los programas tuvieron un enfoque temático, lo

⁴⁰ Katherine A. Frankovic, "Public Opinion in the 1992 Campaign", en General M. Pomper, comp., *The Election of 1992: Reports and Interpretations*, Chatam, New Jersey, Chatam House, 1993, pp. 128 y 129. Sobre la importancia de los *talk shows* en las campañas electorales también véase Jack W. Germond y Jules Witcover, "The Year of the Talk Show Campaigns", *National Journal*, vol. 24, núm. 4, 13 de junio de 1992, p. 1428.

que reflejó la preocupación de los votantes. De acuerdo con un estudio comparativo sobre la cobertura de la campaña de Clinton que realizaron los noticieros informativos y los *talk shows* del 2 de junio al 22 de julio, se descubrió "que las noticias fracasaron en proveer adecuada información a los votantes. Por el contrario, los *talk shows* contribuyeron a que se diera un significativo diálogo de campaña".⁴¹

El incremento en la importancia de los *talk shows* manifiesta los cambios registrados por la televisión a mediados de los ochenta. Desde la década de los cuarenta, los eventos políticos y, en especial, las campañas presidenciales habían sido transmitidos por tres cadenas privadas de televisión: CBS, NBC y ABC. En la segunda mitad de los ochenta observamos el surgimiento y consolidación de nuevas tecnologías, como la televisión por cable y la videocasetera. En esta nueva era, que Austin Ranny define como *narrow-casting*⁴² (transmisión restringida), la programación se ha hecho mucho más especializada. Existen cadenas como Cinemax, que sólo proyecta películas, o ESPN, dedicada exclusivamente a los deportes.

La especialización ha llevado a que algunas de las principales cadenas de televisión por cable, como HBO, MTV, ESPN o Disney, no transmitan programas de información política, dejando este quehacer a cables como C-SPAN y CNN. Ello ha dado por resultado que cada cable capte audiencias muy específicas: aquellas que buscan entretenimiento o bien las que desean informarse. El resultado final de esta sectorización y especialización del auditorio estadounidense es que, en la era del *narrow-casting*, la gente que ya estaba politizada probablemente lo estará aún más, "mientras que la gente que no estaba muy politizada —es decir, la mayoría de los estadounidenses— probablemente lo estará aún menos".⁴³ La conciencia política parece estar amenazada.

Para el pequeño número de estadounidenses politizados, 1992 mostró algunos signos positivos. En la guerra entre los medios ma-

⁴¹ Christine F. Ridout, "News Coverages and Talk Shows in the 1992 Presidential Campaign", *Ps. Political Science and Politics*, vol. XXVI, núm. 4, diciembre de 1993, p. 713.

⁴² Austin Ranny, "Broadcasting, Narrowcasting, and Politics", en Anthony King, comp., *The New American Political System. Second Version*, American Enterprise Institute, 1990.

⁴³ *Ibid.*, p. 201.

sivos de comunicación y los políticos por apoderarse del control de la transmisión del mensaje, los segundos han encontrado recursos para retomar la batuta. Los *talk shows* han permitido que los ciudadanos no tengan intermediarios y puedan presentar directamente sus inquietudes a los aspirantes a la presidencia, lo que ha hecho posible que los candidatos retomen cierto control sobre la intermediación de sus ideas políticas. Los políticos han aprendido a darle la vuelta a los medios masivos de comunicación, contribuyendo así tanto a mejorar su comunicación con los ciudadanos, como a fortalecer el débil carácter de la democracia estadounidense.⁴⁴

El uso intensivo de los medios masivos de comunicación ha continuado durante el gobierno de Clinton. Al igual que en el periodo electoral, el presidente se ha mantenido en "campana permanente", promoviendo sus programas políticos a través de los medios y viajando intensamente por todo el país. Clinton ha dado a la "campana permanente" una nueva dimensión, al trascender los límites del orden electoral en los que estuvo confinada hasta 1992, para incrustarse como un elemento central de su "estilo personal de gobernar". Con Clinton, la "campana permanente" es la tecnología hecha persona; es su forma de hacer política. La personalización que ha hecho Clinton de la "campana permanente" es quizá la expresión máxima de la influencia de los medios masivos de comunicación en la vida política estadounidense.

Poner en práctica el método de la "campana permanente" ha obligado al presidente a incorporar en su gobierno la estructura que le permitió vender su imagen en 1992. Sus principales especialistas en encuestas, medios masivos de comunicación y asesores políticos se reúnen periódicamente para diseñar la campana gubernamental del mandatario. Aunado a ello, el Comité Nacional Demócrata, en coordinación con la Casa Blanca, busca movilizar a más de un millón de voluntarios y contribuyentes del partido, en apoyo a las iniciativas del actual gobierno.⁴⁵ En 1992 la "campana permanen-

⁴⁴ Sobre el nuevo uso que hacen ahora los candidatos de los medios masivos de comunicacion, véase Philip Meyer, "The Media Reformation: Giving the Agenda Back to the People", en Michael Nelson, comp., *The Election of 1992*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1993.

⁴⁵ James A. Barnes, "The Endless Campaign", *National Journal*, 20 de febrero de 1993.

te" fue el medio a través del cual el presidente vendió su candidatura. Hoy es el mecanismo para vender su programa de gobierno.

El empleo que Clinton ha hecho de los medios quedó ampliamente constatado con la forma en que promovió su iniciativa de reforma al programa de salud. El escenario que vistió la presentación del presidente del programa de salud ante el Congreso estuvo reforzado por cinco apariciones televisadas de Hillary Clinton ante el Congreso y por diversas entrevistas con algunos de los más importantes comentaristas de televisión. Clinton respondió preguntas de los estadounidenses durante dos horas y media, en el programa "Nightline", y fue invitado a un *town meeting* en California. Asimismo, almorzó con doce de los más connotados periodistas estadounidenses, mientras 55 *talk shows* transmitían por radio el evento desde la Casa Blanca. "El principal vendedor", afirma Michael Kelly, "es el televisor, que al parecer es ahora el único medio para vender. El éxito que tenga uno en su aparición televisada ha venido a determinar [de manera creciente y especialmente en Washington] el éxito en la vida".⁴⁶

Y este patrón se ha reproducido en todas las iniciativas impulsadas por el presidente. Sus éxitos —como la aprobación del presupuesto, el TLCAN y el control de armas— han sido en gran medida el resultado de su constante aparición ante los medios masivos de comunicación. Acorde con la nueva tecnología, el presidente ha preferido la televisión por cable, las conferencias de noticias vía satélite y los *talk shows* para transmitir su mensaje. Tal vez su excesiva confianza en estos medios es la causa de los problemas que Clinton ha enfrentado con la prensa escrita, que se queja de haber sido relegada a un segundo plano.⁴⁷

El papel predominante de los medios masivos de comunicación en la vida política del país difícilmente cambiará en el futuro inmediato. Desde hace algunas décadas se ha creado toda una organización dedicada a vender la imagen de un solo individuo: el

⁴⁶ Michael Kelly, "David Gergen, Master of the Game", *The New York Times Magazine*, 31 de octubre de 1993, p. 80.

⁴⁷ Jack W. Germond y Jules Witcover, "Clinton Press Policy Works-For Now", *National Journal*, vol. 25, núm. 12, 20 de marzo de 1993; Edwin Diamond, Gregg Geller y Heidi Ruiz, "No Blue Ribbons for Either the White House or the Press", *National Journal*, vol. 25, núm. 26, 26 de junio de 1993.

aspirante a la Casa Blanca. Actualmente, las campañas presidenciales son inconcebibles sin el grupo de especialistas dedicados a promover profesionalmente la candidatura de los contendientes a la presidencia a través de los medios masivos de comunicación. Las tecnologías en comunicación se han arraigado fuertemente en la vida política del país.

Hoy más que en la primera mitad del siglo XX, el presidente ejerce su liderazgo a través de la persuasión retórica. “[Los] modernos medios masivos de comunicación han facilitado el desarrollo de la presidencia retórica, al dar al presidente los recursos para comunicarse directa e instantáneamente con vastas audiencias y al haber reforzado el cambio del mensaje escrito a la dramática actuación verbal.”⁴⁸ En un sistema en el que las organizaciones partidarias son débiles, la política individualista adquiere un papel predominante.⁴⁹ En ella, los medios masivos de comunicación, en especial la televisión, se convierten en los principales vendedores de personalidades e imágenes. Las partes del sistema se refuerzan las unas a las otras.

La profesionalización del Congreso

Aunada a la decadencia de los partidos políticos y al surgimiento de los medios masivos de comunicación como artífices de las campañas electorales, se registra la consolidación de lo que Nelson Polsby ha llamado la profesionalización de la Cámara de Representantes.⁵⁰ Polsby demuestra que desde fines del siglo XIX se ha dado un incremento de la antigüedad de los representantes electos como presidentes de la Cámara (*speakers*) y una reducción sustancial de los legisladores que no se reeligen.

En términos generales, la media de servicio de los congresistas aumentó de 1.00 en 1789, a 5.65 en 1963, fenómeno que se ha agu-

⁴⁸ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1987, p. 186.

⁴⁹ Algunas manifestaciones de la política individualista centrada en el candidato son: un número creciente de independientes; un alto porcentaje de voto dividido; niveles muy altos de congresistas que buscan su reelección, y una mayor vinculación entre candidato y problema que entre candidato y partido.

⁵⁰ Polsby, *op. cit.*

dizado desde entonces. A partir de finales de los sesenta, el número de miembros de la Cámara que resultan reelectos alcanza cerca de 92%, mientras que en el Senado es de 78 por ciento.⁵¹ Los datos muestran que la reelección es casi siempre un hecho. La constante reelección de los legisladores ha llevado a que en el Congreso surja una clase política cuya inmovilidad es similar a la de los burocratas de carrera. Ello ha provocado que en algunos periodos históricos el índice de retiro voluntario sea mayor que el número de derrotas registradas en las urnas.⁵²

Los resultados de la elección de 1992 revelan una gran continuidad en esta tendencia. En el Senado, los demócratas ganaron un asiento y los republicanos perdieron uno, por lo que la nueva composición es de 58 demócratas y 42 republicanos. En esa contienda, sólo cuatro senadores perdieron su reelección y 13 nuevos miembros ingresaron en esta rama del Legislativo. Por su parte, la nueva Cámara de Representantes está compuesta por 259 demócratas, 175 republicanos y un independiente. En ella, 24 congresistas perdieron su reelección y hay 110 nuevos miembros, de los cuales 48 son minorías (24 mujeres, 16 negros y ocho hispanos), lo que constituye la llegada más importante de nuevos legisladores desde 1948. En suma, 93% de los legisladores de la Cámara y 85% del Senado fueron reelectos.

De acuerdo con un especialista, estos resultados pueden tener dos interpretaciones distintas. Por un lado, el "porcentaje de reelección de la Cámara fue el más bajo desde 1974 y —con dos puntos porcentuales menos— el más bajo en 40 años. Por el otro, una elección en la que nueve de cada diez personas que buscan su reelección [*incumbents*] regresan a sus funciones constituye una masacre, en tanto que el porcentaje de reelección en el Senado estuvo dentro del rango de los pasados diez años".⁵³ Como sea, es induda-

⁵¹ Robert S. Erikson y Gerald C. Wright, "Votes, Candidates and Issues in Congressional Elections", en Lawrence C. Dood y Bruce I. Oppenheimer, comps., *Congress Reconsidered*, 4a ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1989, p. 110.

⁵² Citado por Philip Brenner, *The Limits and Possibilities of Congress*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983, p. 172.

⁵³ Majorie Random Hershey, "The Congressional Elections", en Pomper, *op. cit.*, p. 171.

ble que el nivel de reelección es considerablemente alto y, por consiguiente, la competitividad de las elecciones en el Congreso registra una reducción sustancial. Este fenómeno tiene sus orígenes en las ventajas de los *incumbents* sobre sus oponentes.

En primer lugar, los miembros de ambas Cámaras del Congreso están autorizados para integrar un equipo de colaboradores, cuentan con el servicio gratuito de correo y pueden hacer uso de los estudios de radio y televisión del Congreso para enviar mensajes a sus distritos y estados. En 1988, los estudios de la Cámara cobraban 42 dólares por 20 minutos de grabación, mientras que a los contrincantes este mismo servicio les costaba más de 500 dólares.⁵⁴

Además, los *incumbents* gozan de mayores posibilidades para allegarse recursos económicos. En los últimos años, el costo de las campañas electorales se ha incrementado sustancialmente, mientras que los gastos de los candidatos opositores a los *incumbents* han decrecido. Diversos estudios demuestran que los Comités de Acción Política (CAP) prefieren respaldar a los *incumbents* que a sus opositores. Esto ha provocado que, en términos generales, los congresistas que buscan su reelección dispongan de más recursos económicos. A manera de ejemplo, permítaseme señalar que en 1984 y 1986 los pocos candidatos que derrotaron a *incumbents* gastaron un promedio de 541 000 dólares en sus campañas, mientras que la media de los gastos de campaña para esos años fue de sólo 48 000 dólares.⁵⁵

Las condiciones políticas actuales favorecen ampliamente la reelección de los congresistas, lo que ha provocado mucho descontento entre la población estadounidense. Prueba de ello es que en los 14 estados donde se presentó la iniciativa en favor de la restricción de los periodos de reelección de los servidores públicos la moción fue aprobada. Sin embargo, aunque la corte respaldó estas medidas, ninguna de ellas será retroactiva, por lo que sólo afectarán a los legisladores electos en 1992. De esta manera, parece difícil que la constante reelección de los legisladores pueda revertirse en el futuro inmediato.

⁵⁴ Ross K. Baker, "The Congressional Election", en *ibid.*, p. 158.

⁵⁵ Randon Hershey, *op. cit.*, p. 159.

El gobierno dividido

Una de las principales características del régimen que surge como resultado del realineamiento político de los años sesenta es la del gobierno dividido en una era pospartidos. Aunque el gobierno dividido ha sido la excepción más que la regla, en las 'últimas tres décadas se ha convertido en un fenómeno común de la vida política de Estados Unidos. Salvo por la presidencia de Carter, en la que tanto el Ejecutivo como el Legislativo estuvieron en manos demócratas, desde 1968 las dos ramas del sistema político no son controladas por un solo partido. Una situación similar sólo tiene precedente en la segunda mitad del siglo XIX, en especial entre 1883 y 1897.

La actual era de gobierno dividido presenta algunas peculiaridades muy concretas en relación con fenómenos similares acaecidos con anterioridad. Para Sean Q. Kelly son cuatro sus rasgos principales, aunque éstos pueden ser adecuadamente resumidos en tres. Primero, antes de 1950 el gobierno dividido fue el resultado de elecciones congresionales de medio mandato (*mid-term elections*), restableciéndose el gobierno unificado en la siguiente elección presidencial. En años recientes, el gobierno dividido se inicia por lo general durante las elecciones presidenciales y no se restablece en los siguientes comicios. Segundo, en la época de gobierno dividido que va de 1860 a 1913, el Partido Demócrata controlaba la Cámara de Representantes y la presidencia, mientras que los republicanos tenían el control del Senado. En años recientes, estos últimos dominan la presidencia y los demócratas el Congreso. Ello sugiere que existen patrones muy concretos del control partidario sobre diversas instituciones políticas. Finalmente, éste es un fenómeno que, a diferencia de épocas pasadas, también caracteriza a los gobiernos estatales. En suma, todo esto expresa que nos encontramos en una era política distinta, en la cual "el gobierno dividido representa una nueva forma de organizar los principios que gobiernan en Estados Unidos [y] se ha convertido en el régimen político dominante".⁵⁶

Para algunos especialistas la aparición del gobierno dividido está muy relacionada con la decadencia de los partidos políticos.

⁵⁶ Sean Q. Kelly, "Punctuated Change and the Era of Divided Government", en Dodd y Jillson, *op. cit.*, p. 163.

"En el núcleo del fenómeno del gobierno dividido", afirma Martin P. Wattenberg, "se halla la decadencia de los partidos políticos estadounidenses. El gobierno dividido no podría ser posible sin el alto índice de voto dividido y éste sólo se ha tornado relevante en el periodo reciente de debilidad partidaria".⁵⁷

Por su parte, para Morris P. Fiorina la única manera en que la responsabilidad colectiva ha existido y puede existir en Estados Unidos —debido a la naturaleza de sus instituciones— es mediante los partidos políticos.⁵⁸ Al deteriorarse dichas organizaciones, los votantes tienen más dificultades para ubicar al responsable de las decisiones adoptadas por el gobierno federal, estimulándose así una mayor fragmentación en el control partidario. Como resultado de este proceso, decrece la responsabilidad colectiva en el sistema político. Finalmente, para Dean Burnham: "El gobierno dividido compromete y realmente corrompe a ambos partidos políticos, al hacer a cada uno de ellos un *incumbent* en la rama que controla."⁵⁹

Frecuentemente se ha asociado este fenómeno al inmovilismo político, la disminución de las responsabilidades de los servidores públicos y las dificultades de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los conflictos entre ambas ramas del gobierno se acrecientan debido a que cada una responde a electores distintos y a que a menudo comités y legisladores individuales mantienen fuertes nexos con grupos de interés. Con frecuencia, el éxito de la oposición en el Congreso se obtiene al frustrar la gestión presidencial. Los problemas también se incrementan porque el partido mayoritario en el Congreso controla el ejercicio de la gestión legislativa (los comités, la agenda, etc.), poniendo obstáculos al partido minoritario y a la actividad presidencial; aumentan las pugnas por el control de la burocracia y se inicia un "combate entre instituciones".⁶⁰

⁵⁷ Martin P. Wattenberg, "The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity", en Gary W. Cox y Samuel Kernell, comps., *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 39.

⁵⁸ Morris P. Fiorina, "The Decline of Collective Responsibility in American Politics", *Daedalus*, vol. 109, 1980, pp. 25-45.

⁵⁹ Walter Dean Burnham, "The Legacy of George Bush: Travails of an Understudy", en Pomper, *op. cit.*

⁶⁰ Benjamin Ginsberg y Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*, Nueva York, Basic Books, 1990.

Con la elección de Clinton, Estados Unidos cuenta por segunda ocasión desde la década de los años sesenta con un gobierno unificado. ¿En qué medida ello ha reducido y reducirá la parálisis política y la mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo? ¿Qué posibilidades existen de que el gobierno unificado se convierta en una constante de la vida política estadounidense? Mi respuesta a tales interrogantes es mixta.

Por una parte, hemos visto en el corto plazo (aunque en muchas ocasiones con dificultades y serias pugnas en el interior del Partido Demócrata) y veremos mayores acuerdos entre el Ejecutivo y Legislativo. Aunque el gobierno de Carter nos mostró que los gobiernos unificados no siempre significan una relación armónica entre ambas ramas del sistema político, en términos generales se ha observado que los conflictos tienden a disminuir. Como se destaca en el cuadro 4, en épocas de gobierno unificado la media de acuerdo entre el presidente y el Congreso es de 81.77, mientras que en periodos de gobierno dividido es de 62.43.

Por otro lado, mi visión de largo plazo es pesimista por dos razones. En primer término, por el tipo de política pública que ha venido ejerciendo el gobierno de Clinton. En segundo lugar, porque mientras no se solucionen los problemas que enfrentan los partidos políticos difícilmente veremos gobiernos unificados por largos periodos.

Tanto la trayectoria política de Bill Clinton como su campaña a la presidencia han estado marcadas por el deseo de impulsar políticas de centro. Pero promover medidas moderadas cuando la polarización social está presente no es tarea fácil. Para ello se necesita conciliar intereses, afectar coaliciones establecidas y crear nuevas lealtades partidarias. Esto es quizá lo que explica los grandes altibajos que ha enfrentado el gobierno de Clinton. Por un lado, las dificultades que tuvo para eliminar las restricciones a los homosexuales en el ejército, la designación de Lani Gunier y su posterior retiro y los problemas de reputación del presidente. Por el otro, sus rotundos éxitos con el presupuesto, el TLCAN y el control de armas. El gran contraste entre estos resultados refleja las dificultades de gobernar desde el centro, sobre todo cuando se tiene un mandato endeble.

La debilidad de los partidos políticos y la carencia de disciplina partidaria han llevado a que el presidente Clinton, pese a con-

CUADRO 4
Acuerdos políticos en la era del gobierno dividido

	Congreso Unif.	Presidente Div.	Cámara Unif.	Presidente Div.	Senador Unif.	Presidente Div.
Eisenhower	86.0	67.70	91.20	64.95	87.80	70.53
Kennedy	84.67	—	83.73	—	85.27	—
Johnson	82.64	—	86.54	—	79.82	—
Nixon	—	68.68	—	73.70	—	64.80
Ford	—	56.67	—	51.00	—	64.20
Carter	76.40	—	73.15	—	78.90	—
Reagan	—	61.80	—	46.64	82.60	60.60
Bush	—	54.70	—	41.20	—	68.35
Media	81.77	64.23	82.78	57.33	81.59	66.35

Fuente: Kelly, *op. cit.*, p. 182.

tar con un gobierno unificado, haya enfrentado grandes problemas con el Congreso. Luego de muchas dificultades logró obtener el respaldo de su partido en el caso del presupuesto; importantes líderes demócratas le dieron la espalda en la votación sobre el TLCAN y es altamente probable que siga teniendo problemas con el movimiento obrero organizado. ¿Cómo se puede gobernar eficientemente cuando el Congreso, los medios masivos de comunicación y aun su propio partido están en contra del primer mandatario? Sólo el tiempo podrá decir si Clinton encuentra la fórmula mágica para salir de esta encrucijada. Lo único que sí es seguro es que si los demócratas desean continuar controlando tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen que demostrar que son capaces de gobernar. Al momento de escribir estas líneas, su futuro es, por lo menos, incierto.

CONCLUSIONES

Parece evidente que la elección de Clinton y su primer año de gobierno han estado marcados más por la continuidad que por el cambio. El régimen que surgió como resultado del realineamiento

político de los años sesenta se encuentra fundamentalmente intacto. Más aún, en algunos aspectos, las tendencias básicas que rigen este orden político se han agudizado. Por lo tanto, la elección de Clinton es el resultado del rechazo a la era Reagan-Bush. Su ascenso al poder sólo se explica por los grandes problemas que enfrenta Estados Unidos desde hace ya varias décadas y por la agudización de estas dificultades durante el mandato de Bush.

El repudio a la política de los tres últimos gobiernos republicanos, el ascenso de los demócratas a la presidencia después de doce años de no ocuparla y la existencia de un gobierno unificado no parecen ser elementos que nos permitan afirmar que estamos en los albores de una nueva era política. ¿Cómo interpretar estos cambios cuando las estructuras básicas del realineamiento político no han sido sustancialmente trastocadas? ¿Cómo leer el cambio político de 1992? ¿Cuál es entonces el significado del ascenso de Clinton a la Casa Blanca?

La teoría del realineamiento político nos ayuda a dar respuesta a estas interrogantes. Desde esta perspectiva, el desarrollo político estadounidense está marcado por periodos de mucha estabilidad y momentos de cambios intensos. Durante las transformaciones se registran modificaciones sustanciales en la vida política de Estados Unidos. Las épocas de "elecciones críticas", como las llamó V. O. Key,⁶¹ se caracterizan porque "importantes minorías de la población políticamente relevante en un determinado periodo histórico abandonan su conducta tradicional (incluida su participación o no participación) y de pronto comienzan a actuar en forma totalmente distinta, lo que se mantiene así por muchos años".⁶² Como resultado de estas transformaciones se dan cambios perdurables en la organización del sistema político.

Los realineamientos políticos presentan fracturas, es decir, momentos en los que se registran desviaciones importantes en el orden político existente, pero que no alteran sustancial o completamente las estructuras básicas del realineamiento. Estas fracturas han sido definidas por Walter Dean Burnham como "crisis de medio man-

⁶¹ V. O. Key, "A Theory of Critical Elections", *The Journal of Politics*, vol. 17, núm. 1, febrero de 1955.

⁶² Burnham, "Critical Realignment...", *op. cit.*, pp. 115 y 116.

dato".⁶³ La evaluación que hemos hecho en estas páginas de la elección de Clinton y su primer año de gobierno parecen indicarnos que estamos ante la presencia de una de estas crisis.

Tres fenómenos nos revelan desviaciones en las tendencias fundamentales: la candidatura de Ross Perot; la presencia de algunas novedades en el papel de los medios masivos de comunicación, pero, principalmente, el uso que Bill Clinton hizo de la "campana permanente" como su "estilo personal de gobernar", y por último, la llegada del gobierno unificado. Con una campaña dominada por los medios masivos de comunicación y la utilización de su fortuna personal para la candidatura, Perot obtuvo 19% del voto popular, elevado porcentaje que es muy poco frecuente en Estados Unidos. Este tipo de resultados generalmente expresan la descomposición del orden político vigente y anuncian la llegada de un nuevo realineamiento, pero no constituyen parte del momento crítico en el que pueda hablarse de una nueva era. La historia, pues, nos alerta de este comportamiento recurrente, mientras que los resultados de 1992 parecen volver a confirmar esta premisa.

Los *talk shows* permitieron a los candidatos presidenciales un mayor control sobre sus mensajes políticos y a los ciudadanos un intercambio más directo con los aspirantes a la presidencia. Aunque la aparición de los candidatos en estos programas no es algo nuevo, la frecuencia con que fueron utilizados por los aspirantes a la presidencia en las pasadas elecciones es un signo distintivo de los comicios de 1992. Debido quizás a lo débil de su mandato, Clinton se ha visto obligado a mantenerse en campaña para persuadir a los estadounidenses y al Congreso de respaldar sus iniciativas. La utilización de la "campana permanente" en épocas poselectorales es una desviación importante del orden político vigente. Queda por verse si esta campaña se convierte en una norma (lo cual creo poco probable dado el alto costo político y la organización que implica) o es sólo el resultado de la forma de gobernar de Clinton y de la coyuntura política que permitió su llegada a la Casa Blanca. Con todo, es claro que el papel de los medios masivos de comunicación en las pasadas elecciones mostró cambios importantes, pero, en última instancia, los medios reforzaron su relevante papel en las campañas electorales.

⁶³ *Ibid.*, pp. 116-124.

Finalmente, la llegada del gobierno unificado expresa un cambio de rumbo en el orden político existente. Sin embargo, falta ver si su arribo a la vida política del país es resultado de modificaciones sustanciales en las causas fundamentales que lo provocan o bien si es producto de una profunda contracción del ciclo productivo que permitió el ascenso de los demócratas a la presidencia. A primera vista, parecería ser lo segundo. Si, como señala Martín Watenberg, el gobierno dividido es producto de la decadencia de los partidos políticos, mientras éstos no resurjan como el vínculo principal entre los ciudadanos y el Estado, es muy poco probable que volvamos a ver gobiernos unificados en el futuro próximo.

La elección de Clinton y su primer año de gobierno bien pueden ser ubicados en el *continuum* del realineamiento político como una crisis de medio mandato. Por supuesto, las mutaciones que trajeron los comicios de 1992 fueron importantes, pero el realineamiento iniciado en la década de los sesenta continúa vigente, con sus diversos componentes reforzándose los unos a los otros.

LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1993 EN CANADÁ

JON H. PAMMETT¹

Universidad de Carleton, Canadá

Las elecciones de 1993 produjeron uno de los resultados más sorprendentes de la historia electoral canadiense. La caída del Partido Conservador Progresista (PC), que se pronosticaba de manera extraoficial desde el periodo interelectoral dado el descenso de la popularidad del gobierno conservador a niveles sin precedentes, resultó no obstante una sorpresa incluso para los analistas políticos más interiorizados en el tema. La desastrosa campaña que llevó a cabo el PC y la forma en que los otros partidos supieron o no aprovecharlo es algo bien conocido. Pero detrás de esto también había la insatisfacción generalizada por las acciones que tomaron los políticos para tratar de resolver los problemas económicos y el atolladero constitucional.² Prueba de ello fue tanto la votación del referéndum de 1992 sobre el acuerdo de Charlottetown, como el hecho de que a partir de 1988 dos nuevas fuerzas políticas empezaron a destacar, a saber, el Partido Reformista (PR) y el Bloc Quebecois (BQ). Si bien su fuente de apoyo estaba regionalmente localizada, ambas fuerzas determinaron en gran medida el debate general de la campaña, con lo que obligaron a los otros partidos a definir su posición respecto de la tasa de reducción del déficit y el futuro de

¹ Este artículo fue originalmente publicado con el título de "Tracking the Votes", en Alan Frizzell, Jon H. Pammett y Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.

² Un análisis del comportamiento de los electores en el referéndum de 1992 se encuentra en Lawrence LeDuc y Jon H. Pammett, "Referendum Voting: Attitudes and Behaviour in the 1992 Constitutional Referendum", *Canadian Journal of Political Science* (en prensa).

Quebec. Asimismo, su presencia permitió al Partido Liberal (PL) destacar en su campaña la conveniencia de un gobierno mayoritario, argumento que lo había colocado en un buen sitio en campañas anteriores.³

Los lazos que unen a la mayoría de los canadienses con un partido son débiles y, en cada nuevo comicio, los ciudadanos suelen volver a analizar a cuál partido apoyarán.⁴ Esto significa que el voto se determina en gran medida a partir de imágenes de corto plazo y de temas que surgen y se discuten durante e inmediatamente antes de la campaña. De esta manera, el cambio del voto hacia otro partido no se ve impedido por antiguas lealtades a los partidos existentes.

En este trabajo analizaremos, en forma empírica, la conducta del electorado, a partir de una encuesta que Insight Canada Research llevó a cabo en los días inmediatos posteriores a las elecciones. Dicha encuesta consistió en preguntas hechas por vía telefónica a 1 200 canadienses de todas las provincias y territorios, sobre las razones que motivaron su voto. Deseamos agradecer a Insight por su cooperación pues, si bien sólo algunas de las preguntas les fueron comisionadas para los fines de este análisis, ellos nos proporcionaron la totalidad de la información.

EL FLUJO DEL VOTO

El cuadro 1 muestra el comportamiento de la totalidad del electorado en los comicios de 1988 y 1993. La primera columna revela, por ejemplo, que 18.1% votó por los liberales en ambas ocasiones, mientras que 9.4% lo hizo por el PC en 1988 y por el PL en 1993. La última columna muestra que, dado el periodo de cinco años que transcurrió entre ambas elecciones, más de 10% de quienes votaron en 1993 no tenían edad suficiente para hacerlo en 1988. Asimismo, algunos de los que sí podían haber participado en la vota-

³ Lawrence LeDuc, "Political Behaviour and the Issue of Majority Government in Two Federal Elections", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 10, 1977, pp. 311-340.

⁴ Véase Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc y Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Interpreting Change in Canadian Elections*, Toronto, Gage, 1991; y también, de los mismos autores, *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979.

ción de 1988 decidieron no hacerlo y un grupo aún mayor que votó en 1988 se abstuvo en 1993. El total de votos en 1993 fue inferior al de 1988, pero queda para un ulterior trabajo el determinar hasta qué punto esto es resultado de una mala organización administrativa y de una disminución del interés en las elecciones.

CUADRO 1
Comportamiento del electorado canadiense: 1988-1993

	1993						
	PL	PC	NPD	PR	BQ	Otros	No votó
1988							
PL	18.1	1.3	0.7	2.1	1.5	0.3	1.8
PC	9.4	7.8	1.2	8.5	4.9	0.4	3.6
NPD	4.2	1.3	4.1	2.2	0.9	0.7	2.1
PR	-	0.1	-	0.9	-	-	-
Otros	-	0.1	0.1	0.2	0.5	0.3	0.1
No votó	1.9	0.5	-	1.4	0.5	0.1	5.1
<i>No autorizado para votar</i>	3.5	0.6	0.3	1.1	0.9	0.1	4.2
							N=934 100%
<i>Resumen</i>							
<i>Votó por el mismo partido</i>	<i>Votó por otro partido</i>	<i>Votó antes pero no ahora</i>	<i>No votó antes pero sí ahora</i>	<i>No votó ni antes ni ahora</i>	<i>Nuevos votantes</i>		
30.9%	40.6%	7.6%	4.4%	5.1%	10.7%		

Nota: El total del cuadro suma 100 por ciento.

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

Una victoria electoral como la que obtuvieron los liberales en 1993 es resultado de diversos factores, todos los cuales se ilustran en el cuadro 1. Cinco de éstos son: retención del apoyo obtenido en la elección de 1988; captación de los votos de aquellos que dejaron de apoyar a otros partidos; pérdida del apoyo de aquellos que se abstuvieron de votar esta vez; obtención del apoyo de quienes no votaron en la elección anterior, y captación de los nuevos votantes, en su mayoría provenientes del grupo de menor edad.

El haber retenido el apoyo de los votantes de la elección anterior fue un elemento muy importante para la victoria del PL, lo que se comprueba por el hecho de que el mayor porcentaje del cuadro 1, que aparece en la esquina superior izquierda, corresponde al electorado que votó por este partido en ambas elecciones. Pero si bien esta cifra (18.1%) es elevada al compararla con el resto de las que aparecen en el cuadro, resulta baja en relación con las tasas de retención que en el pasado han tenido otros partidos en otro par de elecciones. Así, por ejemplo, el cuadro comparativo que aparece en *The Canadian General Election of 1988* muestra que los conservadores retuvieron cerca de 30% del total del voto de 1984.⁵ Sin embargo, el PL tuvo en efecto más éxito que otros partidos en cuanto a retener el apoyo.

El cuadro 1 también muestra el flujo de votos hacia los liberales, por conversión: 9.4% del electorado fueron ciudadanos que cambiaron su voto del PC al PL, mientras que sólo 1.3% tuvo el comportamiento inverso. Una diferencia similar se observó en el apoyo al Nuevo Partido Demócrata (NPD): 4.2% del electorado que favorecía al NPD cambió hacia los liberales, en tanto que el fenómeno inverso fue de sólo 0.7 por ciento. De hecho, el cuadro refleja un cambio masivo entre la totalidad del electorado. Como lo indica el resumen, 40% del total del electorado, que incluye a los nuevos votantes, modificaron sus preferencias entre 1988 y 1993. Si solamente consideramos a aquellos que votaron en ambas elecciones, la proporción de cambio en el voto asciende a casi la mitad y en su mayoría corresponde a personas que abandonaron al PC y al NPD. De 1988 a 1993 fueron menos los conservadores que permanecieron fieles a su partido que los que cambiaron su voto en favor del PL o del PR, y otro porcentaje considerable prefirió apoyar al BQ. De los electores que en 1988 apoyaban al NPD, el número de los que pudo retener en las siguientes elecciones fue ligeramente menor que los que cambiaron en favor de los liberales y también otro grupo considerable se inclinó ahora por el PR. De manera general, la presencia del PR y del BQ significó que el porcentaje de ciudadanos que modificaron su voto entre 1988 y 1993 fue el mayor entre dos elecciones en la historia de Canadá.

⁵ Frizzell, Pammett y Westell, *op. cit.*, p. 16.

El reducido índice de abstencionismo en 1993 puede observarse en las cifras del cuadro 1. En la columna de abstención (la última de la derecha) aparecen aquellos que tampoco votaron en 1988 y los que, aunque ya autorizados para hacerlo en 1993, decidieron no manifestar su opinión. Sin embargo, en el análisis de la victoria liberal es importante destacar que el número de ciudadanos que en 1988 se pronunció en favor del PC y del NPD y que en 1993 se abstuvo fue mayor que el de los partidarios del PL que actuaron de la misma manera. De los tres principales partidos que contendieron en ambos comicios sólo los liberales obtuvieron una cifra casi equivalente entre los electores de 1988 que se abstuvieron en 1993 y los abstencionistas de 1988 que en 1993 dieron su voto al partido. De esta manera pudieron los liberales neutralizar el factor del abstencionismo. Finalmente, el PL obtuvo un importante respaldo de los votantes recién autorizados en 1993, en su mayoría jóvenes. El porcentaje de nuevos electores que se inclinó por los liberales fue mayor que el total de los que lo hicieron por los otros partidos.

Las cifras que aparecen en el resumen del cuadro 1 se han dispuesto en el cuadro 2 a fin de mostrar lo que sucedió con los grupos de votantes y no votantes de 1988.

El hecho más sorprendente es que el PC sólo pudo retener menos de una cuarta parte (22%) de sus partidarios de 1988 y el NPD apenas un poco más de un cuarto (26%), mientras que los liberales lograron el 70 por ciento. De aquellos que en 1988 votaron por el PL, un número relativamente pequeño viró hacia el PC, el NPD, el PR y el BQ. Las columnas correspondientes a los ciudadanos que en 1988 votaron por los conservadores y el NPD son drásticamente diferentes, dado que un porcentaje considerable prefirió dar su voto a otros partidos. También es evidente aquí el apoyo que recibieron los liberales por parte de los que en 1988 no votaron o no podían aún hacerlo.

En el cuadro 3 se muestra la contribución de diversos grupos de electores a cada partido, en 1993. Un poco más de la mitad del apoyo al PR y al BQ provino de antiguos partidarios de los conservadores, mientras que un cuarto de los votos en favor de los liberales pertenecía anteriormente al PC. Casi dos tercios de los partidarios del PC y del NPD repitieron en 1993 su comportamiento de 1988, lo

que sugiere el fracaso de estos dos partidos para lograr conversiones con sus campañas de 1993. Sin embargo, también el PL mostró fallas considerables en cuanto a retener a sus antiguos partidarios; en cifras que fueron de 11 a 16%, algunos antiguos liberales optaron por dar su voto a otros partidos. Por otra parte, el apoyo de los nuevos electores favoreció principalmente al PL y al BQ.

CUADRO 2
¿Adónde fueron los votos de 1988?
1988

	PC	PL	NPD	Otro	No votó	Aún no autorizado para votar
<i>Comportamiento en 1993:</i>	%	%	%	%	%	%
PC	22	5	8	9	6	6
PL	26	70	27	—	20	33
NPD	3	3	26	5	—	3
PR	24	8	14	45	14	11
BQ	14	6	6	23	5	10
Otro	1	1	5	14	1	1
No votó	10	7	14	5	54	36
N=930						

CUADRO 3
¿De dónde provino el voto de 1993?

	PL	PC	NPD	PR	BQ
<i>Antes en favor de:</i>	%	%	%	%	%
PL	49	11	12	13	16
PC	25	66	18	52	53
NPD	11	11	63	14	9
Otro	—	2	2	7	6
No votó	5	5	—	8	5
Nuevo elector	10	5	5	7	11
N=757					

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

Pese al rotundo apoyo a los dos nuevos partidos y a la igualmente drástica disminución de votos para los dos antiguos, el panorama electoral de 1993, en su conjunto, no resulta novedoso en ciertos aspectos. Las coaliciones que conforman los partidos con éxito son generalmente nuevas y los liberales triunfadores esta vez debían captar más de la mitad del voto de la gente que no había votado por ellos en 1988. Como ha ocurrido en muchas victorias pasadas, el partido atrajo un considerable apoyo de los nuevos votantes y de aquellos que antes no tenían derecho a hacerlo, así como por la conversión de algunos electores. La campaña, en sí misma, contribuyó en gran medida sobre la decisión de voto y, como veremos en breve, los motivos de la elección que hicieron los ciudadanos fueron similares a los que se citaron anteriormente.

Factores que influyeron en el voto

A partir del Estudio Nacional sobre Elecciones, de 1974, se han hecho diversas encuestas a muestras de ciudadanos canadienses a fin de determinar la importancia relativa de varios factores sobre su decisión de voto. En primer lugar, se preguntó a las personas si consideraban que los líderes de los partidos, los candidatos locales o el partido como totalidad había sido el elemento más importante en su decisión de voto. Después se les preguntó si su primera selección se había basado en algún tema en particular. A la gente que respondió que el líder del partido era lo más importante se le preguntó: "Al afirmar que el líder es lo más importante, ¿se refiere usted a sus cualidades personales o a su postura con respecto a ciertos temas?" Preguntas similares de seguimiento se hicieron a quienes respondieron que los candidatos locales o el partido como totalidad constituían el elemento más importante. A partir de esta serie de preguntas se pudo determinar que, en la mayoría de los casos, el "partido como totalidad" ha sido el elemento primordial en la decisión de voto. Sin embargo, en un principio la brecha entre la importancia del partido y la del líder del mismo no era tan grande. Así, por ejemplo, en la elección de 1974, 40% de los canadienses dijeron que el partido era lo más importante, mientras que 33% respondieron que era el líder. En las siguientes elecciones, en 1979, ambas ci-

fras se acercaron aún más: 40% para el líder y 37% para el partido. En los comicios de 1980, el líder se mantuvo en 36%, en tanto que el partido ascendió a 40%, resultados que reflejaron la relevancia de Pierre Trudeau en la política de este periodo; ya fuera por amor o por odio, nadie pudo ignorarlo en el momento de decidir por quién votar. A partir de que Trudeau salió del escenario, el peso de los líderes políticos sobre la decisión de voto ha disminuido considerablemente. En el cuadro 4 se muestran las cifras correspondientes a las últimas tres elecciones.

En 1984, cuando Brian Mulroney logró llevar a los conservadores a una mayoría abrumadora en el Parlamento, sólo 30% del público consideraba que el líder era el elemento más importante en su decisión de voto. Sin embargo, esa elección representó la cima de la popularidad de Mulroney. En 1988 el porcentaje de votantes que respondió que los líderes eran lo más importante cayó hasta 20%, lo que reflejó no sólo la pérdida de popularidad de Mulroney sino también el veredicto negativo sobre John Turner, el dirigente liberal. En esas elecciones, la proporción de personas que destacaron la importancia del partido ascendió a más de la mitad de la población votante, al tiempo que los candidatos locales perdieron peso.

Los resultados de 1993 siguieron esa misma tendencia. El porcentaje de ciudadanos que señaló al líder del partido como el elemento más importante fue de 22%, cifra apenas inferior a la de 1988 como la más baja. Los candidatos locales descendieron hasta apenas un poco más de 21%, porcentaje que habían obtenido en la mayoría de las elecciones pasadas. El partido fue el factor más importante, con la cifra récord de 57 por ciento. Así, pese al hecho de que las campañas electorales se centran en torno de su líder, difundiendo diariamente sus discursos, el tema general sobre la capacidad del partido para gobernar fue el elemento más importante para los votantes. En 1988, la opinión pública era que, a pesar del poco entusiasmo que inspiraban los conservadores y su Tratado de Libre Comercio, este partido era el que parecía más capaz de integrar un gobierno. En 1993, el juicio respecto del PC fue muy duro; la imagen de incompetencia del segundo gobierno de Mulroney se vio reforzada por la deficiente campaña que realizó el equipo de Campbell. En esta ocasión, el PL aparecía como el único en el que se podía confiar para integrar un gobierno. Si bien Jean Chre-

CUADRO 4
Factores más importantes en el voto

A. Elecciones de 1993

Líderes de los partidos		Candidatos locales		Partido como totalidad	
22%		21%		57%	
Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales
62%	38%	52%	48%	54%	46%

A. Elecciones de 1988

Líderes de los partidos		Candidatos locales		Partido como totalidad	
20%		27%		53%	
Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales
71%	29%	57%	43%	57%	43%

A. Elecciones de 1984

Líderes de los partidos		Candidatos locales		Partido como totalidad	
30%		21%		49%	
Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales	Temas de su propuesta	Cualidades personales
56%	44%	46%	54%	37%	63%

Fuente: 1993: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research; Estudio Nacional sobre Elecciones de 1984 y segundo cuestionario en 1988 a la muestra encuestada en ese estudio nacional. Se realizaron ponderaciones según la población.

tien se desempeñó correctamente durante la campaña y, en particular, en los debates, su personalidad por sí sola no constituyó un factor esencial para captar votos para los liberales.

El cuadro 4 muestra que en 1993, como en años anteriores, la mayoría de la gente tenía en mente temas específicos al elegir por quién votar. Esta tendencia era mayor entre los votantes influidos por los líderes de los partidos, lo que corrobora la conclusión anterior sobre el poco peso directo de los dirigentes sobre el voto. Sólo 38% de estos electores tomaron su decisión basados en las cualidades personales del líder, pues un elemento mucho más importante eran los proyectos incluidos en su propuesta electoral. Dado que todas las campañas señalaban a los líderes como los principales portavoces de las ideas, resulta comprensible esta relación entre proyectos y líderes. Sin embargo, el porcentaje de la población que hacía referencia a algún tema como base para inclinarse por algún dirigente de partido ha aumentado a partir de la época de Trudeau. En 1979 y 1980 la mayoría de los votantes influidos principalmente por el líder decían que las cualidades personales de éste eran importantes.

Más datos sobre la relevancia de ciertos factores sobre la decisión de voto en las elecciones de 1993 pueden obtenerse de las preguntas abiertas que se hicieron en la encuesta y que pedían a las personas que mencionaran cuál fue la razón más importante que determinó su voto. Asimismo, a aquellos que modificaron su voto entre 1988 y 1993 se les preguntó cuál fue la razón más importante para hacerlo. El cuadro 5 muestra los principales motivos que influyeron en el voto y el cuadro 6 los que determinaron el cambio de preferencia, codificados en ocho categorías.

Excepto en el caso del BQ, para la mayoría de quienes apoyaron a los otros partidos fueron aspectos positivos de los mismos los que motivaron su decisión de voto. Igualmente importante fue una diversidad de factores económicos y no económicos, de los que se hablará en la siguiente sección. En el caso del PC y del NPD, los candidatos locales constituyeron motivos importantes en el voto de los ciudadanos, lo que sugiere que la decisión de ciertos electores de seguir apoyando a sus partidos se debió a factores locales.

CUADRO 5
Razones que determinaron el voto, 1993
(Todos los electores)

	PL	PC	NPD	PR	BQ	Otro
	%	%	%	%	%	%
Temas económicos	23	17	8	15	6	10
Otros temas	4	3	16	11	45	19
Liderazgo –positivo	8	9	5	3	3	5
Liderazgo –negativo	6	1	–	3	9	10
Candidato local	7	20	21	2	5	14
Partido –positivo	41	32	43	54	25	29
Partido –negativo	11	18	7	14	8	14

N = 791

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

CUADRO 6
Razones que determinaron el cambio de voto, 1988-1993
(Sólo los que modificaron su voto)

	PL	PC	NPD	PR	BQ	Otro
	%	%	%	%	%	%
Temas económicos	23	8	17	16	6	0
Otros temas	3	8	–	7	34	8
Liderazgo –positivo	6	8	6	7	2	–
Liderazgo –negativo	23	–	11	17	14	42
Candidato local	3	28	17	1	3	–
Partido –positivo	21	20	17	40	25	17
Partido –negativo	22	28	33	12	17	33

N = 369

Fuente: *ibid.*

El cuadro 5 muestra que las opiniones negativas sobre un partido o un líder influyeron en la decisión de voto. Entre ellas destacan los comentarios maliciosos que se hicieron sobre los conservadores y Mulroney, aunque también se expresaron opiniones poco halagadoras respecto de otros políticos y partidos. Asimismo, el cuadro 6 revela que, entre aquellos que modificaron su preferencia

electoral, las opiniones negativas tuvieron un peso mucho mayor. Así, por ejemplo, quienes cambiaron su voto en favor de los liberales mencionaron, con más frecuencia, que el motivo para ello fueron las opiniones negativas sobre los otros partidos, más que las cualidades del PL. Lo mismo es cierto en el caso del reducido número de electores que modificaron su voto en favor del PC y del NPD. Entre aquellos que cambiaron en favor del PL, el Reformista y el BQ, los comentarios negativos sobre los líderes tuvieron un peso muy importante. El legado que dejó Mulroney al PC fue motivar a muchos electores a abandonar al partido en 1993.

Las razones negativas para el cambio de voto constituyen un tema recurrente en la política canadiense. En la obra *Political Choice in Canada*, los autores hallaron, después de una investigación exhaustiva realizada durante las elecciones de 1974, que una razón primordial para abandonar a un partido y unirse a otro es el rechazo al primero, más que una preferencia por el segundo.⁶ Y dado que el vínculo con el nuevo partido no parte de un afecto real, puede derivarse que no resulta muy difícil lograr que dichos votantes modifiquen nuevamente su decisión en los siguientes comicios. En 1993, la gente estaba dispuesta a arriesgarse con un nuevo partido, puesto que sentían un profundo rechazo por las políticas y dirigentes conservadores. La actitud expresaba la idea de “¿por qué no probar algo nuevo?” y el comportamiento fue un cambio de voto.

LOS TEMAS ELECTORALES

Los temas económicos dominaron la retórica de las campañas desde la década de los setenta hasta los ochenta y la primera elección federal de los años noventa continuó sobre este mismo tenor. El cuadro 7 muestra las respuestas que dieron las personas encuestadas durante las tres últimas elecciones a la pregunta: “¿Cuál fue, en su opinión, el tema más importante en la elección?” La campaña de 1988 se centró en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y la agenda electoral de 1993 tuvo muchas semejanzas con la de 1984. En virtud de que ambas elecciones ocurrie-

⁶ Clarke, Jenson, LeDuc y Pammett, *Political Choice in Canada*, *op. cit.*, p. 150.

ron en una época de recesión económica, las principales preocupaciones se centraron en el desempleo y la creación de fuentes de trabajo. En la última elección estos temas fueron mencionados incluso con más frecuencia que en la campaña de 1984, cuando Mulroney prometía "trabajos, trabajos, trabajos". Asimismo, el tema de la generación de empleos fue más específico, enfocándose en la propuesta de los liberales de aplicar un gasto de 6 000 millones de dólares para la creación de empleos a corto plazo, con el fin de "echar a andar la economía".

La disminución del déficit presupuestario y la necesidad de controlar el gasto público ocupó un lejano pero no menos relevante segundo lugar en cuanto a la frecuencia con la que se mencionaron temas importantes. Si bien todas las partes admitieron la necesidad de abordar estos temas, para los partidos Reformista y Conservador fueron prioritarios. Otro grupo de electores expresó su preocupación por el estado que guardaba la economía, en términos generales, sin referirse específicamente a la creación de empleos o a la reducción del déficit, sino simplemente como un problema. La tendencia a hablar sobre la economía en términos tan generales es algo frecuente en los periodos electorales de Canadá, pero el número de personas que lo hacen varía según la especificidad de las políticas económicas definidas por los partidos. En 1984, el número de electores en esta categoría fue mayor que en 1993, lo que revela la importancia del enfoque político en las últimas elecciones.

A los electores que mencionaron temas electorales importantes (cuadro 7) se les preguntó: "¿Qué partido siente más cercano a usted en relación con este tema?" Las respuestas aparecen en el cuadro 8. Con respecto a varios asuntos económicos, la gente se identificaba más con el PL y particularmente en lo relativo al desempleo, tema en el que 61% de quienes lo mencionaron como el más importante de la agenda electoral se sentían más cercanos a los liberales.

Asimismo, éstos ocuparon el primer lugar entre quienes citaron a la economía en general como un tema importante, lo cual fue cierto incluso en los grupos mucho más reducidos que consideraban que los impuestos (incluido el GST)⁷ y el libre comercio (esta

⁷ *Good and Services Tax*, equivalente al IVA. [N. del T.]

CUADRO 7
Los temas electorales más importantes, 1984-1993
(Porcentajes)

	1984	1988	1993
<i>Económicos</i>			
La economía, en general	17	2	9
Inflación, costo de la vida	2	—	—
Impuestos	3	4	1
Gasto público, déficit	12	7	20
Desempleo, trabajos	36	2	49
Libre comercio	—	88	2
<i>Sobre la confederación</i>			
Unidad nacional, Constitución	2	6	4
Bilingüismo, idioma	1	2	—
Soberanía de Quebec	2	—	1
<i>Recursos</i>			
Medio ambiente	1	9	0.3
<i>Sociales</i>			
	11	14	5
<i>Otros temas</i>			
Política externa y de defensa	3	1	1
Liderazgo	8	5	2
Cambio	14	1	4
Confianza en el gobierno	4	1	1
El resto	4	3	2

Fuente: 1993: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research; Estudio Nacional sobre Elecciones de 1984 y segundo cuestionario en 1988 a la muestra encuestada en ese estudio nacional. Se realizaron ponderaciones según la población. Dos menciones posibles en 1984 y 1988; una en 1993.

vez, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte) eran los temas más relevantes.

La única excepción en este patrón de respuestas sobre los temas económicos fue el de aquellos para los cuales la reducción del déficit era el más importante: si bien 24% sentían que la postura "gradual" de los liberales constituía el método más deseable para atacar el déficit, un porcentaje ligeramente mayor (29%) consideraba que el enfoque de "fuertes reducciones y de inmediato", propuesto por el Partido Reformista, era el método más eficaz. A los con-

CUADRO 8
**Identificación con un partido en cuanto a los temas
 más importantes, 1993**
(Porcentajes)

	PL	PC	NPD	PR	BQ	Otro	Nin- guno
<i>Económicos</i>							
La economía, en general	51	6	1	14	10	-	18
Impuestos	46	18	18	9	-	-	9
Déficit	24	21	4	29	4	1	17
Desempleo	61	7	4	7	5	*	16
Libre comercio	50	13	-	1	-	16	1
<i>Sobre la confederación</i>							
Unidad nacional	50	8	3	13	11	3	13
Soberanía de Quebec	17	-	-	25	33	8	17
<i>Recursos</i>							
	-	-	-	-	-	100	-
<i>Sociales</i>							
	40	8	21	9	4	4	15
<i>Otros temas</i>							
Política externa y de defensa	17	17	-	17	-	-	50
Liderazgo	60	5	-	10	-	5	20
Cambio	50	-	5	7	12	2	24
Confianza	60	-	-	-	20	20	-
Otros	37	-	-	16	16	-	32
<i>Total</i>	48	9	4	13	6	2	18

* = Menos de 1%

N = 1 083

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

servadores les fue aún peor que a los liberales en el tema del déficit, si bien éste se enfatizó en su campaña. Evidentemente, los partidarios de una línea dura en cuanto al presupuesto consideraban que el Partido Reformista tenía más posibilidades de lograr el éxito mediante las reducciones. Al respecto, lo mismo que en relación con muchos otros temas económicos, un número considerable de personas no sentían identificarse con la postura de ningún partido, aunque se ignora cuáles son las medidas que hubieran apoyado.

También se mencionaron otros puntos entre los más importantes, aunque no por mucha gente. Sin embargo, como muestra el cuadro 8, tales temas sí tenían una relación con los partidos. La categoría general de "Temas sobre la Confederación" tuvo dos dimensiones. Primero, la "unidad nacional", el deseo de preservar la federación canadiense, postura que se vinculaba predominantemente con el PL. Segundo, el tema sobre la soberanía de Quebec y su posible transformación en Estado, asociado, por una parte, con el BQ y, por la otra, con el Partido Reformista y con el PL en Quebec. Es interesante observar que sólo 1% (cuadro 7) del electorado mencionó la soberanía de esta provincia como el tema más importante, pese al hecho de que (como se muestra en el cuadro 5) éste fue un motivo importante por el que los quebequeses votaron por el BQ. El cuadro 7 presenta la evaluación de la campaña por un público más general, a la vez que la motivación personal se refleja en menor grado. Sin embargo, es razonable inferir que el juicio de la mayoría de quienes votaron por el BQ coincide con el resto del electorado en cuanto a la caracterización de las elecciones de 1993: éstas se centraron básicamente en lo económico.

Por otra parte, el cuadro 7 muestra algunos de los aspectos más generales que se mencionaron como importantes. Entre éstos sobresale la necesidad de cambio, frecuentemente expresada por la simple frase: "Es tiempo de que haya un cambio." En el cuadro 8 se observa que este sentimiento por lo general se expresa como apoyo a los liberales, aunque un cuarto de la población consideró que ningún partido podría propiciar un cambio verdadero. Resulta sorprendente que la mayoría de los electores no mencionaran este tema como el más importante de la agenda electoral, dado que en 1984, última vez que hubo un cambio sustancial en el gobierno, mucha gente sí lo hizo. No obstante, en las encuestas realizadas en elecciones previas se permitía a la gente señalar un segundo tema importante, procedimiento que no se siguió en esta última. De haberlo hecho, es muy probable que hubiera habido más referencias a la necesidad de cambio, de liderazgo y de un gobierno mayoritario.

El cuadro 9 analiza la relación entre los temas importantes y el resultado de las elecciones. Presenta a aquellos que podríamos llamar "electores por tema" — personas para las cuales los temas fueron el factor esencial al elegir a un dirigente, candidato o partido—, los

clasifica por tema y los presenta en grupos: los que cambiaron de partido, los que permanecieron con el mismo al que apoyaron en 1988 y los que ingresaron en el electorado en 1993, ya sea por vez primera o porque se abstuvieron de votar en 1988.

Un número considerable de "electores por tema" mencionaron el desempleo o la creación de empleos como el punto más importante de la agenda electoral (cuadro 9). El porcentaje de electores que así lo hicieron y que votaron por el PL fue de 11.8%, mientras que aquellos que expresaron la misma prioridad pero que votaron por otros partidos sumaron un total de 10.9 por ciento. Sin embargo, el hecho de que este voto no-liberal se dividiera entre varios partidos y que los liberales tuvieran éxito en definir durante la campaña su política sobre creación de empleos como una postura específica que los diferenciaba sugiere que el desempleo constituye un tema importante para el PL. Asimismo, resulta razonable inferir que el plan de este partido para la creación de empleos recibió un mandato en las elecciones de 1993. Dicho tema fue relevante para el público, en virtud de que fue el núcleo de gran parte del debate electoral y con mucha frecuencia se destacaba su importancia. El plan fue claramente asociado al PL y también fue aprobado de manera general por el público. A este respecto, si bien el voto no se manifestó mayoritariamente en favor de los liberales, en términos generales sí expresó su preferencia por este partido frente a cualquier otra alternativa.

El segundo aspecto importante para los "electores por tema" fue el de la reducción del déficit. Aquí, el voto presenta características diferentes al que se dio como respuesta a la inquietud provocada por el desempleo. En esta categoría, aunque con un margen reducido, los electores tendieron más a apoyar al PR (3.9% del total del electorado, frente a 3.1% en favor de los liberales y 2.7% por el PC). Por tal motivo, no se puede decir realmente que los electores canadienses apoyaran el enfoque del Partido Reformista o, de hecho, el de ningún otro partido respecto del modo adecuado para reducir el déficit. El concepto de mandato (*mandate*) sólo tiene sentido cuando se aplica al ganador de las elecciones, a aquel que está en posición de llevar a la práctica las ideas específicas de la campaña. En relación con esto, la primera columna del cuadro 9 revela que, si se considera la totalidad de los temas, el veredicto del

público sobre los liberales fue mucho más heterogéneo que si únicamente se considera el tema del desempleo. No sólo el número de electores que se inclinan por otros partidos es mayor (21.9% a 17.1%), sino que también esta categoría incluye a una gran cantidad de personas que simplemente expresaron opiniones generales sobre la necesidad de una mejoría económica y no ideas concretas. De esta manera, la consigna liberal resultó sumamente reducida, limitándose a la disminución del desempleo y a su plan de creación de empleos.

CUADRO 9

Efecto de los temas más importantes, 1993

(Porcentaje de personas que votaron mencionando diversos temas como el factor más importante en su decisión de voto)

	PL	PC	NPD	PR	BQ	Otro
<i>Todos los temas económicos</i>						
Cambió de partido	5.9	1.5	0.6	7.1	3.5	0.9
Permaneció con el mismo partido	8.2	3.6	1.9	0.3	-	-
No votó en 1988	3.0	0.9	0.1	1.0	0.5	-
Total	17.1	6.0	2.6	8.4	4.0	0.9
<i>Desempleo</i>						
Cambió de partido	3.9	0.6	0.4	3.0	2.4	0.5
Permaneció con el mismo partido	6.0	1.4	1.5	-	-	-
No votó en 1988	1.9	0.4	0.1	0.5	0.1	-
Total	11.8	2.4	2.0	3.5	2.5	0.5
<i>Déficit</i>						
Cambió de partido	0.9	0.6	0.3	3.1	0.4	0.1
Permaneció con el mismo partido	1.7	1.8	0.1	0.3	-	-
No votó en 1988	0.5	0.3	-	0.5	-	-
Total	3.1	2.7	0.4	3.9	0.4	0.1
<i>Los otros temas</i>						
Cambió de partido	1.8	-	0.5	1.2	1.0	-
Permaneció con el mismo partido	1.2	0.5	0.4	0.1	-	0.3
No votó en 1988	0.5	-	-	0.3	0.1	0.1
Total	3.5	0.5	0.9	1.6	1.1	0.4

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

CONCLUSIONES

En 1993, el electorado votó masivamente por el cambio, pero los partidos que obtuvieron apoyo representaban tipos muy diversos de cambio. Los liberales estaban dispuestos a modificar la administración del gobierno, los rostros en (y, en ocasiones, los rostros de) los ministerios, así como algunas de las políticas de corto plazo, particularmente las relacionadas con el estímulo de la economía, el gasto en equipo militar y los métodos de recaudación y privatización. El Partido Reformista deseaba emprender un cambio más profundo en el alcance de la actividad gubernamental, un cambio que redujera el gasto en todos los rubros a fin de disminuir la necesidad de préstamos por parte del gobierno. Los conservadores gobernantes, atrapados entre el enfoque gradual y el de reducción tajante que ofrecían sus contendientes, intentó ganar por ambas partes, diciendo que la actitud de los liberales frente a la economía era demasiado tímida y que la de los reformistas demasiado radical. El problema que enfrentaron los *torios* para presentarse como un partido de cambio fue el carácter difuso de sus propuestas y el legado de muchos años en el gobierno. El público no veía el cambio económico aportado por el gobierno de Mulroney como un cambio para bien.

El BQ intentó el cambio más radical de todos: la soberanía de Quebec. Si bien muchos de los votos en favor del BQ tenían una clara motivación económica, nadie entre el electorado quebequense ignoraba el potencial de cambio que dicho partido representaba. El cuadro 10 muestra que, en 1993, un poco más de las tres cuartas partes (76%) de los electores del BQ se expresaron en favor de la independencia de la provincia. Pese a que esta cifra representa una gran mayoría, también indica que la coincidencia entre los independentistas y el BQ no es perfecta, situación que también se aplica, en el nivel provincial, al voto por el Parti Québécois. Un número considerable de votos se dieron al BQ por motivos estratégicos, entre otros el de derrotar a otro rival mediante el viejo recurso de votar por la figura de oposición más fuerte. Sin embargo, el contraste entre el discurso independentista de los electores del BQ y la oposición a la independencia entre los liberales de Quebec es un indicio claro de la polarización de las actitudes, con respecto al cambio, que prevalecen en esa provincia. Por otra parte, la mayoría de los con-

CUADRO 10
Actitudes frente a la independencia de Quebec
en las elecciones de 1993

<i>En Quebec</i>	%	%	%
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>No sabe</i>
FL	6	87	8
PC	36	59	5
BQ	76	19	5
<i>En el resto de Canadá</i>			
PL	11	79	11
PC	14	83	3
NPD	22	74	3
PR	24	67	9
Otros	21	58	21

N = 831

Fuente: Encuesta poselectoral realizada por Insight Canada Research.

servadores de Quebec también se oponen a la independencia, aunque con un margen inferior al de los liberales. En todas las regiones fuera de Quebec los electores se oponían a la independencia de la provincia, aunque los partidarios del Partido Reformista y del NPD tendían más a tomar una actitud de "dejen que se vayan", en relación con los liberales y los conservadores. Así, las elecciones de 1993 desempeñaron un papel importante en cristalizar la opinión sobre la batalla electoral por venir en Quebec y, tal vez, también un referéndum. Cada parte había definido su posición y fueron muy pocos los canadienses que respondieron "no sé" cuando se les pidió su opinión sobre la independencia de Quebec.

Los correlativos sociodemográficos con las elecciones de 1993 fueron escasos y débiles. La incipiente brecha de género que se observó en 1984, y que pareció profundizarse en 1988, desapareció en 1993: las mujeres mostraron la misma tendencia que los hombres a votar por los conservadores, tal vez por la elección de Kim Campbell como líder del partido. La diferenciación por clase social entre partidos fue apenas perceptible. Muchos análisis de regresión que sobre el voto realizó cada uno de los partidos muestran que, en su mayoría, las divergencias se originaron en variables que

median la cercanía del partido con los encuestados en relación con temas relevantes y al voto en la elección anterior, y no así en las características sociodemográficas de los encuestados.

Por muchos motivos, la decisión de apoyar a los liberales en 1993 era la más segura. El PL había dado muestras de ecuanimidad, confianza y capacidad durante la mayor parte de su periodo en la oposición y durante la campaña. Proponía atacar los problemas económicos de una manera mesurada y gradual, más que mediante una cirugía mayor. Asimismo, la historia también favorecía a los liberales. Sus vínculos con la implantación de muchos de los programas de bienestar social que son importantes para los canadienses permitían confiar en que aquéllos no serían atacados en nombre del recorte presupuestario. Su promoción del bilingüismo también les daba credibilidad como un partido nacional frente a los opositores regionales. Y, por otra parte, habían estado en el poder en periodos previos de prosperidad nacional. Sin embargo, el nuevo gobierno ha creado un elevado nivel de expectativas que se basa en sus antecedentes y sus promesas de campaña. En los últimos años, los canadienses han sido rápidos en juzgar si el desempeño del gobierno es o no adecuado.

V

**EL TLCAN Y EL FUTURO
DE LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA**

¿DEL BILATERALISMO AL REGIONALISMO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA?

JUAN ALBERTO FUENTES
Comisión Económica para América Latina

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan algunas de las relaciones que existen entre los acuerdos comerciales bilaterales y los de tipo más abierto y preferencial. Para empezar se define lo que es el regionalismo abierto en América Latina y, posteriormente, se hace un intento por describir la tendencia reciente de la región hacia el bilateralismo, distinguiendo entre los diferentes tipos de acuerdos bilaterales y sus respectivos efectos. A continuación abordamos el asunto relativo a cómo trascender el bilateralismo para llegar al regionalismo abierto, centrándonos en cuatro opciones: ampliar los acuerdos bilaterales mediante una renegociación que incluya a los nuevos miembros; promover el acceso de nuevos miembros a acuerdos de integración ya establecidos; hacer cumplir eficazmente las obligaciones de los grupos subregionales, y fomentar una liberación comercial no discriminatoria. Asimismo, en este trabajo se señalan algunos problemas que podrían surgir durante la transición del bilateralismo al regionalismo abierto y termina con un análisis del papel que Estados Unidos puede desempeñar en este proceso.

¿QUÉ ES EL REGIONALISMO ABIERTO?¹

Según parece, son dos los fenómenos que están propiciando la integración de América Latina. Por una parte, la liberación unilateral, la desregulación y la estabilización han creado condiciones que de manera "natural" o espontánea favorecen una mayor interdependencia económica entre naciones que se hallan relativamente cercanas en términos geográficos y culturales. Por otra parte, existen ciertas políticas explícitas de integración, de carácter preferencial, que también han propiciado la interdependencia. El regionalismo abierto consiste en reforzar la relación entre ambos fenómenos, es decir, entre la integración *de facto* y la integración producto de ciertas políticas, con el fin de elevar la competitividad de los países de la región y, en la medida de lo posible, sentar las bases para la construcción de una economía internacional más abierta y transparente.²

A fin de que sean congruentes con el regionalismo abierto, los acuerdos de integración deben satisfacer los siguientes requisitos:³

1) Pactarse entre naciones que han logrado estabilizar sus economías, a la vez que refuerzan las instituciones regionales que ofrecen financiamiento a las balanzas de pagos a fin de reducir al mínimo los riesgos de que se presenten desequilibrios macroeconómicos.

2) Propiciar una amplia liberación de los mercados en términos de sectores, incluyendo los de bienes y servicios, aunque sin dejar de estipular periodos diferentes de transición que permitan un ajuste gradual.

3) Fomentar una extensa liberación de los mercados en términos de países, lo que implica facilitar el ingreso de nuevos miembros y, en especial, de los socios comerciales importantes ("naturales").

4) Regirse por reglas estables y transparentes, particularmente por aquellas reglas comerciales que son congruentes con el GATT, y

¹ Esta sección se basa, en gran medida, en CEPAL, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Condition to Changing Production Patterns With Social Equity*, LC/G.1801/SES, 1994; y en Juan Alberto Fuentes, "Integración económica y regionalismo abierto", *Revista de la CEPAL* (en prensa).

² CEPAL, *op. cit.*

³ *Ibid.*

armonizar los estándares técnicos de acuerdo con los convenios internacionales existentes.

5) Aplicar niveles moderados de protección contra los competidores externos y promover el empleo de aranceles externos comunes, que, de ser necesario, sean introducidos gradualmente.

6) Eliminar o armonizar los acuerdos institucionales (reglamentos, normas), facilitar la conversión de las monedas o bien convenios de pago adecuados y crear infraestructura, todo ello de tal suerte que los costos de transacción dentro y entre las naciones se minimicen.

7) Adoptar acuerdos sectoriales flexibles y abiertos que faciliten la transferencia internacional de tecnología.

8) Prever medidas especiales que permitan el ajuste de los países o regiones relativamente menos desarrollados, incluyendo la reducción *gradual* de la protección y, al mismo tiempo, ofrecer incentivos fiscales que propicien la inversión intrarregional.

9) Fomentar la creación de convenios institucionales flexibles, que promuevan una amplia participación de los distintos sectores sociales de cada país.

La explicación de las primeras cinco condiciones es bastante ortodoxa. Además de reducir la desviación comercial y fomentar el comercio, la liberación comercial de amplia cobertura propicia economías resultantes de la escala y la especialización y, acompañada de reglas multilaterales estables (4) y economías estables (1), ayuda a crear expectativas favorables para la inversión, tanto nacional como extranjera. Asimismo, la existencia de reglas multilaterales y la armonización de los estándares técnicos (4) reducen los costos administrativos y el malgasto; los mercados más grandes propician mayores inversiones; los aranceles externos comunes (5) desalientan la triangulación y el contrabando, a la vez que hacen innecesaria la existencia de estrictas reglas de origen, las cuales se emplean cada vez con más frecuencia en el continente como instrumentos proteccionistas disfrazados.

La condición de que el número de miembros sea amplio se explica de manera similar a la que favorece a los socios "naturales" (e.g., socios con un elevado porcentaje de comercio recíproco), es decir, reducir la desviación comercial y fomentar la creación de co-

mercio, resultado al que también colabora el hecho de mantener niveles bajos de protección contra los competidores externos (5). También se puede afirmar, como lo ha hecho Olson,⁴ que ampliar la cobertura geográfica de los bienes liberados y de los mercados factoriales reduce las pérdidas a más largo plazo originadas por la consolidación de redes de coaliciones distributivas que sólo pueden sobrevivir en medios estables.

La reducción de los costos de transacción mediante la armonización de los reglamentos o la implantación de proyectos (6) puede eliminar por completo la desviación comercial originada por las preferencias, dado que hace posible disminuir el precio de los bienes y servicios producidos en la región por debajo del precio de las importaciones provenientes de fuera.⁵ Como North lo ha subrayado,⁶ para cumplir esta condición tal vez serían necesarias fuertes inversiones en áreas tales como la del transporte, o bien reformas institucionales de consideración, que tomen en cuenta las reglas y normas tanto formales como informales. Pero, en ambos casos, es preciso que las propuestas de integración sean cuidadosamente analizadas en cuanto a su costo-beneficio.

El establecimiento de acuerdos sectoriales flexibles que favorezcan la transferencia de tecnología (7) responde a la necesidad de ajustar los acuerdos de integración a la nueva división del trabajo, que presenta más requerimientos de información y una creciente desverticalización de las grandes empresas, así como la descentralización geográfica y la subcontratación de ciertas actividades productivas y una necesidad continua de innovación y de difusión de los avances tecnológicos. Vincular las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas a esta red tendría que ser un objetivo de los acuerdos de integración, debiendo esto formar parte de lo que puede considerarse un proceso de integración guiado por la innovación.

⁴ Marcus Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Nueva Haven y Londres, Yale University Press, 1982.

⁵ Clark Reynolds et al., *Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, Report for USAID, octubre de 1993.

⁶ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

La condición de que se prevean procesos de ajuste gradual (8) se basa en el supuesto de que los mercados (especialmente los imperfectos e incompletos) no responden en forma inmediata a la modificación de los precios relativos, tanto de los factores de producción como de los productos y servicios finales. Tales mercados existen en los países relativamente más desarrollados y también en los relativamente menos desarrollados, aunque principalmente en los primeros.

El requisito de otorgar subsidios para propiciar la inversión intrarregional en los países menos desarrollados (8) considera que aquellas naciones que tienen más ganancias pueden compensar a las que ganan menos o que sufren pérdidas, y que el éxito de los acuerdos de integración puede verse amenazado por los países miembros que no reciben beneficios importantes del proceso de integración. La creación de convenios institucionales flexibles (9) supone un proceso de integración que aún es "incipiente" o fluctuante. Sin embargo, incluso en esta etapa es necesario promover una mayor participación de los diversos sectores sociales, de acuerdo con el espíritu democrático que prevalece en la región.

LA TENDENCIA HACIA EL BILATERALISMO

Existe cierta evidencia de que los acuerdos de integración avanzan gradualmente hacia algo que podría considerarse cercano a un regionalismo abierto. Más aún; los jefes de Estado de América Latina que se reunieron en Cartagena, en junio de 1994, convinieron en promover políticas tendientes a "fortalecer la integración económica en un contexto de regionalismo abierto, como se le definió en la Sesión XXV de la CEPAL".

Sin embargo, dicha tendencia aún no parece ser particularmente fuerte. Todavía existen muchos acuerdos comerciales que restringen el libre comercio a una lista "positiva" de productos, en lugar de definir una lista "negativa" de excepciones, con lo que, de hecho, se limita la cobertura del comercio liberado. La apertura comercial unilateral ha reducido el proteccionismo *vis-à-vis* el resto del mundo, pero la existencia de reglas de origen particularmente estrictas para ciertos tipos de productos, tales como los textiles y

los automóviles, amenaza con reducir la fuerza de los acuerdos preferenciales, a la vez que la cobertura real de éstos en las áreas de servicios o inversión sigue siendo limitada, salvo algunas excepciones. Más aún, casi no existen mecanismos para compensar a las naciones más débiles que participan en acuerdos de integración.

De hecho, parecería que la liberación unilateral, la estabilización y la desregulación, más que acuerdos de integración *per se*, siguen siendo la explicación esencial de la creciente interdependencia en América Latina. Y si bien entre 1990 y 1993 el comercio intrarregional aumentó a más del doble, el hecho de que el porcentaje de importaciones intrarregionales (que corresponden a los miembros de la ALADI, la Asociación Latinoamericana de Integración) cayera de 16% del *total* de importaciones en 1990, a cerca de 14% en 1993, tiende a confirmar esta hipótesis.

En todo caso, el rasgo más inquietante de los acuerdos de integración formal es el relativo a su cobertura *geográfica*, más que a su cobertura *temática*. Si bien existe una tendencia a abarcar nuevas áreas ("profundizar la integración") —aunque esto en términos más bien generales en lo tocante a asuntos tales como el de la inversión y los servicios—, no se observa una clara tendencia hacia la "ampliación" geográfica de los acuerdos de integración. Por el contrario, existe al parecer una inclinación a "profundizar" dichos acuerdos, básicamente en el nivel bilateral.⁷

Se pueden distinguir cuando menos cuatro tipos de acuerdos comerciales bilaterales, según el alcance de sus compromisos de liberación, aunque también pueden incluir otras obligaciones no relacionadas directamente con asuntos comerciales y usualmente de carácter más bien general. Estos cuatro tipos de acuerdos bilaterales son: los de liberación muy restringida, los sectoriales, los limitados básicamente a una amplia liberación del comercio de bienes y los que contemplan la liberación de bienes y servicios. Este último tipo por lo general implica compromisos específicos relativos a la inversión, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales.

⁷ Un panorama de la situación actual de los acuerdos de integración en América Latina se encuentra en CEPAL, *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, LC/R.1381, Santiago, 5 de mayo de 1994.

La mayoría de los acuerdos bilaterales que se firmaron dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), durante la década recesiva de los ochenta, son de tipo muy restringido, así como los que pactó Perú cuando se salió (en forma temporal) del Grupo Andino (cuadro 1). El rasgo más característico de estos acuerdos es que otorgan concesiones comerciales recíprocas para determinadas listas de productos (listas positivas), que por lo general se limitan a aquellos productos que ya comercian las parejas de países. Estos acuerdos normalmente no serían congruentes con el artículo XXIV del GATT, el cual establece que los acuerdos preferenciales deben cubrir sustancialmente todo el comercio. Más aún, al parecer su objetivo principal es evitar la contracción del comercio, más que fomentar su expansión; no se observa una correlación clara entre estos acuerdos y el incremento del comercio.⁸

Este tipo de acuerdos bilaterales muy restrictivos es el que predomina en el continente. Por el contrario, los de tipo sectorial, que implican la liberación o regulación del comercio en el nivel sectorial, no han sido muy numerosos en América Latina.⁹ Por el contrario, dicho tipo de acuerdos sí ha sido importante en la política comercial de Estados Unidos, ejemplo de lo cual es el convenio automotriz de este país y Canadá, y los acuerdos agrícolas bilaterales que firmaron los tres miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un ejemplo más reciente es la Propuesta de Paridad con el TLCAN de Estados Unidos para los países de la cuenca del Caribe, que contempla el otorgamiento de concesiones a naciones individuales de Centroamérica y el Caribe en el rubro de los textiles, a cambio de concesiones por parte de dichas naciones en cuanto a la propiedad intelectual, protección de las inversiones, derechos laborales y normas ambientales.

Estos acuerdos bilaterales de tipo sectorial no sólo tienden a propiciar un patrón geográfico de comercio distorsionado, al punto de que el ajustarse al mercado de un socio bilateral grande pue-

⁸ CEPAL, *Open Regionalism in Latin America...*, *op. cit.*, cuadro II-8.

⁹ Entre las excepciones se encuentra el Régimen de Industrias de Integración del Mercado Común Centroamericano, firmado a finales de los cincuenta, y el Esquema de Programación Industrial del Grupo Andino. Ambos resultaron sumamente inoperantes. Algunos acuerdos bilaterales recientes sí contienen cláusulas especiales y, en particular, reglas de origen para los sectores automotriz o textil.

CUADRO 1
ALADI: acuerdos bilaterales

<i>Países o acuerdos</i>	<i>Año de firma</i>	<i>Reducción arancelaria en la lista positiva de productos</i>	<i>Reducción arancelaria general con excepciones</i>
Argentina-Uruguay (ACE N° 1)	1982	X	
Brasil-Uruguay (ACE N° 2)	1982	X	
Argentina-Ecuador (ACE N° 3) ^a	1984	X	
Chile-Uruguay (ACE N° 4)	1985	X	
México-Uruguay (ACE N° 5)	1986	X ^b	X ^b
Argentina-México (ACE N° 6)	1986	X	
Argentina-Brasil (ACE N° 7) ^c	1986	X	
México-Perú (ACE N° 8)	1987	X	
Argentina-Perú (ACE N° 9)	1988	X	
Argentina-Venezuela (ACE N° 10) ^d	1988	X	
Argentina-Colombia (ACE N° 11)	1988	X	
Argentina-Brasil (ACE N° 12)	1988	X	
Argentina-Paraguay (ACE N° 13)	1989	X	
Argentina-Bolivia (ACE N° 19)	1989	X	
Argentina-Brasil (ACE N° 14)	1990		X
Bolivia-Uruguay (ACE N° 15)	1991	X	
Argentina-Colombia (ACE N° 16)	1991	X	
Chile-México (ACE N° 17)	1991		X
Argentina-Venezuela (ACE N° 20)	1992	X	
Argentina-Ecuador (ACE N° 21)	1993	X	
Bolivia-Chile (ACE N° 22)	1993	X	
Chile-Venezuela (ACE N° 23)	1993		X
Chile-Colombia (ACE N° 24)	1993		X

^a Acuerdo sobreesido por el acuerdo de complementación económica (ACE) núm. 21.

^b Uruguay tiene una lista positiva de productos mexicanos a los que se podrían reducir las cuotas de importación, mientras que México tiene una lista negativa de excepciones.

^c Acuerdo sobreesido por el ACE núm. 14.

^d Acuerdo sobreesido por el ACE núm. 20.

Fuente: CEPAL, *Open Regionalism in Latin America...*, *op. cit.*, cuadro II-5.

de impedir que la nación más pequeña se adapte a los mercados mundiales competitivos, sino que reduce además la cobertura de la diversificación sectorial. En otras palabras, produce rigideces estructurales que se originan al concentrarse las exportaciones en ciertos países y sectores. Más aún, la asimetría en la negociación se eleva, dado que el socio más fuerte puede aumentar o reducir el espectro sectorial de las negociaciones, a diferencia de lo que ocurre en los acuerdos de libre comercio más tradicionales, que en principio abarcan la mayoría de los productos.

Un tercer tipo de acuerdo bilateral es el que contempla una amplia liberación del comercio de bienes. A partir de 1990, luego de que la democracia fue restablecida, Chile es el país que más ha promovido este tipo de acuerdos, los cuales restringen las excepciones a una lista "negativa" de productos a los que no se aplica el libre comercio recíproco. El gran número de acuerdos que Chile firmó durante su primer gobierno democráticamente electo en dieciséis años sugiere que éstos pudieron tener una motivación política, tendiente tal vez a consolidar el fin del aislamiento de Chile del resto de América Latina. Así, este tipo de acuerdos bilaterales incluye aquellos con una amplia cobertura de liberación (del comercio de bienes), tales como los suscritos entre Chile y México (1990), Chile y Venezuela (1993), y Chile y Colombia (1993), lo mismo que acuerdos bilaterales más restringidos (con listas positivas), como los que Chile firmó con Bolivia (1993) y Argentina (1991). En todo caso, la considerable expansión del comercio entre Chile y México¹⁰ sugiere que el establecimiento de acuerdos bilaterales más amplios puede tener un importante efecto sobre los flujos recíprocos de comercio.

Dentro de los esquemas subregionales de integración, los acuerdos bilaterales formales o informales también han proliferado. Además de los acuerdos bilaterales muy restrictivos que Perú firmó con otras naciones del Grupo Andino, Colombia y Venezuela también conformaron, *de facto*, un área de libre comercio bilateral (con listas negativas), a principios de la década de los noventa, ya que los otros miembros del Grupo Andino aplicaban diferentes tipos de restricciones al comercio intrarregional. De 1969 a 1993, Honduras también suscribió acuerdos comerciales bilaterales (con

¹⁰ CEPAL, *Desarrollo reciente...*, *op. cit.*

listas negativas) con otras naciones centroamericanas, mientras que durante la década de los ochenta, las muy restrictivas relaciones comerciales intracentroamericanas con Nicaragua fueron manejadas en un nivel bilateral. Los arreglos de libre comercio *de facto* que existen dentro del marco de los grupos subregionales por lo general se dan entre países vecinos (Colombia-Venezuela y Guatemala-El Salvador) y han constituido el motor de una dinámica expansión del comercio.¹¹

El último tipo de acuerdo comercial bilateral es bastante diferente de los que existían previamente en América Latina. El primer caso no incluye a esta última, pues se refiere al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), firmado en 1988, pero sí puede tomarse como primer ejemplo del tipo de acuerdos bilaterales que México ha negociado recientemente. Como en el caso del TLCAN, este tipo de acuerdo de integración no se limita a los bienes, sino que incluye los servicios y la inversión, además de que establece procedimientos conjuntos para la administración del acuerdo y para la resolución de disputas. En el primer acuerdo bilateral de este tipo que se firmó en América Latina participaron México y Costa Rica, y el segundo tal vez incluya a México y Bolivia. Aún no se puede saber a ciencia cierta si México firmará este tipo de acuerdos con otras naciones centroamericanas, en forma individual (bilateral), o si resultará un acuerdo más amplio. Pero, en todo caso, a diferencia del ALCCEU, estos nuevos acuerdos bilaterales no contemplan socios "naturales" (es decir, con tasas elevadas de comercio recíproco) y contienen estrictas reglas de origen, lo que significa que las posibilidades de que ocurra una desviación comercial son elevadas.

MÁS ALLÁ DEL BILATERALISMO

Los costos del bilateralismo

El avance del regionalismo abierto en América Latina ha sido posible gracias a la mayor estabilidad macroeconómica, la más amplia

¹¹ CEPAL, *Open Regionalism in Latin America...*, *op. cit.*, cuadro II-9.

cobertura temática de la liberación y la reducción de la protección frente al mundo. Sin embargo, el progreso en cuanto a la expansión de la cobertura geográfica ha sido magro, pese a considerársele un factor esencial del regionalismo abierto, y el bilateralismo sigue predominando.

Los costos del bilateralismo son muy elevados y entre ellos se encuentran los que implica el administrar una serie de acuerdos con normas, tasas arancelarias y calendarios de liberación diferentes; la fatiga derivada de las continuas negociaciones y sus costos políticos; la posibilidad de que se fomente la creación de una estructura productiva adaptada a un socio más grande y no así a la economía mundial; la polarización de la inversión como resultado de esquemas de "eje y rayos", que favorecen a los países con acceso a un mayor número de mercados y a insumos más baratos,¹² y las consecuencias de la asimetría resultante del poder desigual de negociación y de la ausencia de un marco multilateral que brinde mayor protección a los intereses de los países más pequeños. En virtud de tales costos se vuelve necesario explorar otras alternativas que puedan dar por resultado un proceso de integración que trascienda las fronteras de los acuerdos bilaterales.

Renegociación de los acuerdos comerciales

Son tres los caminos que pueden seguirse para trascender los límites de los acuerdos bilaterales: ampliar dichos acuerdos mediante una renegociación que incluya nuevos miembros; propiciar el acceso de nuevos miembros a acuerdos de integración ya establecidos, y obligar al cumplimiento de los compromisos adoptados por los grupos subregionales. Asimismo, un cuarto camino es promover la liberación comercial no discriminatoria, en el nivel multilateral o unilateral.

El TLCAN, el Mercosur y el reciente acuerdo de integración entre Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres o G3) son

¹² Ronald J. Wonnacott, *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadian-American Committee, CD Howe Institute (Canadá) y National Planning Association (Estados Unidos), 1991.

ejemplo de la forma en que es posible renegociar acuerdos que originalmente eran bilaterales (por ejemplo, el ALCCEU y el proyecto de un acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos; el de Argentina-Brasil y el de Colombia-Venezuela). Estos ejemplos sugieren que es necesario que una tercera parte busque activamente la ampliación del acuerdo inicial, como lo ilustran los casos de Uruguay, México y Canadá. Así, en efecto, Uruguay, seguido después por Paraguay, pugnó por que se ampliara el acuerdo originalmente bilateral entre Argentina y Brasil, y lo mismo hicieron tanto México con respecto al acuerdo de Colombia y Venezuela, como Canadá en relación con el acuerdo propuesto entre México y Estados Unidos.

Aprovechar las cláusulas de acceso constituye el segundo camino para evitar los acuerdos comerciales bilaterales o para trascenderlos. Todos los acuerdos bilaterales firmados dentro del marco de la ALADI contienen cláusulas que permiten el acceso sujeto a negociaciones, pero no existe un solo caso en el que esto haya ocurrido en la práctica. Tal vez ello se deba a los escasos beneficios que produce el adherirse a un acuerdo de integración muy restrictivo, así como a que, durante la crisis de la década de los ochenta, los acuerdos bilaterales ofrecían mayores posibilidades de mantener la expansión comercial bajo control. Así, ni el Mercosur ni el G3 fueron resultado de que se siguiera un proceso centrado en las cláusulas de acceso, sino que implicaron una renegociación completa, con una cobertura temática más amplia de la que tenían los acuerdos bilaterales originales. Por otra parte, es interesante observar que el acceso ha tenido más éxito en el caso de las instituciones financieras subregionales y regionales, como lo ilustra el crecimiento del número de miembros del Banco Interamericano de Desarrollo, del CAMEI y del CAF.

Un tercer camino para trascender el bilateralismo es hacer cumplir efectivamente las obligaciones originales de liberación comercial que se desprenden de los acuerdos subregionales de integración. Existen ciertos indicios de que tal vez esto esté ocurriendo, pero de manera apenas perceptible. Así, por ejemplo, las negociaciones de Honduras con los otros países centroamericanos condujeron a un acuerdo que implicó que el primero abandonara sus acuerdos bilaterales y adoptara las obligaciones intrarregionales de

libre comercio derivadas del tratado de integración de 1990. Y en 1992-1993, Bolivia y Ecuador, dentro del marco del Pacto Andino, avanzaron hacia la liberación casi total de su comercio con Colombia y Venezuela, aun cuando fue imposible que llegaran a un acuerdo respecto de un arancel externo común.

La última y obvia manera de trascender los acuerdos bilaterales es el establecimiento de acuerdos multilaterales de alcance mundial. Casi todas las naciones latinoamericanas han buscado la liberación unilateral, ahora acompañada de las nuevas reglas multilaterales derivadas de la Ronda Uruguay. De hecho, esto contribuye a reducir los costos del bilateralismo, dado que la liberación unilateral ha disminuido los márgenes potenciales de preferencia y la adopción de nuevas reglas multilaterales tendría que eliminar algunos de los peligros resultantes de la aplicación bilateral o discriminatoria de las reglas y reglamentos comerciales. Sin embargo, el escaso avance en el nivel multilateral con respecto a asuntos tales como el *antidumping* y las reglas de origen puede dar pie a abusos, si éstos se aplican de manera unilateral o preferencial.

Aspectos de la transición

La ampliación del primer camino mencionado (establecer acuerdos de mayor alcance mediante la renegociación de convenios comerciales bilaterales) tiene un límite, dado que aquellos países que ya están cubiertos por dichos acuerdos (TLCAN, Mercosur y G3) representan más de tres cuartas partes del comercio intrahemisférico. La nueva generación de tratados bilaterales, como el que promueve México con Costa Rica y Bolivia, podría dar lugar a renegociaciones que entonces llevaran a acuerdos más amplios, hasta incluir a las naciones más pequeñas de América Central y del Sur. Sin embargo, el camino más efectivo para ampliar los esquemas de integración parecería ser el del acceso a acuerdos de integración ya existentes, como el TLCAN, el Mercosur y el G3, que representan mercados muy grandes.

Más aún, es probable que la posibilidad de suscribirse a dichas agrupaciones de integración, en particular al TLCAN, siga estrechando las relaciones entre los miembros de los grupos subregionales

de integración, incluyendo el Mercosur. En primer lugar, los acuerdos amplios de libre comercio, como el TLCAN, tienen al parecer un fuerte efecto "de imitación", ya que las naciones no miembros cuyas exportaciones son desviadas encuentran una poderosa motivación defensiva en adherirse a ellos a fin de revertir los efectos de tal desviación.¹³ De esta manera, los acuerdos tradicionales de integración se vuelven menos que prioritarios.

En segundo lugar, el hecho de que para unirse a acuerdos comerciales más amplios se exijan, cada vez con más frecuencia, ciertos requisitos de estabilización y ajuste implica que aquellas naciones que se encuentren más adelante en este proceso naturalmente apoyarán el acceso individual, más que en grupo, pues en este último caso tendrían que esperar a las que aún no han alcanzado las condiciones estipuladas. Es más probable que se abandonen las negociaciones en bloque a que se les demore.

En tercer lugar, la importancia de un acceso temprano se ve reforzada por el hecho de que los beneficios que recibe cada nación en lo individual, de los acuerdos preferenciales, tienden a diluirse al aumentar el número de miembros del acuerdo de libre comercio. Asimismo, buscar el acceso temprano reduce el posible margen de acción del miembro entrante y puede generar un proceso de liberación comercial excesivamente rápido, lo que resulta importante dadas las asimetrías norte-sur y sur-sur.¹⁴ A partir de la importancia que las motivaciones políticas siempre han tenido en los acuerdos preferenciales,¹⁵ una manera de propiciar el acceso temprano puede ser mediante acuerdos bilaterales previos con uno de los miembros del acuerdo de libre comercio mayor, como lo ilustra el pacto bilateral de Costa Rica con México. Además de los efectos económicos de éste, es importante recordar su objetivo político: colocar a Costa Rica a la cabeza de la lista de naciones que formarán parte del TLCAN. De esta manera, aun cuando pueda existir un proceso gradual de liberación y normalización dentro de Centroa-

¹³ Robert Baldwin, "A Domino Theory of Regionalism", *NBER Working Paper Series*, núm. 4465, Cambridge, Massachusetts, septiembre de 1993.

¹⁴ Raúl Hinojosa, Jeffrey Lewis y Sherman Robinson, "Regional Integration in Greater North America and the Caribbean", Washington, mimeo., 1994.

¹⁵ Richard W.T. Pomfret, *Unequal Trade. The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Brasil, Blackwell, Oxford, 1988, pp. 162-164.

mérica y el Grupo Andino, los acuerdos que los miembros individuales de estos esquemas subregionales de integración firmen con miembros extrarregionales, particularmente con México, representan el fin de las negociaciones comerciales conjuntas y de un arancel externo efectivamente *común*.

Una manera de reducir estos conflictos sería propiciar un proceso subregional de integración que contribuya a alcanzar las condiciones de acceso estipuladas en otros tratados de integración; éste es uno de los principales retos que enfrentan los grupos subregionales de integración para su supervivencia. Los países miembros podrían así avanzar por medio de la conformación *real* de áreas de libre comercio y la adopción de reglas de remedio comercial con base en los resultados de la Ronda Uruguay a fin de fortalecer la aplicabilidad de las reglas multilaterales, limitar los efectos de las reglas de origen —que tienden a discriminar en contra de socios relativamente menos desarrollados—, llegar a un acuerdo en cuanto a un mínimo de requerimientos macro y microeconómicos para fomentar un cierto grado de convergencia entre los países miembros, y promover activamente, por todos los medios posibles, la ampliación geográfica de los acuerdos existentes de integración, más que permitir que se firmen nuevos acuerdos bilaterales.

Es posible que, durante algún tiempo, persista la difícil coexistencia de los actuales acuerdos subregionales con esquemas más amplios y dinámicos de integración. La larga historia de la Asociación Europea de Libre Comercio (treinta años) y su decreciente membresía son ejemplo de cómo ésta se ha visto afectada por el proceso más dinámico de integración promovido por la Comisión Europea. De manera general, no es evidente que vaya a darse una transición suave hacia el regionalismo abierto. Por el contrario, es posible que se presente un proceso más bien desordenado y fuertemente influido por la política comercial de Estados Unidos.

ESTADOS UNIDOS: EL "SOCIO NATURAL" DE AMÉRICA LATINA

Un factor importante para saber cuál es el "camino" hacia la integración que más conviene a una nación en particular es identificar quiénes son sus principales socios comerciales. De acuerdo con la

teoría tradicional del comercio, un elemento esencial para calcular los beneficios y costos resultantes de la integración es determinar si los socios potenciales son "naturales", es decir, si concentran o no un porcentaje importante del comercio recíproco. Es más probable que la firma de acuerdos preferenciales con socios naturales reditúe mayores beneficios que otros acuerdos preferenciales, dado que las posibilidades de desviación comercial son menores, a la vez que la creación de comercio es más elevada. También las expectativas de inversión son más favorables, en la medida en que el acceso a un mercado importante está "asegurado".

Para la mayoría de los países latinoamericanos Estados Unidos representa más un socio natural que los propios grupos subregionales de integración de los que dichos países forman parte (cuadro 2). Las únicas excepciones son Argentina, Uruguay y Paraguay, para los cuales el Mercosur es más importante. Esto implicaría que la integración de América Latina tendría que ser más amplia, aunque, aun tomando a toda la región como un solo socio para cada país, Estados Unidos sigue siendo más importante para muchos países latinoamericanos, incluyendo a Brasil y a Colombia. Más aún, los flujos de inversión de origen estadounidense son considerablemente más elevados que los latinoamericanos. Esto aumenta la importancia de Estados Unidos como socio, al compararlo con los países de América Latina, y refuerza la necesidad de que se le considere como un participante crucial en la integración económica de América Latina. En efecto, las tensiones antes mencionadas dentro de los grupos subregionales demuestran que la participación de Estados Unidos en el TLCAN empieza a ejercer efectos sobre la integración económica de la región.

La participación de Estados Unidos en el TLCAN también ha tenido un importante "efecto de demostración", que se debe en parte a la idea de que los acuerdos preferenciales pueden ser instrumentos válidos para lograr la competitividad internacional, así como servir de apoyo para una integración de tipo "más profundo", que incluya el comercio de bienes y servicios, además de la inversión y la propiedad intelectual. En el pasado, la integración económica de América Latina se preocupó principalmente por el comercio de bienes, motivo por el cual se agregaron proyectos conjuntos u otros tipos de cooperación más amplia; pero el comercio de servicios, la

CUADRO 2
Importancia relativa de las exportaciones intrarregionales
 (% de las exportaciones totales, 1991)

	<i>Mercosur</i>	<i>América Latina</i>	<i>Estados Unidos</i>
Argentina	16.5	29.3	10.4
Brasil	7.3	16.5	20.2
Paraguay	35.2	46.7	4.7
Uruguay	35.4	40.7	10.1
	<i>Grupo Andino</i>	<i>América Latina</i>	<i>Estados Unidos</i>
Bolivia	10.0	48.4	21.9
Colombia	10.7	21.6	38.8
Ecuador	7.1	17.1	49.2
Venezuela	2.3	10.7	39.1
		<i>América Latina</i>	<i>Estados Unidos</i>
Chile		15.5	14.8
México		6.7	64.7
	<i>MCC*</i>	<i>América Latina</i>	<i>Estados Unidos</i>
Costa Rica	11.0	17.3	47.6
El Salvador	33.6	39.0	34.8
Guatemala	27.0	38.8	37.8
Honduras	5.2	7.6	53.8
Nicaragua	19.9	27.0	20.3

*Mercado Común Centroamericano.

Fuente: CEPAL, *Open Regionalism in Latin America...*, op. cit., cuadros I-1 y II-10.

inversión y la propiedad intelectual por lo general no eran contemplados.

La posibilidad de adherirse al TLCAN también ha tenido un efecto catalítico sobre las reformas internas, en términos de las políticas macroeconómicas (estabilización) y microeconómicas (liberación y desregulación). De hecho, se ha introducido la condicionalidad como parte de los acuerdos de integración económica, fenómeno que aunque es nuevo en América Latina, no lo es en Europa.¹⁶ Más

¹⁶ En la Comunidad Europea, ciertos requisitos incluidos en la condicionalidad son de orden político (democracia).

aún, es de esperarse que la condicionalidad adopte un carácter permanente, dado que forma parte de un tratado internacional y no es resultado de un convenio financiero temporal, como ocurre en el caso de los préstamos para reserva o ajuste estructural que se negociaron con el FMI y el Banco Mundial.¹⁷

Una pregunta que queda por responder se refiere a la postura de Estados Unidos con respecto a los acuerdos bilaterales. En el pasado, el gobierno estadounidense apoyaba los acuerdos de integración que implicaban una amplia liberación del comercio y se oponía a los esquemas subregionales intervencionistas, como el Régimen de Industrias de Integración centroamericano o las propuestas de programación industrial del Pacto Andino. Más aún, la clara postura estadounidense en favor del multilateralismo tendía a apoyar más los acuerdos comerciales de cobertura geográfica amplia, que aquellos más restrictivos.

Sin embargo, desde hace tiempo se han observado evidencias de la creciente disposición de Estados Unidos a fomentar los acuerdos comerciales discriminatorios o bilaterales,¹⁸ pese a los mayores beneficios generados por el TLCAN, en comparación con los acuerdos de eje y rayos.¹⁹ El primer indicio de la tendencia favorable al bilateralismo fue el acuerdo de libre comercio firmado con Israel, al que siguió el ALCEEU. Después se empezó a analizar la posibilidad de un acuerdo México-Estados Unidos, que habría sido firmado de no ser por la iniciativa canadiense de pactar un acuerdo trilateral (TLCAN), y la propuesta estadounidense de paridad con el TLCAN para las naciones de la cuenca del Caribe representa también un conjunto de acuerdos sectoriales bilaterales. El que Chile empiece a negociar la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos o bien su adhesión al TLCAN será un indicador importante para determinar si Estados Unidos favorecerá el bilateralismo o el regionalismo abierto.

¹⁷ Ricardo Grinspun y Robert Krekewich, "Consolidating Neoliberal Reforms: 'Free Trade' as a Conditioning Framework", *Studies in Political Economy*, núm. 43, primavera de 1994.

¹⁸ John Jackson, "Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of US Trade Policies", en R. Stein, comp., *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge y Londres, The MIT Press, 1987.

¹⁹ Hinojosa, Lewis y Robinson, *op. cit.*

En la medida en que la postura de Estados Unidos favorable al multilateralismo continúe siendo debilitada, se incrementará la participación de los países de América Latina en un sistema más bien fragmentado de acuerdos intrahemisféricos, en los cuales probablemente irían aparejados un acceso a largo plazo al TLCAN, acuerdos bilaterales y sectoriales de tipo eje y rayos entre algunos países y Estados Unidos y débiles grupos subregionales de integración dentro de América Latina. En otras palabras, la postura de Estados Unidos frente al bilateralismo y al regionalismo será crucial para comprender el posible resultado de los acuerdos preferenciales en América Latina.

LA PARTICIPACIÓN DEL RESTO DE AMÉRICA LATINA EN EL TLCAN: LIMITACIONES Y POSIBILIDADES

VÍCTOR L. URQUIDI
El Colegio de México

ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LIBRE COMERCIO

Entre la primera y la segunda guerras mundiales se resquebrajó el sistema de libre comercio que imperó en gran parte del siglo XIX y los primeros años del XX. A los proteccionismos latentes o larvados de algunos países —por ejemplo, Estados Unidos y Francia, y otros— se añadieron los grandes cambios en las corrientes del comercio mundial originados en la guerra de 1914-1918, los intentos de cobrar a Alemania indemnizaciones de guerra excesivas y las hecatombes financieras de 1929. En 1930, Estados Unidos dio de nuevo la señal proteccionista con la Ley Smoot-Hawley y en los años sucesivos se desató una fiebre proteccionista y de restricciones monetarias de la que no se libró casi ningún país industrializado.¹ La Alemania nazi, por añadidura, construyó su poderío militar con apoyo en un complejo sistema de restricciones comerciales y de pagos que afectó a los países con los que comerciaba.²

No obstante, Estados Unidos, por iniciativa de su secretario de Estado, Cordell Hull, puso en marcha en 1934 un programa de tratados bilaterales de comercio recíproco que tuvo por objeto contrarrestar las tendencias proteccionistas por medio de la consolidación y reducción, en forma relativamente limitada, de los aranceles adua-

¹ J. B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, Nueva York, Norton, 1950, capítulos XV y XVI; Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1986, edición corregida y aumentada, capítulos 6 a 13.

² Kindleberger, *op. cit.*, pp. 236-240 y cap. 13.

neros. En la legislación estadounidense de la época se sentaron las bases de la apertura comercial con apoyo en convenios que se ponían en vigor mediante orden ejecutiva del presidente de Estados Unidos y de hecho se creó el sistema que años después sería llamado "de vía rápida" (*fast track*), al requerirse solamente la aprobación o rechazo de un convenio por el Congreso, pero no una discusión minuciosa del mismo.³ México, por cierto, suscribió en 1942 uno de esos convenios de comercio recíproco con Estados Unidos, que dejó de tener pleno cumplimiento en 1947-1948 y fue denunciado en 1957.⁴

En 1945-1946, las naciones aliadas, bajo la iniciativa de Estados Unidos, propalaron una serie de regímenes o convenios internacionales en materia de comercio, moneda, crédito, alimentación y agricultura, y otros, a fin de normar las relaciones económicas internacionales de la posguerra y los años subsiguientes. En 1944 se había celebrado la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas (Conferencia de Bretton Woods), que dio lugar a que en 1946 se establecieran el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y en 1947-1948, en la Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, se intentó crear una Organización Internacional de Comercio. Esta última no contó con la aprobación de Estados Unidos y, en su lugar, 23 países decidieron adoptar en forma provisional un acuerdo formulado desde 1947 como adelanto para establecer mecanismos de negociación arancelaria multilateral, que se llamaría GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio). A falta de la OIC, el GATT entró en vigor el 1 de enero de 1948.⁵ En 1988, eran ya miembros del GATT 94 países y se aplicaban sus disposiciones a otros 30.⁶

El GATT, además de servir para promover entre las partes contratantes una reducción arancelaria sucesiva mediante negociaciones multilaterales, previó, en su artículo XXIV, que dos o más partes

³ Condliffe, *op. cit.*, pp. 503, 659-663; Víctor L. Urquidi, "El convenio trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá", *El Trimestre Económico*, vol. LIX (2), núm. 234, México, abril-junio de 1992.

⁴ Urquidi, *loc. cit.*

⁵ Sobre los antecedentes del GATT y su adopción, véase Condliffe, *op. cit.*, pp. 659-672; asimismo, Luis Malpica Delamadrid, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo, 1988, edición corregida y aumentada, cap. I.

⁶ Malpica Delamadrid, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

contratantes podían constituir entre sí “una unión aduanera o una zona de libre comercio”, con desgravaciones arancelarias que no serían aplicables a otros países por medio del tratamiento incondicional de nación más favorecida —que era la regla general de política comercial del GATT—, siempre y cuando el propósito de esos acuerdos excepcionales fuera liberar en un plazo determinado una proporción “esencial” de los “intercambios comerciales” entre las partes signatarias y no se perjudicara el comercio con países no incluidos ni se elevaran los aranceles respecto de terceros por encima de los niveles antes prevalecientes. Todo ello quedó condicionado a “un plan y un programa para el establecimiento, *en un plazo razonable*,⁷ de la unión aduanera o de la zona de libre comercio”. El plan y el programa deberían ser aprobados por las Partes Contratantes⁸ del GATT y se debería informar periódicamente acerca de los avances en este empeño. Se incluyen otras disposiciones que incluso dan cierta flexibilidad a los requisitos.

En suma, el artículo XXIV constituye una fuerte excepción al libre comercio multilateral, que ha servido para poner en marcha muy diversos convenios de zona de libre comercio o unión aduanera (hoy “mercados comunes”) en diversas partes del mundo. Para 1988 se habían ya inscrito en el GATT 69 acuerdos o convenios bilaterales de libre comercio o comercio preferencial.⁹ En el artículo XXIV del GATT se apoyaron el Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) para liberar su comercio recíproco; los seis de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero para establecer por medio del Tratado de Roma de 1957 la Comunidad Económica Europea (más sus ampliaciones posteriores) y en 1961, los siete países que crearon la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

En América Latina, el Mercado Común Centroamericano de 1958, mejorado sustancialmente en 1960, se acogió al mismo artículo XXIV del GATT, del que era miembro solamente Nicaragua, país que llevó a cabo la negociación requerida con ese organismo. En 1960, el Tratado de Montevideo, por medio del cual se dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se basó

⁷ Cursivas del autor.

⁸ Con mayúsculas se refiere al conjunto de las partes contratantes.

⁹ Jeffrey J. Schott, comp., *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989, Anexo A, pp. 375-383.

en la misma disposición, así como en 1980 el segundo Tratado de Montevideo, que convirtió a la ALALC en la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración (ALADI). Brasil y Chile eran ya miembros del GATT en 1960. Al suscribirse en 1966 el Acuerdo de Cartagena para crear el Pacto Andino, que iba más allá de una simple zona de libre comercio y constituía una unión económica *sui generis*, con una "planeación conjunta en áreas de especial interés, destacando el sector industrial [...] para asegurar un desarrollo armónico y equilibrado",¹⁰ prevaleció la misma idea de alcanzar un libre comercio sustancial dentro del área del Pacto; sin embargo, posteriormente fueron adoptadas disposiciones restrictivas sobre inversión directa extranjera (la Decisión 24, de 1970).

Hasta ahora se ha invocado siempre, en lo general, el artículo XXIV del GATT para celebrar convenios bilaterales o multilaterales de libre comercio en que una de las partes sea miembro del GATT. En la actualidad catorce países de América Latina y el Caribe son miembros del GATT y a siete más se aplican sus disposiciones.¹¹

Lo anterior permite explicar históricamente, en forma muy resumida, la tendencia de la política comercial multilateral promovida por las grandes potencias económicas y, hasta cierto punto, la creación del Mercado Común Europeo, el de Centroamérica y varias asociaciones de libre comercio de América Latina y el Caribe, así como intentos similares en otras regiones, por ejemplo, en África y el sudeste de Asia.¹²

Por otra parte, Canadá y Estados Unidos celebraron en 1988 un Acuerdo de Libre Comercio de considerable significación, con una intención integradora de sus economías. En 1986, Argentina y Brasil firmaron un Tratado de Libre Comercio (Mercosur), ampliado en 1991 para incluir a Uruguay y Paraguay. En 1990, México inició negociaciones con Estados Unidos y Canadá para firmar un convenio o Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLC, hoy designado por la sigla TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Nor-

¹⁰ Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas, comps., "Resumen general y conclusiones", en *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, núm. 72, 1991, p. 46.

¹¹ Malpica Delamadrid, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

¹² Urquidi y Vega Cánovas, *op. cit.*

te), que culminó a fines de 1993 con su aprobación por las legislaturas de los tres países.¹³

En 1990, el gobierno de Estados Unidos dio a conocer unilateralmente la llamada Iniciativa de las Américas o Iniciativa Bush, destinada a favorecer, por medio de un sistema complejo de acuerdos bilaterales y multilaterales, la creación de una gran área de libre comercio en el "hemisferio occidental" o continente americano —desde Alaska hasta la Patagonia, según afirmaciones de algunos jefes de Estado—, pero sin especificar su instrumentación. Por otro lado, sigue vigente, al parecer, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe del presidente Reagan, de 1983, que tuvo por objeto incentivar las exportaciones provenientes de esa área a territorio de Estados Unidos por medio de preferencias o exenciones arancelarias.¹⁴ Las recientes reformas al GATT de diciembre de 1993 (conclusión de la Ronda Uruguay) —aprobadas en la Conferencia de Marrakech de marzo de 1994— pretenden a su vez reforzar y consolidar algunos adelantos en la política multilateral de liberación del comercio, producto de largas negociaciones a partir de la Ronda de Tokio de 1973 y la de Uruguay de 1986-1994.

FUNCIÓN DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y DE LOS MERCADOS COMUNES

Los acuerdos de libre comercio recientes, en la forma en que se han concertado, no han adoptado las características básicas de los mercados comunes, pero van más allá de la liberación arancelaria tal como se concebía en época anterior y han abordado la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias que se multiplicaron a espaldas del GATT a partir de los años setenta. Procuran también ir acompañados de otros convenios o negociaciones que sirvan para estimular la inversión internacional, facilitar los movimientos financieros y de otros servicios, eliminar trabas administrativas y abordar

¹³ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: texto oficial*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

¹⁴ Víctor L. Urquidí, "Free Trade Experience in Latin America and the Caribbean", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 526, marzo de 1993, pp. 58-67.

diversos temas de cooperación internacional, entre ellos los ambientales, los migratorios, los de propiedad industrial y otros.

Se trata de liberar el comercio, pero asimismo de eliminar las discriminaciones que resulten tanto de la legislación y las prácticas del comercio exterior, como de leyes internas —por ejemplo, las relativas a las compras, abastecimientos y licitación de contratos a cargo del sector público. Se ha procurado además reducir el “comercio administrado” —sea por grandes corporaciones o por entidades gubernamentales—, es decir, un comercio que no es libremente competitivo, que con frecuencia es manejado con plena arbitrariedad o mediante subterfugios proteccionistas, y que en 1986 constituía alrededor de 50% del comercio mundial.¹⁵ Se ha intentado también promover la liberación del comercio de productos agropecuarios, acerca del cual había fuertes excepciones (y hasta violaciones) a las reglas del GATT por cuenta tanto de Estados Unidos como de la Comunidad Económica Europea; sobre este tema la Ronda Uruguay no alcanzó a fines de 1993 pleno éxito, por desacuerdos fundamentales entre Estados Unidos y algunos países europeos, en especial Francia, aun cuando una parte de las diferencias se zanjó.

Por otro lado, aun los nuevos convenios de libre comercio, como el TLCAN, incurren en medidas defensivas de corte proteccionista; en este caso concreto, se ha señalado que “el alto nivel de contenido norteamericano en las reglas de origen del NAFTA [TLCAN] —esto es, las reglas que determinan si un producto puede ser objeto de libre comercio— en lo que respecta a textiles, ropa y automóviles es otro ejemplo del proteccionismo disfrazado de libre comercio”.¹⁶

En materia de inversión directa internacional, la política seguida por Estados Unidos, así como por otros países como Alemania y Japón, ha sido la de favorecerla a ultranza, de la manera más libre posible, en los países de menor desarrollo. En América Latina, la tendencia histórica había sido la contraria, o sea, una de regulación y restricción como en el Pacto Andino, y, hasta hace muy poco, en Argentina, Brasil, México, Venezuela y otros países.

¹⁵ Sidney Weintraub, “La perspectiva del comercio mundial”, en Urquidí y Vega Cánovas, *Unas y otras integraciones...*, *op. cit.*, cap. 2, p. 101.

¹⁶ Sidney Weintraub, “Western Hemisphere Free Trade: Probability or Pipe Dream?”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 526, marzo de 1993, pp. 9-24.

En cambio, los mercados comunes, versión avanzada de las "uniones aduaneras", han sido concebidos como construcciones institucionales multilaterales destinadas a integrar las economías de las partes contratantes. Es ciertamente el caso de la Comunidad Económica Europea,¹⁷ hoy Unión Europea. Lo fue también el del Mercado Común Centroamericano, creado en 1958-1960 e inspirado en parte en la experiencia y el propósito europeos, con objeto de promover un desarrollo económico mancomunado de las cinco repúblicas del istmo centroamericano, tanto en lo industrial como en lo agrícola, en el transporte y las comunicaciones, la electricidad y otros campos.¹⁸ El Pacto Andino, como ya se dijo, compartía también en su origen este tipo de objetivos, y así fue también el caso del Caricom (Mercado Común del Caribe).

En los mercados comunes, además de establecerse un arancel exterior uniforme, se han adoptado tratamientos comunes para muchos aspectos del comercio internacional y se ha promovido la convergencia en procesos de desarrollo, política fiscal, política social, transporte y comunicaciones, migración y libre tránsito, etcétera. Además, se han establecido, sobre todo en la Unión Europea, instituciones dotadas de funciones supranacionales y se han logrado avances concretos —o se está en proceso de propiciarlos— en cuanto a la promoción y adopción de una moneda común, un banco central comunitario y otras instituciones.

ALGUNAS CAUSAS DEL FRACASO DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ENTRE 1950 Y 1994

El libre comercio y los mercados comunes en la región latinoamericana han fracasado hasta ahora.¹⁹ De hecho, los mecanismos de los años sesenta y aun la ALADI y el Caricom están moribundos. Las

¹⁷ Ángel Viñas, "Experiencia y perspectivas de la construcción europea", en Urquidi y Vega Cánovas, *op. cit.*, cap. 4.

¹⁸ Gert Rosenthal, "Centroamérica: la crisis política y su efecto en el proceso de integración económica", y Raúl Sierra Franco, "Características de la integración económica centroamericana", en *ibid.*, caps. 13 y 14, respectivamente.

¹⁹ Urquidi y Vega Cánovas, "Resumen general y conclusiones", *op. cit.*; Urquidi, "Free Trade Experience...", *loc. cit.*

razones son múltiples, pero habría que señalar una fundamental: el relativo desconocimiento —salvo contadas excepciones— de unos países respecto de los demás, sobre todo en el ámbito empresarial, aunado a la desconfianza política y a la falta de convergencia cultural. Además, pueden mencionarse los siguientes elementos:

1. Todos los convenios, acuerdos y tratados se plantearon a partir de un elevado proteccionismo nacional, en algunos casos un ultraproteccionismo totalmente irracional, basado en una política de sustitución de importaciones mal entendida y peor llevada a cabo, con sustancial descuido del fomento de las exportaciones de manufacturas y aun de productos primarios.

2. El objetivo que se perseguía, sobre todo en la ALALC/ALADI, fue una liberación apenas limitada y selectiva del comercio recíproco que no podía llevar muy lejos en la vía del libre comercio y que mucho menos permitía cumplir con los requisitos del artículo XXIV del GATT de abarcar en el libre comercio una proporción esencial del intercambio, en un plazo "razonable". (Los plazos, de hecho, han sido descalendarizados.)

3. Prevalcieron los intereses, con frecuencia mezquinos, de grupos empresariales carentes de visión, protegidos a su vez por políticas gubernamentales bastante restrictivas.

4. Faltó voluntad política y se careció de congruencia y de visión a largo plazo. Influyó asimismo la inestabilidad política de muchos países. De cualquier manera, la integración nunca constituyó una prioridad ni política ni económica en ninguno de los países. Se privilegió la búsqueda de soluciones inmediatas, casi siempre inviábiles, a problemas que eran realmente de carácter estructural.

5. Predominó una total falta de coordinación en políticas comerciales y, sobre todo, en materia de política cambiaria, lo que reflejaba en el fondo incongruencias en la política económica. (El contraste con la AELC fue, a este respecto, muy marcado y aun en la ANSEA [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático] se logró más intercambio recíproco con casi ninguna normatividad de convenios.)

6. A partir de los años ochenta, al haberse generado una crisis profunda originada en parte por el excesivo e irresponsable endeudamiento externo, la atención a este problema prioritario y al ajuste que los diferentes países intentaron hacer significó una fuerte reorientación de las políticas comerciales y económicas que se

prosiguió a costa de los compromisos contraídos en los acuerdos de libre comercio. Sin duda que los sacudimientos petroleros previos, de los años setenta, al dividir a América Latina en dos categorías de países —la de los exportadores de petróleo crudo y la de los importadores—, contribuyeron también a debilitar los mecanismos de libre comercio y de integración.

7. La política de reajuste a corto plazo, que entre otras cosas suponía la necesidad de impulsar la exportación de manufacturas, principalmente a cargo de los países de mayor grado de industrialización en América Latina, no encontró eco en los esquemas de libre comercio regional y subregional en que participaban países que habían perdido su capacidad para efectuar importaciones y que en todo caso dependían de exportaciones de productos básicos cuyos mercados se habían debilitado.

8. A medida que avanzaba la crisis de los años ochenta, la integración latinoamericana y la aplicación de los acuerdos vigentes —entre ellos el síndrome de *feeble-trade association* que caracterizaba a la ALADI— no podían sino descender al más bajo escalón de las prioridades. Ya desde 1986, Brasil y Argentina habían intentado una salida propia, muy ambiciosa por cierto: el Mercosur —que tampoco ha llegado muy lejos. Y México, cuya economía apenas en 1989 empezó a salir del periodo inestable e inflacionario al que ingresó con el auge petrolero de 1979 y el endeudamiento externo de 1980-1982, llegó a la conclusión de que su futuro estaba ligado fuertemente a la economía norteamericana y apenas simbólicamente a la del resto de América Latina. De allí la iniciativa mexicana de integrarse, por medio de un convenio trilateral de libre comercio, con las economías de Estados Unidos y Canadá.

LA PERSPECTIVA MEXICANA BAJO EL TLCAN Y SU POSICIÓN FRENTE AL RESTO DE AMÉRICA LATINA

La compleja e inédita negociación de México con Estados Unidos y Canadá, que culminó a fines de 1993 con la ratificación del TLCAN en las tres legislaturas, fue precedida —por efecto de la política de apertura económica mexicana y del intenso reajuste macroeconómico destinado a abatir la elevada tasa de inflación— por una con-

siderable intensificación de la exportación de manufacturas al mercado de Estados Unidos. Previamente, en 1989, se había llegado a un acuerdo, bajo la llamada Iniciativa Brady, para reducir el peso de la deuda externa. Poco después se suavizó el tratamiento de la inversión extranjera directa en México. La estabilización gradual de la economía y de la moneda, junto con políticas financieras de atracción de capitales a la inversión en activos cotizados en la Bolsa de Valores y otros, indujo a partir de 1990 un fuerte ingreso de divisas destinadas en parte a ampliar la capacidad industrial con vistas a la exportación.

Aparte de cualesquiera ventajas ya previstas por el inversionista extranjero, entre ellas la cercanía al mercado de Estados Unidos y la evolución acentuada de nexos con empresas transnacionales, la perspectiva de que llegara a firmarse el TLCAN apresuró las inversiones, sobre todo al saberse que para disfrutar de las concesiones arancelarias y no arancelarias se impondrían condiciones inusitadas en cuanto a contenido intrazonal de los productos manufacturados. Desde los años sesenta, México ha tenido a Estados Unidos como el mercado de 60 a 70% de sus exportaciones normales de mercancías —en muchos productos concretos, proporciones mayores— y se había desarrollado a una velocidad sin precedente, principalmente en la zona de la frontera norte, el sistema de comercio de maquila (subcontratación). En muchos de sus aspectos, el régimen de maquila presagiaba la integración a la economía norteamericana²⁰ y, entre otras cosas, llegó a aportar un saldo neto de divisas, adicional a las exportaciones de mercancías, igual a más de 15% del total. Con el TLCAN resultaría muy probable que se borrara la distinción entre el comercio de manufacturas maquiladas y el proveniente de nuevas y viejas inversiones de industrias que más adelante se volvieran competitivas en el mercado norteamericano.

Lo que el TLCAN vino a significar fue una confirmación, para México, de un creciente y seguro acceso al mercado del resto de América del Norte, sobre todo el de Estados Unidos, del que dependía en gran medida el éxito de la restructuración de su economía.

²⁰ Víctor L. Urquidi, "Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, coord., *Interdependencia: ¿un enfoque útil en el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

A cambio, México, al ingresar en el GATT en 1986, ya había abierto muy considerablemente su frontera, de manera que el TLCAN vendría a confirmar políticas ya vigentes de acceso al mercado mexicano. Al atraer mayor inversión directa extranjera, eliminar muchas distorsiones internas de mercado y favorecer la apertura, México iniciaba una convergencia hacia las políticas que harían posible formar parte de una poderosa zona de libre comercio.

Ninguna otra región del mundo estaba en posibilidad de ofrecer a México las mismas perspectivas. Europa, incluidos los países miembros de la Comunidad Europea, ocupaban un inferior segundo lugar (18%) en la exportación mexicana y Asia, incluido Japón, un tercer lugar (10%). La exportación mexicana a Europa estaba concentrada en sólo tres países, entre ellos España, con predominio del petróleo crudo, y el interés principal de Japón como comprador eran el petróleo y otros productos básicos. El mercado latinoamericano de productos mexicanos se había reducido a su casi mínima expresión.

Por lo demás, la concentración del comercio exterior con Estados Unidos (y Canadá, en pequeña medida) hizo que México no dejara de negociar con la CEE, en lo principal para atraer inversiones europeas, si bien asimismo para asegurar mayor ingreso de productos intermedios y manufacturas mexicanas acabadas a los países de la hoy Unión Europea. De igual manera, surgió interés por comerciar no sólo con Japón sino con países del sudeste de Asia y se iniciaron varios intentos de acercamiento comercial y económico a ciertos países de América Latina. Sin embargo, es tal la fuerza del TLCAN, en su proyección a quince años, que es dudoso que los mayores contactos con las demás regiones lleguen a modificar la intensidad de la relación futura con Estados Unidos y Canadá.

En cuanto a América Latina, México afronta varios problemas. El primero, más bien formal, ha sido el vínculo todavía vigente con la ALADI, pues el TLCAN supone una desvinculación de los términos, en gran medida inoperantes, que rigen la ALADI. Por otro lado, México suscribió en 1991 un acuerdo de libre comercio con Chile—bello gesto político, pero de escasa significación económico-comercial— y negoció un acuerdo trilateral con Colombia y Venezuela, otro bilateral con Bolivia, otro más con Costa Rica y, posiblemente, uno multilateral con Centroamérica.

Estos acuerdos y negociaciones tardíos con los países de Centroamérica y varios de América del Sur —con la notoria excepción de Brasil, que bien podría constituir el principal mercado latinoamericano para México en un futuro todavía bastante lejano— deben verse por ahora como de carácter simbólico. Sin embargo, no han de descartarse ciertos aspectos positivos a los que se hará referencia en seguida. No obstante, subsisten en el resto de América Latina los factores que en gran medida han hecho fracasar los esquemas de integración y libre comercio en el pasado, como se apuntó páginas atrás.

LIMITACIONES Y POSIBILIDADES PARA LA AMPLIACIÓN DEL LIBRE COMERCIO AL RESTO DE AMÉRICA LATINA

Si se cumplieran la Iniciativa de las Américas y los varios intentos de acercamiento vía acuerdos de libre comercio entre diversos países latinoamericanos, y entre éstos y Norteamérica, o entre algunos de ellos y México, o se pretendiera que al TLCAN ingresara media docena de países latinoamericanos, o bien Centroamérica o el Caribe en bloque, no se generarían elementos que aseguraran incrementos sustanciales del comercio para todos. Aparte de que de ello se urdiera un gran laberinto difícil de perfilar y con pocas probabilidades de que se tradujera en un sistema de libre comercio amplio, es necesario pensar en varias restricciones o limitaciones relativamente concretas.

La primera es que no existe un clima de inversión internacional entre México y el resto de América Latina o entre muchos de los países de esta región, ni entre Estados Unidos, Canadá y varios de los de Centro y Sudamérica, que permita dar base a una modificación sustancial en las corrientes y los niveles actuales del intercambio. Si el objetivo de un acuerdo de libre comercio es la integración económica, como tantas veces se ha sostenido, el solo reducir los aranceles y eliminar las barreras no arancelarias no va a producir resultados sobresalientes. Para que se genere comercio nuevo y, en especial, el de manufacturas, se requiere de inversiones adicionales y nuevas tecnologías, sobre todo entre países de menor nivel de industrialización o entre éstos y los de mayor desarrollo indus-

trial y de servicios. Si el Tratado México-Chile fuera acompañado de un acuerdo sobre inversiones mixtas chileno-mexicanas *en ambos países* y de suficiente cuantía, a lo largo de los años sin duda que se generaría mucho mayor volumen de intercambio entre los dos; de no ocurrir, el comercio será el tradicional de "excedentes", sin mayor consecuencia y con reservas proteccionistas, y así sucesivamente. El acuerdo del Mercosur, desde su inicio en 1986, ha supuesto innovar por el lado de las inversiones conjuntas, aunque este aspecto no ha cuajado en medida importante.

Lo que está ocurriendo entre Estados Unidos, Canadá y México es un acercamiento vía inversiones recíprocas y mixtas, tanto industriales como de servicios, que tiene por objeto precisamente generar un incremento del comercio. No debe olvidarse, además, que el comercio de manufacturas en el nivel mundial es en gran parte un sistema de subcontratación o maquila, a escala global, y no de intercambio exclusivo de productos acabados en sistemas industriales verticales.²¹ Si América Latina pretende integrarse a la economía mundial posindustrial, tendrá que hacerlo entrando en la trama de la subcontratación internacional. El TLCAN abre sin duda el camino para un régimen amplio de subcontratación trilateral.

Lo segundo que debe considerarse, pero no menos importante, es el aspecto político de la integración. Es bien sabida la incertidumbre que a última hora se originó respecto de la aprobación del TLCAN por el Congreso de Estados Unidos, que en el fondo fue un triunfo de la oposición más que del partido en el poder. El escenario más probable para una ampliación del TLCAN a otros países sería que Estados Unidos y tal vez Canadá prefirieran un compás de espera bastante largo, mientras se ventilan otros asuntos en sus legislaturas. Desde el punto de vista de México, parece asimismo difícil que se puedan compartir a corto plazo con otros países latinoamericanos las ventajas que las desgravaciones derivadas del TLCAN traigan progresivamente a la economía mexicana, mientras ésta no retome un ritmo adecuado de expansión en general. De más está decir que los solos aspectos técnico-jurídicos y de negociación de una posible ampliación del TLCAN a otros países, además de sumamente

²¹ Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory*, Washington, The Brookings Institution, 1984.

complejos, tomarían mucho tiempo —a juzgar por la lentitud con que todo se lleva a cabo en Europa en relación con la antes Comunidad Económica, hoy Unión Europea. El TLCAN va acompañado, además, de acuerdos paralelos tripartitos de Cooperación Ambiental y de Cooperación Laboral, así como de una serie de anexos y de disposiciones especiales que no suelen formar parte de los convenios o tratados comerciales²² y cuya aceptación o aplicación por otros países latinoamericanos pudiera ser muy distinta a la de México.

No debe subestimarse el hecho de que todavía no se ha superado la crisis de la economía latinoamericana, cuyos peores síntomas fueron el endeudamiento excesivo de los años 1975-1982 y las dificultades y fracasos de los ajustes posteriores. Pese a las voces optimistas que emanan de algunos organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y otros internacionales, en 1993 el PIB per cápita de la región latinoamericana fue todavía 5% inferior al de 1986 y su incremento reciente ha sido muy poco superior a 1 por ciento. Las exportaciones totales sumaban apenas 133 000 millones de dólares y se había registrado por primera vez en muchos años un déficit comercial de más de 10 por ciento. La deuda externa total en 1983 fue 21% superior a la de 1986 y el pago de intereses absorbía casi 18% de los ingresos por exportación de bienes y servicios. Algunos países habían mejorado sus índices de PIB o de proporción entre el servicio de la deuda externa y los ingresos de divisas por exportación de bienes y servicios, pero otros no.²³ Estas condiciones, junto con las altas tasas de inflación que prevalecen en varios de los países que podrían ser candidatos a intervenir en acuerdos de libre comercio o a asociarse al TLCAN, hacen difícil pensar que aun en el mejor de los casos estén dadas las condiciones necesarias o propicias.

A más largo plazo, falta preparación empresarial en América Latina para hacer frente a los adelantos tecnológicos de Estados Unidos y Canadá y para penetrar los mercados de estos países. La formación de empresarios es un proceso largo y constituye, aun

²² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *op. cit.*; Rod Dobell y Michael Neufeld, comps., *Beyond NAFTA: The Western Hemisphere Interface*, Lantzville, Columbia Británica, Canadá, Oolichan Books, 1993.

²³ CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1993*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1993.

para México, un aspecto vulnerable de su integración a la economía de Norteamérica. Sin entrar en un examen a fondo de este problema, puede concretarse en los aspectos de cultura empresarial y en la falta de acceso a la tecnología moderna y a los métodos novedosos de gestión empresarial; por otra parte, la estructura industrial todavía existente no es la más adecuada y existen fallas de los sistemas educativo y de adiestramiento o capacitación. También se recibe escaso apoyo del Estado, que se ha refugiado en la teoría del adelgazamiento de su función de promoción y en la esperanza de que el sector privado latinoamericano, guiado por la mano invisible, se ponga a la altura de las grandes empresas trasnacionales del mundo.²⁴

Este último aspecto es parte de lo que ha venido llamándose la asimetría entre países como Estados Unidos y Canadá, por una parte, y México (u otros), por la otra. El grado de asimetría entre México y los dos primeros es de varios órdenes de magnitud, de suerte que aunque se prevean periodos distintos de desgravación y otros aspectos en el TLCAN, la etapa de transición para México será larga.²⁵ No cuesta mucho imaginar lo que sería para —digamos— Ecuador o Costa Rica, con posiciones intermedias para Chile o Colombia. Igualmente, existen asimetrías apreciables entre México y otros países de la región latinoamericana.

No debe verse en lo anterior una visión negativa de la perspectiva. Si es válida la idea de que en el mundo que viene sería preferible procurar la ampliación del libre comercio, con las salvedades necesarias, que refugiarse en el encerramiento en políticas restrictivas, la meta de una liberación del intercambio de bienes y servicios no debe abandonarse. Más bien, debieran idearse formas de aproximación que conduzcan a ella en forma a la vez eficaz y equitativa.

Pueden aventurarse dos planteamientos importantes:

²⁴ Véase un planteamiento realista en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

²⁵ Joseph Grunwald, "Hemispheric Economic Integration? Some Reflections", en *The Annals of the American Academy...*, *op. cit.*, pp. 135-150; y del mismo autor, "El escabroso camino hacia la integración económica hemisférica: análisis regional de antecedentes orientado al futuro", *El Trimestre Económico*, vol. LX (3), núm. 239, julio-septiembre de 1993, pp. 713-732.

1. El llevar a buen éxito las políticas de apertura, modernización industrial y competitividad, que suponen que una rama industrial mexicana pueda ser competitiva en el mercado internacional, principalmente el de Estados Unidos, daría pie para pensar que los productos de esa industria mexicana podrían, además de tener acceso privilegiado al mercado de Norteamérica, entrar en cualquier mercado latinoamericano por ese solo hecho de su competitividad, *a condición de que no se le apliquen medidas discriminatorias*. Si los productos chinos, taiwaneses o tailandeses son competitivos en cualquier mercado de un país industrializado o de un país en desarrollo —razón por la que se les ponen cortapisas—, ¿por qué no se aceptarían en iguales condiciones, positivas o negativas, los que exportara México? (Depende también, por supuesto, de muchos factores, entre otros la política de tipos de cambio, el transporte, la destreza empresarial, la organización distributiva, el *marketing*, el financiamiento, etc.; factores que no son siempre equiparables pero que pueden transformarse a favor de una industria mexicana.) Casi ninguno de los “tigres de Asia” tiene celebrados acuerdos comerciales con los países a los que exportan y, sin embargo, penetran los mercados con extraordinario éxito. Conclusión: México no necesita firmar acuerdos de libre comercio tan amplios y ambiciosos como el de México-Chile, sino, primero, hacer valer las disposiciones del GATT respecto de la no discriminación y negociar acuerdos-marco con los diferentes países cuyo mercado le interese para eliminar la discriminación en determinados productos frente a otros abastecedores y ofrecer en cambio acceso al mercado mexicano en productos complementarios que no necesariamente sean competitivos con los provenientes de los territorios de América del Norte.

2. Lo anterior llevaría a la idea de buscar una serie de complementaciones en materia industrial y agropecuaria, que es la verdadera base de las llamadas “ventajas comparativas” de la teoría clásica del comercio internacional y no lo que muchos suponen en términos de ventajas absolutas, llamándolas “comparativas”. Es una idea que formaba parte de los primeros planteamientos tanto de la ALALC como del Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino, y que figura en el Mercosur. Para ello es necesario principiar por un acercamiento político, económico y empresarial entre México y distintos países de la región latinoamericana a fin de mejorar

y fortalecer el conocimiento mutuo (aunque sea sin llegar a la conciencia intraeuropea que caracteriza a la Unión Europea), desde el área educativa y cultural hasta las áreas técnicas y científicas, empresariales, laborales, industriales, de servicios, etcétera. Es decir, llevar a la práctica mucho de lo que sólo figura hasta ahora en la demasiado abundante retórica latinoamericanista, pero lograrlo en los terrenos y sectores donde puedan esperarse resultados a plazos no demasiado lejanos. En la búsqueda de las complementariedades se encontrarían sin duda alguna posibilidades de inversiones mixtas, bilaterales o multilaterales, y se podría proceder a crear las condiciones en que la negociación comercial y la eliminación de las barreras discriminatorias desempeñaran una función de liberación y, sobre todo, de promoción.

Tal vez sea por estas vías, más difíciles, por las que se podría llegar más lejos que por el simple acceso de otros países al TLCAN o por los actuales binomios y trinomios comerciales que no parecen muy factibles ni muy prácticos. Sería además un método que pudiera encontrar complementariedades dentro de la asimetría a que están sometidas, en el conjunto latinoamericano, muchas de las economías que componen la región, lo que en alguna ocasión se llamó economías de menor desarrollo relativo (para los fines de la integración).

Una última acotación: no se propugna con lo anterior un "bloque latinoamericano" ni uno "hemisférico". En un ambiente de ampliación del libre comercio, las oportunidades pueden surgir fuera del continente americano y en muchas ocasiones convendría hacer una búsqueda positiva para conseguir las y afirmarlas.

MÉXICO, AMÉRICA LATINA Y EL GRUPO DE LOS TRES EN EL CONTEXTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

El Colegio de México

YOLANDA COBOS PONS

Instituto Tecnológico

Autónomo de México

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan los factores que llevaron a México a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la relevancia de éste para las futuras relaciones de México con el resto de los países latinoamericanos y, en particular, con Colombia y Venezuela. Nos interesa, especialmente, identificar los intereses que guían a México en sus negociaciones en el denominado Grupo de los Tres (G3) y los factores que condicionarán la evolución de las negociaciones del mismo.

En la primera parte destacamos los factores de política interna y externa que llevaron a México a adoptar una política de amplia apertura al exterior y a negociar el TLCAN. En la segunda parte se presenta un resumen de las disposiciones clave del TLCAN y su relevancia para las relaciones de México y Estados Unidos con otros países de América Latina y, en especial, con Colombia y Venezuela. En la última, analizamos los orígenes y evolución de las negociaciones del G3, así como los intereses de México, Colombia y Venezuela en el mismo.

Una de las tesis fundamentales que se plantean en este trabajo es que la política mexicana en el G3 se guía actualmente por tres

principios fundamentales: capturar nuevos mercados, diversificar nuestras exportaciones y, finalmente, fortalecer la cooperación económica con Centroamérica.¹ Asimismo, se intenta mostrar que las negociaciones del G3 deben entenderse a la luz de una perspectiva que tome en cuenta la dinámica de los cambios en el escenario mundial que están llevando a la conformación de bloques regionales, es decir, grupos de países cuyos intereses se definen con el propósito de integrarse de una manera más eficiente a la economía internacional.

FACTORES DE POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA QUE EXPLICAN
LA APERTURA DE LA ECONOMÍA MEXICANA Y QUE LLEVARON
A MÉXICO A NEGOCIAR EL TLCAN

La decisión que tomó México de integrarse a la economía internacional por medio de una amplia y profunda apertura de su economía, y, en especial, de buscar el libre comercio con Estados Unidos y Canadá, fue resultado de una combinación de factores internos y externos, de los cuales el más importante fue el reconocimiento por el gobierno mexicano del fracaso del modelo de desarrollo económico centrado en el crecimiento y basado en la sustitución de importaciones y en la expansión del mercado interno, que prevaleció en México por más de cuarenta años. La debilidad del mercado petrolero mundial y la escasez de financiamiento externo, sumados a la crisis deudora del país, obligaron al gobierno mexicano

¹ Capturar nuevos mercados ha sido un importante objetivo de la política comercial mexicana, a partir de los años sesenta, cuando los países latinoamericanos, en general, y los centroamericanos, en particular, aceleraron su proceso de integración económica, estableciendo mecanismos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MOCA) o el Pacto Andino. Este objetivo se fortaleció durante la década de los setenta, cuando el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos hizo ganar adeptos a la idea de reducir nuestra dependencia del mercado estadounidense. De ahí la decisión, durante el mandato del presidente López Portillo, de no vender más de 51% de las exportaciones petroleras a un solo país. El objetivo de diversificar las exportaciones ha ocupado un lugar preponderante en nuestra política comercial desde esa época y, en particular, a raíz de la caída de los precios del petróleo, en 1981, y su virtual colapso en 1986.

a reconocer el fracaso del modelo y a promover el crecimiento a través de las exportaciones.

Desde 1986, México ha adoptado políticas de liberación que han llevado a su economía a ser una de las más abiertas entre los países en vías de desarrollo. Cuando México ingresó en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), su arancel máximo bajó de 100 a 20%, entre 1986 y 1992. Asimismo, la legislación en materia de inversión extranjera y propiedad intelectual han sido renovadas para adecuarse a las normas internacionales.² En 1989, México hizo amplias reformas al reglamento sobre inversión extranjera, que permitieron, entre otras cosas, una participación extranjera de 100% en ciertos ramos industriales. De igual forma, la defensa de la propiedad intelectual sufrió modificaciones muy importantes para reforzar la protección a las patentes y aplicar en forma más efectiva las leyes relativas a marcas registradas y secretos comerciales.

En resumen, México ha buscado con empeño caminos para integrarse en forma más eficiente a la economía mundial. Su participación activa en la Ronda Uruguay del GATT, así como su interés en el TLCAN y la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de América Latina, como Chile y el G3, forman parte de dicha estrategia.

Por otra parte, la decisión de México de unirse a las conversaciones sobre libre comercio con Estados Unidos y Canadá también tuvo como origen la toma de conciencia de que, de hecho, la eco-

² El número de sectores económicos abiertos a la inversión extranjera aumentó considerablemente. Se ha autorizado una inversión extranjera de hasta 100% en actividades no reservadas, esto es, 72.5% de las 754 actividades económicas que conforman la economía mexicana. Se incluyen ciertas actividades como el vidrio, el cemento, la siderurgia y la celulosa, en las que las restricciones administrativas antes limitaban la participación mayoritaria extranjera. De las 207 actividades restantes, 40 están abiertas a 100% de inversión extranjera, previa aprobación. Las implicaciones de los nuevos reglamentos para varios sectores son particularmente notables. Por ejemplo, el sector de las telecomunicaciones, que antes de los reglamentos de 1989 estaba cerrado a la participación extranjera, se considera ahora una actividad reservada, en la que se permite hasta 49% de inversión extranjera. Véase United States Trade Commission, *Review of Trade Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Washington, USITC Publication 2275, abril de 1990.

nomía de América del Norte ya está integrada en un alto grado. Cerca de 70% del comercio mexicano se realiza con Estados Unidos y 30% del comercio de Estados Unidos corresponde a Canadá y a México. A su vez, Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos, en tanto que México es el tercero en importancia, y también existen muy importantes flujos de inversión extranjera entre Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá. Por otra parte, si bien las relaciones comerciales entre México y Canadá no son muy importantes, los efectos de este comercio sí lo son, sobre todo para México. En 1992, el comercio total de México con Canadá (casi 3 500 millones de dólares) tuvo casi la misma magnitud que nuestro comercio con toda América Latina.

México también se ha visto afectado por el creciente proteccionismo de los países industrializados y su interés en el TLCAN tiene, en este sentido, un carácter defensivo. Por ejemplo, la consolidación de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (UE), iniciada el presente año, y el aumento del número de miembros en los próximos años, podría contribuir a elevar en grado considerable la desviación del comercio y de la inversión extranjera directa, especialmente si la Ronda Uruguay no tiene éxito. México, al igual que Canadá, ve el TLCAN como una "póliza de seguro" contra el proteccionismo de Estados Unidos y como un medio para garantizar su acceso a ese enorme mercado de exportación. Y dado que México y Canadá compiten en la exportación de diversos productos automotrices, textiles y prendas de vestir, muebles y equipos, petroquímicos y otros, México consideró que debía solicitar la negociación de un tratado trilateral de libre comercio a fin de evitar que Canadá ganara un margen de preferencia, a través de su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (ALCCEU).

EL TLCAN: ¿UN MODELO PARA EL RESTO DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL?

Con la conclusión de la negociación de los acuerdos paralelos en materia de medio ambiente y temas laborales, el camino para la ratificación del TLCAN quedó allanado, haciendo posible su entrada en vigor en enero de 1994. El TLCAN es sin duda un acuerdo de liberación muy ambicioso, que creará un mercado combinado de 363

millones de personas y un producto interno bruto (PIB) de más de 6.2 trillones de dólares.⁵

A la vez, el TLCAN puede constituir el primer paso de un proyecto aún más ambicioso, a saber, el establecimiento de un área de libre comercio en todo el hemisferio occidental. ¿En qué medida servirá el TLCAN como modelo para futuros acuerdos de libre comercio en nuestra región? ¿En qué medida es posible esperar que otros países latinoamericanos puedan negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos o ingresar en el TLCAN en los mismos términos que México y Canadá?

En esta sección se analizan las perspectivas y objetivos que persiguieron México, Estados Unidos y Canadá en las negociaciones del TLCAN. Inmediatamente después, se presenta un resumen de la estructura y alcances del TLCAN y sus posibles repercusiones sobre América Latina. En este análisis se resaltarán aquellos temas que presentan un interés especial para México, Estados Unidos, Canadá y sus socios comerciales de América Latina.

Expectativas de México, Estados Unidos y Canadá respecto del TLCAN

Durante las negociaciones del TLCAN, México, Estados Unidos y Canadá se guiaron por distintos objetivos cuyo origen se encuentra en la diferente posición que ocupan dentro del sistema global de comercio, su distinto nivel de desarrollo económico y el diverso peso que tiene para cada país su relación económica con las otras dos naciones.

En el caso de México, el TLCAN reviste una importancia crucial para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo basado en la promoción de exportaciones. La forma en que se desempeñen las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa serán fundamentales para el programa de recuperación de México. En años recientes, las exportaciones mexicanas no tradicionales y, en par-

⁵ A manera de comparación, los doce países que integran la UE poseen una población de 323.8 millones de habitantes y un PIB de 4.15 trillones de dólares. Véase World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

ricular, las manufacturas, han crecido rápidamente y la mayoría ha ido al mercado de Estados Unidos. Incluido el valor agregado en las plantas maquiladoras, el destino de más de 80% de las exportaciones manufactureras mexicanas van a Estados Unidos. De una economía dependiente del petróleo, México se ha convertido en un exportador neto de bienes manufacturados, que se consideran elementos clave para recuperar y sustentar el crecimiento económico.

El incremento continuo de las exportaciones mexicanas no petroleras a Estados Unidos podía generar presiones para que éste impusiera nuevas medidas proteccionistas comerciales. Así, a fin de defenderse del proteccionismo estadounidense, México negoció cuatro acuerdos comerciales por separado con ese país, desde 1985, mismos que, junto con su ingreso en el GATT, allanaron el camino para un acuerdo más amplio.

Por consiguiente, los objetivos primordiales de México en un tratado de libre comercio con Estados Unidos fueron asegurar un acceso más abierto y seguro al mercado más grande del mundo y estimular el aumento del flujo de capital externo (incluido el regreso de capital de fuga mexicano). Por medio de las reglas y obligaciones del TLCAN, como son la eliminación mutua de barreras arancelarias y no arancelarias, y un proceso de resolución de disputas, se buscó aumentar las posibilidades de exportación de México en el mercado de Estados Unidos y eliminar la amenaza del proteccionismo estadounidense.

Para Estados Unidos, el TLCAN significa un importante acuerdo que, sin embargo, debe ubicarse dentro de una estrategia congruente con sus intereses globales. Estados Unidos sigue siendo la economía más grande y el actor más importante e influyente en el sistema mundial de comercio. Este país tiene un gran interés en mantener y consolidar dicho sistema, pues es el mecanismo que rige sus relaciones con sus principales competidores y socios comerciales. Por consiguiente, no debía arriesgar ese sistema en favor de un acuerdo regional que significa aproximadamente 30% de su comercio total. En otras palabras, el TLCAN y un área de libre comercio en el hemisferio occidental no constituyen una alternativa al GATT. Más bien, aquéllos deben entenderse como el componente regional de una estrategia de negociación que utiliza mecanismos unilaterales, bilaterales y multilaterales para alcanzar los intereses globales de Es-

tados Unidos. Estos objetivos incluyen un comercio más libre para los bienes y servicios estadounidenses, mayor apertura de los mercados externos para sus inversionistas y una protección más estricta de sus derechos de propiedad intelectual, a la vez que el logro de un conjunto cambiante de metas en materia de política exterior.⁴

Con estos propósitos, Estados Unidos ha celebrado acuerdos bilaterales y acuerdos "marco" plurilaterales con casi todos los países de América Latina y el Caribe, y también ha negociado acuerdos bilaterales de inversión y de intercambio de información fiscal.⁵ Desde la perspectiva de Estados Unidos, todas estas negociaciones le permiten promover políticas que, aunadas a políticas autónomas y de negociación subregional entre los países latinoamericanos, preparará a estos últimos para negociar acuerdos de libre comercio.

Canadá, por su parte, una vez que se sobrepuso a la sorpresa por el anuncio del inicio de las negociaciones entre México y Estados Unidos, vio que su participación en las negociaciones del TLCAN le brindaba la oportunidad de alcanzar importantes objetivos en cuanto a su política económica internacional. En primer lugar, Canadá consideró que su participación era importante para defender el margen de preferencias obtenido en el ALCEU y para obtener un trato similar al de México en caso de que Estados Unidos decidiera ofrecerle aún mayores ventajas a nuestro país. De manera paralela, Canadá se propuso alcanzar el mismo trato que el de Estados Unidos para sus productos e inversionistas en el creciente y dinámico mercado mexicano. En segundo lugar, Canadá vio en el TLCAN el mecanismo óptimo para convertirse en un lugar tan atractivo para la inversión extranjera como lo es Estados Unidos o México. Y

⁴ Estados Unidos, por ejemplo, promulgó recientemente "The Andean Trade Preferences Act", que otorga preferencias comerciales en su mercado a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a cambio de la participación de éstos en la lucha contra el narcotráfico.

⁵ Los acuerdos bilaterales de inversión normalmente establecen el trato nacional, el trato de nación más favorecida y el arbitraje obligatorio de las disputas. Estados Unidos celebró un acuerdo de este tipo con Argentina, en 1991, y ha negociado o está negociando acuerdos similares con Bolivia, Costa Rica, Haití, Jamaica, Perú y Venezuela. Estados Unidos ha manifestado su interés por celebrar este tipo de acuerdos antes de entrar en negociaciones de acuerdos de libre comercio. Sin embargo, Chile (supuestamente el siguiente país en línea para llevar a cabo negociaciones de libre comercio) no ha aceptado este enfoque.

esto se lograría si las negociaciones conducían a un acuerdo trilateral que diera a los tres países un acceso similar al mercado de cualquiera de ellos, bajo las mismas reglas y condiciones, pero no así si Estados Unidos firmaba acuerdos bilaterales separados con México y Canadá. En este segundo caso, Estados Unidos se convertiría en un eje o centro, y México y Canadá en radios no conectados entre sí, lo cual haría al primero mucho más atractivo para la inversión extranjera.⁶ Finalmente, Canadá vio en el TLCAN la oportunidad para resolver varias situaciones comerciales molestas que se habían generado a raíz de la operación del ALCEU.⁷

En resumen, el TLCAN tuvo un diferente peso específico para cada uno de los países. Como dijimos antes, México representa 7% de las exportaciones de Estados Unidos, mientras que tres cuartas partes del comercio mexicano va a Estados Unidos. El TLCAN, por consiguiente, significa para México la iniciativa de política económica más importante en una generación. México, a su vez, buscó que se reconociera la asimetría que presenta el desarrollo económico de los tres países, mediante un trato diferencial y especial. Salvo algunas excepciones, Estados Unidos y Canadá se mostraron muy renuentes, pues ello sentaría malos precedentes para futuros acuerdos o bien podría llevar a suponer que se daría un reconocimiento al principio de "trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo. Por el contrario, la premisa básica que guió a Estados Unidos y a Canadá en la negociación del TLCAN (y la que sin duda conducirá las negociaciones de un área de libre comercio continental)

⁶ Estados Unidos sería más atractivo para la inversión extranjera dado que, con dos acuerdos bilaterales independientes, tendría acceso libre a los mercados de México y Canadá, mientras que éstos sólo tendrían acceso a Estados Unidos, pero no al otro país. Véase Ronald J. Wonnacott, *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadá y Washington, CD Howe Institute y The National Planning Association, 1991. Otra ventaja que ofrecía un acuerdo trilateral a Canadá era que el ALCEU serviría como modelo o precedente para el convenio entre los tres países.

⁷ El caso de la interpretación de las reglas de origen del ALCEU es un ejemplo de esto. En 1992, la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos emitió un fallo en el que determinó que los autos Honda fabricados en Canadá no habían cumplido con las reglas de origen del ALCEU. Ello generó un conflicto muy serio entre los dos países y evidenció la necesidad de precisar más los métodos de cálculo y valoración de las reglas de origen. El TLCAN ofrecía la oportunidad de hacerlo.

es que los países en desarrollo pueden obtener mayores beneficios de una liberación económica amplia y profunda, que de preferencias comerciales aisladas y excepcionales.

EL TLCAN: ESTRUCTURA Y ALCANCES

La agenda de las conversaciones fue amplia y ambiciosa, abarcando desde los temas tradicionales sobre las barreras fronterizas y las prácticas desleales de comercio, hasta aspectos nuevos, como los servicios, la propiedad intelectual y la inversión, así como asuntos relativos a la resolución de disputas y el cumplimiento de normas ambientales. En el cuadro 1 se presenta una lista completa de los grupos en que se dividió la negociación.

CUADRO 1
Grupos de negociación del TLCAN

-
- 1) *Acceso a mercados*
 - Barreras arancelarias y no arancelarias
 - Reglas de origen
 - Compras gubernamentales
 - Automóviles
 - Otros sectores industriales
 - 2) *Normas*
 - Salvaguardas, subsidios y remedios comerciales
 - Estándares
 - 3) *Servicios*
 - Principios generales
 - Financieros
 - Seguros
 - Transporte terrestre
 - Telecomunicaciones
 - Otros servicios
 - 4) *Inversiones (principios y restricciones)*
 - 5) *Propiedad intelectual*
 - 6) *Resolución de disputas*
-

En términos generales, el TLCAN es una versión mejorada del ALCEEU en cuanto que involucra compromisos por parte de México de poner en práctica el mismo o, en algunos casos, un mayor nivel de liberación en los ámbitos comercial y de inversión, que el acordado por sus socios del norte. Asimismo, el TLCAN cubre temas pendientes entre aquellos dos países, como son la protección de los derechos de propiedad intelectual y las disposiciones que desvían la inversión (*e.g.*, las reglas que obligan a un contenido mínimo local y de exportación).

El TLCAN, por ejemplo, establece la eliminación gradual de las barreras arancelarias y la mayoría de las no-arancelarias, en un periodo de diez años (aunque en ciertos productos muy sensibles, como el maíz y el frijol, el periodo será de quince años).⁸

Asimismo, el TLCAN extiende a México el beneficio del innovador mecanismo de resolución de disputas incluido en el ALCEEU y establece disposiciones inéditas en el ámbito del comercio de servicios, la inversión y la agricultura.⁹

Gran parte de la agenda que cubrió el TLCAN se empalmó con las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Aunque ello no es de sorprender, sí cabe preguntarse cómo van a hacerse coincidir los avances del TLCAN con los resultados en el GATT. En un principio, las tres naciones parecieron acordar vagamente en que sería muy conveniente que los temas más delicados (subsidi-

⁸ El TLCAN, por ejemplo, establece la eliminación de todos los aranceles y las cuotas en el comercio regional de textiles y prendas de vestir. Ésta es la primera vez que un país en desarrollo que es importante abastecedor ve eliminadas las barreras de sus productos en el mercado de dos países avanzados, como son Canadá y Estados Unidos. Por otro lado, en el sector agrícola, el TLCAN determina que las principales restricciones al comercio agrícola se transformen en aranceles-cuota, los cuales deberán eliminarse en un periodo de quince años. Esto no tiene precedente y, según algunos autores, es un logro muy importante dado lo difícil que ha resultado liberar el comercio agrícola en otras negociaciones comerciales. Véase Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington, The Institute for International Economics, cap. 1, 1993.

⁹ El TLCAN elimina un gran número de barreras al comercio de servicios, de telecomunicaciones y de transporte terrestre, y abre el sector financiero a las instituciones estadounidenses y canadienses para el año 2000. Según Hufbauer y Schott, ello sienta importantes precedentes para futuras negociaciones regionales y multilaterales. *Ibid.*

dios agrícolas y barreras comerciales; restricciones al comercio de textiles; leyes comerciales sobre subsidios y sobre impuestos compensatorios y *antidumping*; prácticas de compras gubernamentales, y reglamentos relativos a la propiedad intelectual) se resolvieran por medio de procesos multilaterales. Sin embargo, la incertidumbre con respecto al resultado de la Ronda Uruguay, después de la moratoria en la Reunión Ministerial de Bruselas, en diciembre de 1990, llevó a concluir que sería necesario avanzar en el nivel regional.

De igual forma, el resultado de la Ronda tendrá un importante efecto sobre las posibles desviaciones comerciales provocadas por el TLCAN. Es evidente que la probabilidad de que ocurra una desviación comercial en un acuerdo que involucra a México, Estados Unidos y Canadá es muy grande, dado que el primero es una economía con un bajo nivel salarial y que fabrica muchos productos de mano de obra intensiva, mismos que los otros dos países importan de otras naciones en vías de desarrollo.¹⁰ La posibilidad de que ocurra una desviación comercial se deriva del hecho de que Canadá y Estados Unidos eliminarán sus barreras comerciales a los productos mexicanos y así, por ejemplo, aun cuando México no sea un

¹⁰ De acuerdo con un estudio realizado por Refik Erzan y Alexander Yeats, economistas del Banco Mundial, sobre los posibles efectos de desviación comercial que puede generar el TLCAN sobre los países del hemisferio occidental, se comprueba que, aunque de manera general éstos no son tan importantes para dichos países, sí podrían serlo para otras naciones, como Brasil. De acuerdo con el cuadro 4, Brasil podría llegar a ver desplazadas sus exportaciones, por un monto de hasta 18 millones de dólares, lo cual representa una desviación de alrededor de 52% del comercio regional. En segundo lugar, México desplazaría a la mayoría de los países latinoamericanos en el mercado estadounidense, por un monto de alrededor de 15.8 millones de dólares, en productos alimenticios y agrícolas, mientras que el desplazamiento de productos manufacturados de la región ascendería a una cantidad de alrededor de 13.4 millones de dólares. La conclusión importante del estudio, sin embargo, es que las principales cargas de la desviación serán para países fuera de la región, probablemente del sudeste asiático, que verán desplazadas sus exportaciones en alrededor de 405 millones de dólares. Para Venezuela y Colombia, el principal impacto será sobre los productos petrolíferos y manufactureros y, en el caso específico de Colombia, uno de los productos que se verán desplazados serán las flores, cuyas barreras fueron eliminadas para México tan pronto entró en vigor el TLCAN. Véase Refik Erzan y Alexander Yeats, "US-Latin America Free Trade Areas: Some Empirical Evidence", en Sylvia Saborio *et al.*, *The Promise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick y Oxford, Transaction Publishers, 1992, p. 125.

proveedor importante de productos textiles y de confección a Estados Unidos y Canadá, el hecho de que estos dos países impongan cuotas a los países proveedores de bajo costo, según los términos del Acuerdo Multifibras, hará que México aumente considerablemente sus exportaciones a Estados Unidos y Canadá. Y en virtud de que no se logró una liberación importante de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos textiles y de confección al final de la Ronda Uruguay, no disminuyó el peligro de que se produzca una desviación comercial.

La cláusula de acceso del TLCAN

Afortunadamente, el TLCAN se ha estructurado de tal manera que tiene potencial para convertirse en el vehículo que permita alcanzar un regionalismo plurilateral, al generar un conjunto de acuerdos regionales coherentes entre sí. Esto podrá lograrse mediante la así llamada "cláusula de acceso". Si bien aún no están claros los términos concretos de esta cláusula en el TLCAN, conviene comenzar a explorar el siguiente paso de la liberación comercial. El objetivo de Estados Unidos es, supuestamente, establecer el libre comercio en todo el hemisferio occidental.¹¹ La pregunta es: ¿cómo podrá México desempeñar un papel importante para alcanzar esta meta?

De acuerdo con el texto del TLCAN, la cláusula de acceso permitirá que el propio Tratado sea el vehículo para una mayor liberación comercial, es decir, una puerta abierta para que otros países latinoamericanos y del Caribe negocien su ingreso en el club del libre comercio.

La ventaja principal de esa disposición es que evitará que surja un patrón de acuerdos de libre comercio del tipo que se ha denominado "eje y rayos".¹² Si el TLCAN no fuera un acuerdo accesible,

¹¹ Conviene destacar, sin embargo, que según recientes declaraciones de expertos estadounidenses, la cláusula de acceso no estará restringida exclusivamente a los países latinoamericanos y del Caribe, sino que se planea aplicarla a cualquier país del mundo, en particular a los de Asia. Esto plantea una mayor urgencia a los países latinoamericanos de tomar una posición sobre su posible ingreso en el TLCAN. Véase *Excelsior*, Sección Financiera, 10 de octubre de 1992.

¹² Véase Wonnacott, *op. cit.*

Estados Unidos negociaría con los otros países, de manera individual o por grupos subregionales. Entonces, por ejemplo, al TLCAN podría seguir un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile, que, a su vez, sería seguido por un acuerdo con los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), etcétera. México, Chile y los países del Mercosur gozarían todos de acceso libre al mercado de Estados Unidos, pero no a los de cada uno de ellos. Por el contrario, el TLCAN, al estar abierto a todos los países de la región, ofrecería un mercado regional más integrado y equitativo, en el que el libre comercio se irradiaría en todas las direcciones.

La idea de la cláusula de acceso es popular en muchos países latinoamericanos, ya que se cree que una fórmula relativamente sencilla como ésta facilitaría mucho los futuros acuerdos de libre comercio. Sin embargo, tal vez esas expectativas exageran la importancia de dicha disposición, dado que una cláusula de acceso no puede "despolitizar" las negociaciones.

Los intereses de México con respecto a esta cláusula fueron contradictorios. En principio, los negociadores mexicanos no se oponían al concepto de la cláusula de acceso, lo que queda demostrado por el hecho de que el Acuerdo de Complementación Económica México-Chile incluye una cláusula de acceso según la cual los otros países latinoamericanos podrán adherirse al acuerdo. Sin embargo, el ingreso en el TLCAN era algo muy diferente. El mercado de Estados Unidos es mucho más importante para México que el de Chile o incluso que el del conjunto de todos los mercados de América del Sur.

Inicialmente, los negociadores mexicanos esperaban obtener un acceso especial al mercado de Estados Unidos y hubieran preferido que Canadá no formara parte de las negociaciones del TLCAN. Pero sus expectativas se vieron frustradas cuando, a mediados de 1990, el presidente Bush propuso la Iniciativa para las Américas. Si el gobierno del presidente Clinton la continúa y tiene éxito, la consecuencia será la erosión gradual del margen mexicano de preferencia en los mercados de Estados Unidos y Canadá.

Pese a ello, existen muy buenas razones por las que los negociadores mexicanos no quisieron rechazar el concepto de la cláusula de acceso, una de las cuales es que, si Estados Unidos decidiera entablar ulteriores negociaciones de libre comercio en la región, Mé-

xico se encontraría en una mejor posición al contar con un lugar en la mesa. Aquí, el dilema de México es idéntico al que vivió Canadá en 1990, cuando, ante la propuesta del TLCAN, se vio obligado a participar para defender sus intereses.

Por otra parte, existen ciertos aspectos de principio y procedimiento sobre la cláusula de acceso que aún no se aclaran. El más importante de ellos se refiere a los términos específicos que los países latinoamericanos tendrían que cumplir para poder ingresar en el TLCAN. En nuestra opinión, el proceso de adhesión al Tratado debería de ser lo más justo, objetivo, transparente, consistente y automático posible. Al reglamentarse la cláusula de acceso, se tendrían que especificar los requisitos, principios, prácticas y procedimientos que deberán cumplir los miembros del TLCAN. Igualmente, y para tratar de aminorar la politización del proceso, deberá incluirse un procedimiento tipo "vía rápida" (*fast track*) para los acuerdos que se negocien posteriormente, al estilo de Estados Unidos.

MÉXICO ANTE AMÉRICA LATINA Y EL G3

Los intereses de México en las negociaciones y firma del G3 deben ubicarse en el contexto de sus objetivos globales en relación con América Latina. Ésta es una región prioritaria para el país, en términos económicos y políticos, no sólo por las identidades culturales y el trasfondo histórico que comparte con la región, sino porque América Latina es un mercado natural para México. Sin embargo, por varias razones que sería largo exponer aquí en detalle, el comercio de México con América Latina se caracteriza por un monto muy reducido en términos absolutos, una relativa concentración de importaciones y exportaciones mexicanas en un reducido número de países de la región y por las recurrentes dificultades en cuanto a los pagos entre México y los otros países de América Latina.¹⁵

¹⁵ Entre los principales factores que, en nuestra opinión, explican el escaso comercio con la región se encuentran: la situación de la actividad económica internacional y su impacto negativo sobre la participación de América Latina en el comercio mundial; la falta de infraestructura adecuada, tanto física como de financiamiento; la evolución de los tipos de cambio reales relativos y el carácter marca-

Para estimular de manera realista una mayor integración, México ha planteado y promovido una nueva estrategia de negociación, compatible con las exigencias del entorno competitivo mundial y las nuevas políticas nacionales de apertura. La estrategia intenta superar las limitaciones que tuvieron los acuerdos y negociaciones comerciales previos, con base en los siguientes puntos: a) negociar acuerdos comerciales que contemplen una cobertura amplia de productos a fin de eliminar las distorsiones sectoriales que imposibilitan la asignación óptima de recursos; b) fijar un arancel máximo entre los países que negocien un acuerdo y elaborar un programa calendarizado de desgravación arancelaria para que se defina desde el inicio una clara tendencia a la apertura efectiva, capaz de estimular los flujos comerciales; c) eliminar totalmente las barreras no arancelarias para todos los productos, con excepción de algunos altamente sensibles, con el propósito de asegurar que la protección acordada y su desaparición gradual tengan plena transparencia; d) establecer un compromiso de eliminación de los subsidios a la exportación y las cargas fiscales discriminatorias e inequitativas a fin de garantizar la equidad en la estructura de costos; e) remover obstáculos al comercio exterior en materia de transporte con el fin de abatir costos comerciales; f) concertar reglas de origen claras y estrictas que eviten triangulaciones; g) crear mecanismos transparentes de salvaguardas transitorias; h) concertar procedimientos ágiles e imparciales para la resolución de disputas comerciales; i) crear programas concretos y permanentes de promoción comercial y de inversiones, que permitan que los empresarios se acerquen efectivamente por medio de la liberación gradual de los servicios y la inversión, así como de una adecuada protección a la propiedad intelectual y, j) establecer arreglos regionales económicos, congruentes con el espíritu del multilateralismo.¹⁴

damente proteccionista que hasta fecha reciente presentaba la mayoría de los países de América Latina en sus políticas comerciales.

¹⁴ Véase Pedro Noyola, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno de México, *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 141 y 142.

Con base en estos principios, México ha avanzado en las negociaciones con diversos países miembros de la ALADI. Un primer resultado concreto ha sido la firma del tratado de libre comercio entre México y Chile. La base de este tratado es un programa de desgravación arancelaria (y eliminación de las barreras no arancelarias) del comercio bilateral, que se inició el 1 de enero de 1992. En este programa de desgravación, casi la totalidad de los rubros comerciales han sido agrupados en dos calendarios: uno, que incluye a la mayoría de los bienes, prevé la desgravación total para 1996, y otro, que comprende una lista muy reducida de productos, contempla alcanzar la desgravación total en 1998. Asimismo, se ha planteado generalizar este tipo de acuerdos con otros países de América Central y del Sur. A continuación nos referiremos a las negociaciones que México llevó a cabo dentro del G3.

El Grupo de los Tres (G3)

La relación y negociaciones de los países miembros del G3 tienen como antecedente al Grupo Contadora, integrado en un inicio por Colombia, México, Panamá y Venezuela con la finalidad de establecer la paz y la estabilidad política en Centroamérica, no solamente por la preocupación que expresaban los miembros del Grupo Contadora por el futuro de sus vecinos centroamericanos, sino también por las repercusiones que podrían tener la inestabilidad política y los enfrentamientos armados en Nicaragua y El Salvador para los miembros de Contadora.¹⁵ El G3, creado a raíz de la reunión ministerial de febrero de 1989 y ratificado en junio de ese mismo año, buscaba en un principio continuar la labor del Grupo Contadora en cuanto a la consolidación de la estabilidad política y la pacificación de Centroamérica.

Las soluciones a estos problemas, vía elecciones en Nicaragua y por medio de las negociaciones de paz entre el gobierno salvadoreño y el FMLN, hizo menos apremiante el interés inicial con que se for-

¹⁵ Juan Gonzalo Zapata G., *El Grupo de los Tres: punto intermedio entre el Pacto Andino y la Iniciativa para las Américas*, FESCOL, Bogotá, abril de 1992.

mó el G3, derivándose éste en intereses más pragmáticos, de conveniencia para los países miembros y claramente económicos.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, aunque el G3 haya acelerado su agenda económica, aún subsisten intereses políticos y geopolíticos de los tres países hacia Centroamérica y la región del Caribe, sobre todo Cuba y Haití. Aunque los intereses particulares de cada uno de los miembros difieran, parecen coincidir en la preocupación por asegurar la estabilidad política de la región, sobre todo a raíz del fin de la guerra fría y frente al temor de un "vacío político" en el Caribe.

Los intereses "pragmáticos y económicos" del G3, por otra parte, no sólo se explican por la pacificación centroamericana, sino también por el interés de parte de los miembros del Grupo por aprovechar la Iniciativa para las Américas (IA), propuesta por el presidente Bush en junio de 1990, y que el gobierno del presidente Clinton se ha comprometido a mantener, aunque tal vez con ciertas variantes.

El tema que parece más importante para el G3, en relación con la IA, es el del comercio hemisférico, que busca crear una zona de libre comercio en el continente, por medio de acuerdos integrales o de tipo marco, ya sean bi o multilaterales,¹⁶ donde México se ve como el país que ha logrado ya pactar el TLCAN con Canadá y Estados Unidos, además del acuerdo anteriormente firmado con Chile. Para el G3, la "avanzada" comercial mexicana puede representar la posibilidad de convenios comerciales para Colombia y Venezuela con Estados Unidos, por mediación de México, y acceder así al mercado estadounidense, además del interés por aumentar el comercio intrarregional entre los tres países miembros.

El pragmatismo con que parecen darse las nuevas relaciones entre muchos países, dominadas por intereses netamente económicos, es también un elemento preponderante de las relaciones dentro del G3. Una vez que la agenda política se consideró consolidada, pese a los casos de Cuba y Haití, los puntos más importantes de la agenda del Grupo fueron los intereses económicos, con dos vertientes principales: los Grupos de Trabajo de Alto Nivel sobre acuerdos y compromisos (nueve, en las áreas de energía, comer-

¹⁶ *Ibid.*

cio, telecomunicaciones, transporte marítimo, transporte aéreo, finanzas, cultura, turismo y cooperación con Centroamérica y el Caribe) y el apoyo al desarrollo económico de América Central.

México dentro del G3

El interés de México por lograr un acuerdo de liberación comercial dentro del G3 pareció guiarse por los siguientes objetivos:

1. Mejorar su balanza comercial, en general, por medio de un mayor comercio con los otros miembros, a saber, Colombia y Venezuela, con los cuales (al menos con el primero) tiene una balanza comercial ampliamente favorable.

2. Entrar, vía el G3, en el comercio con los países de América Latina, ya sea dentro del Pacto Andino o con otros países que establezcan acuerdos comerciales con Colombia y Venezuela.

3. Aumentar sus inversiones y relaciones económicas con Centroamérica, sobre todo en el sector de la energía, por medio de la interconexión eléctrica entre Colombia, Venezuela, los países centroamericanos y México, sin olvidar las propias necesidades de energía eléctrica de México que pudieran abastecerse con esta interconexión y la venta de tecnología de México al resto de los países.

4. Buscar un equilibrio político y económico frente al TLCAN. Aquí, lo que parece importante es que México, por medio del G3, puede empezar a hacer realidad la idea de un comercio hemisférico equitativo. Este aspecto cobra particular importancia dado el interés que tiene México de mantener su soberanía frente a Estados Unidos, ya que, por una parte, ello le permitiría tener mayor influencia en América Latina, especialmente en Sudamérica, tanto en el nivel político como económico y, por otra parte, le daría un elemento más de negociación y ventaja frente a Estados Unidos, por el papel que pudiera llegar a desempeñar dentro del G3.

5. Buscar y mejorar el mercado para productos que ya actualmente demandan Colombia y Venezuela, o con potencial de demanda, tales como: productos químicos y petroquímicos, automóviles y autopartes, maquinaria de transporte, equipo y materiales para la industria petrolera, materias primas eléctricas y electrónicas, así como electrodomésticos.

De los aspectos antes mencionados puede deducirse que, en la actualidad, las relaciones internacionales de México, como es el caso también de América Latina y Estados Unidos, se caracterizan por un evidente pragmatismo y un cambio radical de su política económica, ahora totalmente orientada hacia el comercio exterior y con gran apertura para la inversión extranjera.

Sin embargo, a pesar del pragmatismo de las relaciones de México en el ámbito internacional, también existieron razones políticas de peso para la integración del G3, entre ellas el interés por la estabilidad política de Cuba, Haití y Centroamérica, en general, en virtud tanto de lo que representa para su propia seguridad nacional, como para mantener el necesario margen de negociación y soberanía frente al TLCAN y, en particular, frente a Estados Unidos. Las declaraciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el cumplimiento que deben las compañías extranjeras a las leyes mexicanas, en respuesta a la Ley Torricelli, evidencian este interés por mantener un margen amplio de maniobra respecto de su política exterior.

Para América Latina, el TLCAN es el inicio de un proyecto más ambicioso (un área de libre comercio en el hemisferio) y también un parámetro al cual tal vez deban sujetarse los países de la región en caso de que quieran entablar acuerdos similares con Estados Unidos. De ahí que se señale, como elemento fundamental de cualquier acuerdo, la liberación comercial, la integración de países en bloques subregionales de libre comercio, como serían el Mercosur, el Pacto Andino y el G3, antes de integrarse a un área de comercio hemisférica.¹⁷

Colombia y Venezuela dentro del G3

El G3 se perfiló como la opción más viable de Colombia, Venezuela y el propio México, dentro de América Latina, para lograr un acuerdo regional comercial y de inversión. Si bien Colombia y Venezuela han negociado acuerdos comerciales dentro del Pacto Andino y la ALADI, la firma del acuerdo del G3 representó una opción

¹⁷ Acuerdo de Cartagena, *La Iniciativa para las Américas del presidente Bush: un desafío para América Latina y el Caribe*, 20 de septiembre de 1990.

más integral que los grupos anteriores, por diversas razones, tanto económicas como políticas.

La primera razón es el grado de desarrollo económico que han logrado Colombia y Venezuela, en comparación con dos de los principales países del Pacto Andino: Ecuador y Perú (aunque no con Bolivia), que no habían logrado avanzar en sus negociaciones al frenar la liberación de aranceles y la apertura a la inversión.¹⁸ Es innegable que, dentro del Pacto Andino, Colombia y Venezuela constituyen los países grandes y es explicable que su interés por lograr un acuerdo dentro de dicho Pacto se guíe por el interés de conservar y aumentar su influencia sobre los otros tres países.¹⁹ Sin embargo, pese a la influencia de ambos países sobre el Pacto Andino y a la relativa importancia que tiene para Colombia el comercio con otras naciones de América Latina (cuadros 2 y 3), México, Colombia y Venezuela avanzaron con mayor rapidez en las negociaciones de liberación comercial y de cooperación económica, de lo cual es muestra el ajuste de aranceles y los compromisos de compra de carbón colombiano por parte de México, previos a la firma del G3.

CUADRO 2
Comercio intrarregional en América

<i>Exportador</i>	<i>Año</i>	<i>Total de exportaciones</i>	<i>% total exportaciones a la región</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>ALADI</i>	<i>Pacto Andino</i>
Colombia	1988	5 026	56.6	39.3	11.1	7.1
México	1987	22 532	73.6	64.6	1.5	3.9
Venezuela	1986	8 613	65.6	52.9	3.7	4.4
EUA	1988	303 380	35.1		21.5	11.2

Fuente: Refik y Yeats, *op. cit.*

¹⁸ En los últimos años, Bolivia ha vivido drásticos cambios en su política económica, hacia la apertura, que nos recuerdan la experiencia mexicana de mediados de la década pasada y hace de ese país un candidato para integrarse en un área de libre comercio ampliada, con el G3.

¹⁹ Acuerdo de Cartagena, *op. cit.*, p. 3.

Otra razón de peso es la estabilidad macroeconómica y también política que se requiere para que un acuerdo económico sea perdurable. A pesar de los problemas políticos que han enfrentado los presidentes Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, de Venezuela, y de las acusaciones contra la campaña del presidente Samper, de Colombia, los países del G3 son los que cumplen mejor este requisito.

CUADRO 3
Exportaciones totales de los países de ALADI, según destino
(Porcentaje respecto al total mundial)

Destino	Año	Colombia	México	Venezuela	ALADI
Países desarrollados	1988	70.7	87.3	67.2	69.9
	1989	76.1	89.7	68.6	n.d.
Estados Unidos	1988	34.3	64.7	44.6	35.1
	1989	40.8	69.0	46.5	n.d.
CEE	1988	25.5	13.3	11.9	23.5
	1989	25.7	11.9	13.4	n.d.
ALADI	1988	11.9	4.1	5.5	11.1
	1989	9.2	3.2	6.4	n.d.

Fuente: Fuentes Hernández, *op. cit.*, 1991. INTAL, CLADEI.

Una tercera razón es que el TLCAN puede ofrecer ventajas adicionales al G3 en el comercio de bienes, servicios, capitales y tecnología, ya que al parecer no generará una desviación considerable de las exportaciones de Colombia y Venezuela a Estados Unidos,²⁰ toda vez que el comercio importante entre Estados Unidos, Canadá y México se concentrará básicamente en la tecnología de punta y en los servicios, con lo que las exportaciones colombianas y venezolanas no resultarían afectadas (cuadro 4).²¹ Más aún, el comer-

²⁰ Erzan y Yeats, *op. cit.*

²¹ Esto hay que matizarlo, pues, como se mencionó anteriormente, el TLCAN sí causará cierta desviación comercial de productos alimenticios, agropecuarios y manufactureros.

cio dentro del G3 puede aumentar las exportaciones de los otros dos países a México, si este último logra elevar su actividad económica, además de servir como puente entre Canadá, Estados Unidos, Colombia y Venezuela.

Otra razón está dada por las negociaciones en el sector energético entre los tres países, ya que éstos podrían complementar sus respectivas necesidades de energía en las áreas de gas, carbón, hidroelectricidad e interconexión eléctrica. Así, la presencia de México en un pacto comercial con Colombia y Venezuela podría agilizar la integración de estos últimos con el exterior. Por tanto, México representa un elemento clave para lograr un acuerdo comercial, dado el interés que supone para los otros dos países y por los propios intereses mexicanos.

CUADRO 4
América Latina: exportaciones desplazadas por un acuerdo
de libre comercio México-Estados Unidos

(Miles de dólares)

<i>Exportador</i>	<i>Alimentos y productos</i>				<i>Total</i>
	<i>agrícolas</i>	<i>Energéticos</i>	<i>Minerales</i>	<i>Manufacturas</i>	
Argentina	-743	-188	-270		-1 201
Bolivia	-	-1	-18		-19
Brasil	-9 834	-209	-1	-8 263	-18 308
CACM	-3 856	-25	-1	-3 406	-7 288
Chile	-509	-	-240	-46	-795
Colombia	-419	-464	-	-484	-1 368
Ecuador	-190	-458	-	-22	-669
Paraguay	-9	-	-	-2	-11
Perú	-22	-293	-55	-78	-448
Uruguay	-1	-	-	-164	-165
Venezuela	-192	-4 278	-	-608	-5 078
Subtotal (en la región)	-15 775	-5 916	-296	-13 361	-35 350
Total mundial	-35 027	-22 391	-1 843	-381 374	-44 0636

Fuente: *World Bank and UNCTAD Database*; Erzan y Yeats, *op. cit.*

Una última razón es la integración de Colombia y Venezuela, que contaban ya con acuerdos de liberación comercial, de ajuste de aranceles, de inversión y de apertura de fronteras. Tal integración puede haber facilitado las negociaciones del G3, al eliminar obstáculos entre dos de los tres miembros. Nacido en 1989, el G3 ha modificado sus intereses iniciales en un periodo relativamente corto. Luego de que, en 1990, los tres países acordaron liberar sus economías, el avance en las negociaciones logró integrar nueve Grupos de Trabajo de Alto Nivel y el pacto de acuerdos concretos, como la interconexión eléctrica, hasta llegar a su firma en 1994.

Comercio de bienes y balanza comercial dentro del G3

Es claro que el interés de un país por establecer acuerdos de liberación comercial deriva en gran medida del deseo de aumentar sus ingresos de divisas y mejorar su economía. Esto se aplica a todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, aunque los riesgos o posibles ventajas y pérdidas que enfrenta cada nación en particular dependen de su nivel de desarrollo, del mercado internacional y de las exportaciones que ésta ofrezca. Así, como resultado de las negociaciones del G3, se trataron con particular cuidado los temas relativos al comercio de textiles, automóviles y autopartes, y productos agrícolas.

Es importante tomar en cuenta los saldos de la balanza comercial que tuvieron entre sí los tres países antes de la firma del acuerdo. Colombia aparece con un saldo negativo respecto de México (cuadros 5 y 6) y es posible que su interés por impulsar su comercio con México y Venezuela haya sido mejorar su balanza comercial. Esta opinión la han apoyado también funcionarios públicos de ese país.²²

La evolución del saldo de la balanza comercial de los miembros del G3, previa a su firma, fue un factor que reforzó su interés por consolidar un acuerdo de liberación comercial. El saldo de la balanza comercial de México presentó un superávit y es de los tres

²² Véase la entrevista con el embajador L.A. Casas, *Excelsior*, 19 de septiembre de 1992.

el que tuvo el mejor saldo en los periodos 1983-1984 y 1987-1988, aunque en este último el saldo disminuyó y en 1991 fue ligeramente deficitario respecto de Venezuela (cuadros 5 y 6). El saldo de la balanza comercial venezolana fluctuó más, con cifras tanto negativas como positivas, aunque en el periodo 1987-1988 el déficit se acentuó, mientras que Colombia tuvo saldos negativos en casi todos los periodos respecto de México, la ALADI e incluso de Venezuela (cuadro 6).

CUADRO 5

Valor total de las exportaciones e importaciones de México a Colombia y Venezuela y saldo comercial con los dos países
(Cifras en dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Saldo comercial
	Total	%	Total	%	
Colombia	151 485 687	55.8	45 421 104	25.55	106 064 583
Venezuela	119 994 408	44.2	142 361 308	24.45	-12 366 900
Los dos países	271 480 095	100.0	177 782 412	100.00	93 697 683

CUADRO 6

Balanza comercial de los países del G3 y la ALADI
(Miles de dólares)

Origen	Años	Destino			
		Colombia	México	Venezuela	ALADI
Colombia	83-84		72 415	218 601	605 728
	87-88		149 342	1 437	259 871
México	83-84	-90 291		-54 986	-723 209
	87-88	-154 478		-113 765	-431 985
Venezuela	83-84	-286 579	43 473		-729 106
	87-88	-89 580	-78 960		745 245
ALADI	83-84	-715 342	6025 742	378 730	
	87-88	-207 589	434 316	-533 462	
Total mundial	83-84	-1 519 514	1 298 235	9 021 074	34 104 949
	87-88	476 847	6 270 455	-780 802	23 256 383

Tal vez el interés de México, Colombia y Venezuela por llegar a un acuerdo dentro del G3 derivó de la mejora que podían obtener en su balanza comercial, ya fuera por una mayor exportación de sus productos a las otras naciones miembro o por la posible apertura que el G3 pudiera lograr en el mercado estadounidense. Pero lo que sí es evidente es que Colombia era el país más interesado en ampliar el volumen y tipo de exportaciones hacia el G3 y otros países, dada la situación de su balanza comercial.

El comportamiento comercial por producto y destino de exportaciones de cada uno de los miembros del G3 indica las oportunidades que un acuerdo de liberación comercial ofrece, en dicho renglón, a los miembros del Grupo. Es innegable el peso que tiene Estados Unidos en el comercio de la región, siendo el exportador más importante para los países del G3, con un volumen de exportación, en proporción a la ALADI, superior al de Colombia, México y Venezuela, tomados en conjunto; 21.5% de las importaciones de la ALADI provienen de Estados Unidos, contra 16.3% del G3. Pero aún más importante es este país como destino de las exportaciones de la región, en especial del G3, ya que, en proporción, los países de la ALADI y el G3 exportan más a Estados Unidos que a cualquier otra nación (cuadro 2), siendo México el que tiene más concentradas sus exportaciones en ese país.

El segundo destino más importante de las exportaciones de los miembros del G3 es la Unión Europea (UE), si bien el volumen destinado a esa región es muy inferior al que va a Estados Unidos. Aunque esta tendencia es similar para los tres miembros del Grupo, Colombia es el que más exporta hacia la UE, con un volumen que suma el doble del de México y Venezuela juntos (cuadro 3). El comercio de los tres países con la ALADI es muy reducido y aquí también Colombia es quien tiene el mayor volumen de exportaciones. Asimismo, el comercio intrarregional en América Latina es muy pequeño, representando apenas 0.25% de lo que comercian los países del sur y sureste de Asia.²³ En el caso de Colombia, país que más exporta a la región, éste no llegó siquiera a 10% en 1989.

Al analizar el comercio de los países del G3 por producto, se observa que las diferencias que presenta el hemisferio en sus ex-

²³ Erzan y Yeats, *op. cit.*, p. 118.

portaciones hacia Estados Unidos y Canadá, así como al resto de América, son más evidentes en los casos de Colombia y Venezuela que en el de México, ya que los primeros exportan una mayor proporción de manufacturas hacia América Latina que a Estados Unidos. El 67% de las exportaciones colombianas entran en este rubro, uno de los más dinámicos, y es también el mayor exportador, en proporción, de carbón y petróleo hacia esos países (cuadro 7). Este nivel relativamente bajo de venta de manufacturas puede indicar un potencial de mercado en la región,²⁴ aunque México y Venezuela se perfilan ya como exportadores de maquinaria y equipo de transporte.

CUADRO 7
Comercio regional del Grupo de los Tres y Estados Unidos:
porcentaje de productos
(Millones de dólares)

Exportadores y destino	Colombia		México		Venezuela		EUA	
	Canadá y EU	Resto de América						
<i>Productos:</i>								
Alimentos	29.5	7.3	17.2	2.4	2.3	2.6	2.9	10.9
Materiales agrícolas	8.1	5.3	1.0	3.2	—	0.2	1.5	3.2
Carbón y petróleo	42.8	5.6	32.0	42.7	89.2	62.3	2.1	3.5
Minerales	0.6	0.2	5.5	4.1	3.3	6.4	2.6	2.2
Manufacturas	18.1	67.0	44.2	47.5	5.2	28.5	68.9	76.1
Total	2 037		13 577	1 580	4 482	764	65 287	40 793

Fuente: Refik y Yeats, *op. cit.*

Venezuela al parecer todavía depende mucho de la venta de petróleo a Estados Unidos, el cual representa casi 90% del total de sus exportaciones. Por su parte, México ha aumentado sus ventas de manufacturas, que superan ya a las de petróleo. En el comportamiento de las manufacturas se revela la importancia del proceso de industrialización que hace años inició México y del dinamismo de su in-

²⁴ Fuentes, *op. cit.*, pp. 27-29.

dustria maquiladora, desde la década pasada. Colombia sigue siendo un importante exportador de alimentos a Estados Unidos, incluido el café, pero su principal sector y quizás el más dinámico es el del petróleo y productos refinados del mismo (cuadros 7 y 8).

CUADRO 8
1989: exportaciones de Colombia y Venezuela a Estados Unidos
(Millones de dólares)

<i>Colombia</i>	<i>Valor</i>	<i>(%)</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Valor</i>	<i>(%)</i>
<i>Productos:</i>			<i>Productos:</i>		
Flores	182.7	7.38	Petróleo crudo	5 610.5	86.48
Plátanos	147.1	5.53	Derivados de		
Café	284.9	11.50	petróleo	—	—
Azúcar	92.9	3.73	Productos		
Petróleo crudo	935.3	27.76	metálicos	310.0	4.78
Refinados de petróleo	245.3	9.90			
Confecciones	70.0	2.82			
Subtotal	1 947.7	78.63	Subtotal	5 920.5	91.25
<i>Total</i>	<i>2 476.8</i>	<i>100.00</i>	<i>Total</i>	<i>6 487.9</i>	<i>100.00</i>

El comercio de los miembros del G3 se ha diversificado y sus sectores más dinámicos son los de productos químicos, productos petroleros y manufacturas. En la década pasada, los químicos tuvieron un gran auge, tanto en las exportaciones como en las importaciones de los tres países. Las manufacturas se comportan de manera un poco diferente, pues aunque para los tres países es un rubro importante de sus exportaciones, México es el que lo tiene más integrado con Canadá y Estados Unidos, lo que constituye una desventaja para Colombia y Venezuela que el TLCAN podría acentuar. El comercio de energéticos es también un renglón de fuerte exportación del G3 a Estados Unidos, a cuya cabeza se encuentra Venezuela. Por su parte, Colombia es el que menos exporta energéticos hacia América Latina, y de ahí su interés por vender carbón de hulla a México, con el que ha logrado preferencias arancelarias.²⁵

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

En suma, el comercio en el interior del G3 ofrece ventajas comparativas a los tres países, aunque no se puede soslayar la competencia interna que pudiera generarse en las exportaciones de productos químicos, petroleros y de manufacturas. De los tres, México es el más "avanzado" en el tipo y diversificación de sus exportaciones (cuadro 9), sobre todo en las manufacturas y productos químicos y petroquímicos, aunque Colombia tiene un gran potencial en la producción y exportación de manufacturas.

Negociación arancelaria

El G3 ha logrado ventajas relativas frente a otros bloques de la región para llegar a un acuerdo de liberación comercial. Una de ellas es la eliminación y desgravación de aranceles. De los tres miembros del G3, México fue el primero en iniciar un cambio en su política arancelaria, en 1985, al derogar la necesidad de licencias para más de 80% de los productos importados. Venezuela empezó a eliminar sus barreras no arancelarias en mayo de 1989 y Colombia hizo reformas a su régimen arancelario en diciembre de 1990, adoptando en 1991 los aranceles previstos para 1994.²⁶

La estructura arancelaria de los tres países presenta, en la actualidad, grandes similitudes. Colombia redujo su sobretasa a las importaciones de 10 a 8%; adoptó aranceles de 0, 5, 10 y 15% y tiene en promedio un arancel no ponderado de 25 a 15% y un arancel ponderado de 20 a 13 por ciento. Durante el VI Consejo Presidencial Andino, Colombia y Venezuela adoptaron en común cuatro niveles arancelarios, de 5, 10, 15 y 29 por ciento. Por su parte, México tiene actualmente cinco niveles arancelarios, de 0, 5, 10, 15 y 20%, con promedios que van de 13 a 10 por ciento.²⁷ Esta consistencia y similitud de los niveles arancelarios y de la política tarifaria indudablemente es favorable para un acuerdo de liberación comercial, lo que, por el momento, no parece ser el caso del Pacto Andino.

²⁶ *Ibid.*, p. 29.

²⁷ *Ibid.*, pp. 29-32.

CUADRO 9
1991: diez productos principales que exporta México a Colombia y Venezuela
(Cifras en dólares)

<i>Producto</i>	<i>Colombia</i>		<i>Producto</i>	<i>Venezuela</i>	
	<i>Valor-91</i>	<i>%</i>		<i>Valor-91</i>	<i>%</i>
Teretalato de dimetilo	41 097 845	27.1	Demetales, monedas	10 796 086	9.0
Torres y castilletes	9 585 871	6.3	Ácido tetraftálico		
Ácido tetraftálico y sus sales	8 564 927	5.7	y sus sales	10 334 993	8.6
Caucho sintético	7 216 124	4.8	Oleoductos	7 007 353	5.8
Aparatos comunic./Telefonía	6 401 036	4.2	Tubos perforación	6 958 975	5.8
Tubos extracción petróleo	5 128 725	3.4	Isocianatos	3 387 110	2.8
Máquinas autom. proces. datos	5 126 806	3.4	Libros e impresos	3 377 120	2.8
Libros	3 750 913	2.5	Treftalato de dimetilo	3 351 389	2.8
Electrodos	3 309 084	2.5	Tereftalato de polietileno	3 283 900	2.7
Automóviles	2 564 732	1.7	Soldaduras	4 917 192	4.1
Productos principales	128 415 328	84.8	Productos principales	58 011 835	
<i>Total</i>	<i>151 485 687</i>	<i>100.0</i>	<i>Total</i>	<i>129 842 961</i>	<i>100.0</i>

CUADRO 10
Diez productos principales que importa México de Colombia y Venezuela
(Cifras en dólares)

<i>Producto</i>	<i>Colombia</i>		<i>Producto</i>	<i>Venezuela</i>	
	<i>Valor-91</i>	<i>%</i>		<i>Valor-91</i>	<i>%</i>
Impresos en español	5 743 170	12.6	Fueloil	17 672 291	13.4
Fungicidas	5 077 578	11.2	Aluminio sin alear	13 248 560	10.0
Combustibles de hulla	4 640 862	10.2	Mezclas de dodecilbenceno	12 768 185	9.7
Impresos	2 524 039	5.6	Éter meliterbutírico	11 064 768	8.4
Public. periódicas	2 134 332	4.7	Prods. térreos	9 325 481	7.1
Gelatina	2 106 556	4.6	Alambre de aluminio	7 498 883	5.7
Carboximetil-celulosa	1 651 260	3.6	Productos laminados	5 912 879	4.5
Óxidos/hidróxidos de molibdeno	1 290 629	2.8	Otros productos laminados	5 190 208	3.9
Diarios y public. periódicas	1 250 392	2.8	Lingote de aluminio	3 363 433	2.5
Partes p/fabric. autopartes	1 046 782	2.3	Alambrón de hierro	2 986 943	2.3
Total prods. principales	40 062 469	88.2			
<i>Total</i>	45 421 104	100.0	<i>Total</i>	13 2361 308	100.0

Cooperación energética

Uno de los temas de gran importancia a futuro es el de la cooperación energética. El tema de la energía se incluyó en la agenda del G3 en octubre de 1990, interés que se reafirmó durante la reunión del Grupo de Río, al subrayarse la importancia de este rubro y de la creación de una cuenca energética Colombia-Venezuela-México-Centroamérica.

La cooperación trilateral en energía es el resultado de una búsqueda de complementación por parte de los tres países, soslayando la competencia que pudiera darse en cuanto a la venta de petróleo a otros países. Colombia, importante productor de carbón, ha pactado acuerdos previos a la firma del Tratado para la venta de este producto a México, en tanto que Venezuela ya tenía acuerdos de venta de gas a Colombia.

La cooperación en materia de energía entre los tres países fue uno de sus temas más ambiciosos, previo a la firma del G3. Se buscaba, en un principio, un "complemento energético" que cubriera lo ya avanzado por medio de negociaciones y proyectos en los casos de la venta de gas de Venezuela a Colombia y de la interconexión eléctrica entre los dos países, en la península de La Guajira. También es el caso de la venta de carbón colombiano a México.

Tal vez el aspecto más importante en un futuro de cooperación energética se refiere a la producción de hidroelectricidad y de interconexión eléctrica. El Grupo de Trabajo de Hidroelectricidad propuso diversos proyectos, tanto en México como en Colombia y, a largo plazo, en Venezuela, que generarían electricidad a precios competitivos para exportar a los países del Grupo o a Centroamérica. Se tiene también contemplado un intercambio tecnológico entre los tres países.

La interconexión eléctrica es quizás uno de los planes más ambiciosos de estos tres países, pues plantea no sólo una cooperación de tipo tecnológico, sino también, a futuro, la interconexión de la energía eléctrica entre las naciones de Centroamérica, así como abastecer sus demandas futuras de electricidad. La interconexión eléctrica puede verse como una forma de que los países del G3 tengan mayor peso en Centroamérica, lo que redundaría en más beneficios económicos y en una mayor influencia política para Colombia, México y Venezuela.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DEL GRUPO DE LOS TRES

En junio de 1994, luego de algunos años de haberse integrado como Grupo de los Tres, Colombia, Venezuela y México firmaron un tratado de libre comercio. El significado de este acuerdo representa no sólo la consolidación de los acuerdos logrados en años anteriores en materia arancelaria y de inversión, sino también una extensión de los compromisos que adquirieron dentro del TLCAN Canadá, México y Estados Unidos en relación con el comercio de bienes y servicios, así como la inversión.

Los países ahora miembros formales del G3 habían ya logrado avances importantes en la liberación comercial y la desgravación de aranceles. México inició la derogación de permisos de importación en 1985, Venezuela empezó a eliminar barreras no arancelarias en 1989 y Colombia hizo reformas a su régimen arancelario en diciembre de 1990.

Dentro del Tratado de Libre Comercio, los tres países acordaron una desgravación a diez años para la mayoría de las manufacturas. Sin embargo, pese a que, antes de la firma del G3, los tres países tuvieron tendencias "similares" en cuanto a los aranceles, existen diferencias respecto de los acuerdos que Colombia y Venezuela establecieron con México.

En forma inmediata a la entrada en vigor del Tratado, el 1 de enero de 1995, México elimina los aranceles de 65% de las importaciones colombianas, en tanto que Colombia lo hace respecto de 40% de las importaciones mexicanas, que incluyen, entre otros, prendas de vestir, computadoras, películas fotográficas y productos químicos.

Por su parte, Venezuela libera 7% de las importaciones mexicanas, entre ellas químicos, farmacéuticos y libros, mientras que México libera 28% de las importaciones venezolanas, que son en su mayor parte derivados de petróleo.

En el Tratado se reconocieron temas importantes y sensibles para los tres países, a saber, el sector automotriz, los productos textiles, las reglas de origen y los productos agrícolas. Para el sector automotriz se creó un comité específico que diseñará las reglas de origen para este rubro y se amplió dos años más el plazo de desgravación arancelaria.

Para el sector agrícola los compromisos fueron la desgravación a diez años, la minimización de los efectos de desviación comercial, como los subsidios internos, y la exclusión de productos sensibles, tales como lácteos, carne de aves, res y porcino, café, maíz y tabaco.

En el sector textil, México logró con Colombia una desgravación a diez años para la mayoría de los productos, en tanto que con Venezuela la desgravación se iniciará una vez que se definan las reglas de origen.

De gran importancia fue la negociación en torno a las reglas de origen. Se creó el Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI), en virtud de que Colombia y Venezuela no producen algunos insumos que exigen las reglas de origen en los sectores químico, de plásticos, textil, del cobre y del aluminio. El CIRI evaluará la capacidad regional para abastecer insumos, pudiéndose flexibilizar las reglas de origen si no existe un suministro suficiente de algunos insumos.

Es importante señalar que el Tratado de Libre Comercio del G3 tiende a conservar el modelo del TLCAN en cuanto a los grupos de negociación y administración de éste, aunque existen ciertas diferencias, como es la creación del CIRI (véase cuadro 11).

Al incluir los servicios dentro del G3, se acordó otorgar el principio de trato nacional y de nación más favorecida, además de la presencia local no obligatoria para los servicios profesionales, de construcción, servicios de cómputo, comercio y transporte. Se limitó el acceso a todo tipo de servicios de telecomunicaciones y en los servicios financieros se incluyeron los principios de reserva cautelar y se excluyeron las actividades financieras relativas a la política monetaria y cambiaria, la banca de desarrollo y los sistemas de seguridad social.

Los acuerdos sobre inversión siguieron lo convenido en el GATT y otros tratados de libre comercio con respecto a los principios de trato nacional y de nación más favorecida, la libre transferencia de recursos, la no imposición de requisitos de desempeño que se discutió en la Ronda Uruguay del GATT y los mecanismos de solución de controversias.

Las disposiciones generales del Tratado del G3 siguen lo dispuesto en el GATT en cuanto a normas técnicas, prácticas desleales

CUADRO 11
Grupos de negociación del G3

1) *Acceso a mercados*

- Barreras arancelarias
- Barreras no arancelarias, salvo productos petrolíferos
- Reglas de origen-CIRI
- Desgravación a doce años en la industria automotriz

2) *Normas*

- Salvaguardas. Establecimiento de una salvaguarda bilateral por cinco años
- Estándares

3) *Servicios*

- Principios generales
- Telecomunicaciones
- Servicios financieros

4) *Inversiones*

5) *Propiedad intelectual. Bajo lo convenido en el GATT*

6) *Resolución de disputas*

de comercio en lo relativo a subsidios y *dumping*, salvaguardas, de acuerdo con el artículo XIX del GATT, y propiedad intelectual. Se previó en el Tratado la creación de una Comisión Administradora que tendrá como función velar por su cumplimiento, integrada a nivel ministerial por los responsables de comercio de los tres países. La Comisión Administradora será la encargada de la resolución de disputas comerciales, las cuales también se podrán llevar a los tribunales arbitrales del GATT.

Esta exposición de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio del G3 muestra la importancia que tuvieron para su negociación y firma las disposiciones contenidas en el GATT y, sobre todo, en el TLCAN, en lo relativo al comercio de bienes y servicios, la inversión y la resolución de disputas. El "modelo" del TLCAN, seguido por el G3, es una muestra de las tendencias que habrán de guiar a los tratados comerciales que en un futuro puedan firmarse en la región. Aún no sabemos si el G3 podrá negociar su ingreso en el TLCAN o si tendrá que esperar para lograr acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Puede decirse que el Tratado de Libre Comercio del G3 logró una de las negociaciones más avanzadas en esta materia en América Latina. Una vez que al parecer se han resuelto los intereses iniciales del G3 (de carácter netamente político), éstos se han transformado en intereses claramente económicos que los llevó a conformar un grupo multilateral que ayude a hacer posible la idea del plurilateralismo económico regional.

Los intereses de los miembros del G3 respecto de Centroamérica y el Caribe son tanto geopolíticos como de seguridad nacional, además de que tal vez se vea también a Centroamérica como una región en la que los países miembros pueden aumentar su influencia económica. En lo que se refiere a México, el G3 representa, políticamente, un apoyo a su independencia en materia de política exterior.

Colombia, México y Venezuela pueden efectivamente obtener ventajas económicas mediante el comercio entre ellos y, como grupo, mediante el comercio con otros países del continente. Un problema que podría surgir entre los países miembros es el de los impedimentos a la desgravación gradual de las exportaciones, debido a dificultades en las reglas de origen y a la diversificación de los productos de los tres países. Aunque Colombia y Venezuela puedan (y de hecho estén logrando) diversificar sus exportaciones a México, el TLCAN da ventajas a los productos de Canadá y Estados Unidos en el mercado mexicano, desplazando sus futuras exportaciones. De ahí la importancia de que el G3 considere seriamente su ingreso en el TLCAN.

Por otra parte, las negociaciones del Pacto Andino parecen haber perdido importancia con la firma del Tratado del G3, aunque hay que recordar la fuerza de negociación que tienen Colombia y Venezuela frente a Bolivia, Ecuador y Perú, países con los que, además, el comercio es más accesible y no se requiere de negociaciones en materia de transporte marítimo.

La firma del Tratado del G3 representa un paso adelante en la liberación hemisférica del comercio y la inversión. Los países miembros del G3 no sólo lograron resolver sus posibles diferencias y "competencia" en productos similares; también siguieron un mo-

delo de negociación que se fue formando con el ALCEU y el TLCAN, y que será sin duda la norma a seguir por los tratados de comercio e inversión que acuerden los países de la región, ya sean bilaterales o multilaterales.

Por último, debemos señalar la importancia del G3 como un tratado que podría incluirse dentro del TLCAN, si lo permiten los negociadores de Estados Unidos, y que de esta forma integraría multilateralmente el comercio de sus miembros con Estados Unidos, en lugar de establecer acuerdos bilaterales con este país, del tipo de eje y rayos. Tal integración es mucho más benéfica para los países latinoamericanos, al presentar un frente de varias naciones ante el socio comercial más importante del hemisferio.

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA: EL MERCOSUR Y EL TLCAN

J. A. GUILHON ALBUQUERQUE
Universidad de São Paulo, Brasil

Durante la guerra fría, muchos países fueron presionados para que se alinearan a una u otra de las superpotencias que encabezaban el conflicto Este-Oeste. Como consecuencia, un considerable número de naciones se beneficiaron de esa constante rivalidad, valiéndose del chantaje geopolítico. Tal fue el caso, especialmente, de los países del Tercer Mundo, en donde las opciones entre modelos de desarrollo y sistemas opuestos de creencias estuvieron siempre más abiertas.

La capacidad para desafiar a las superpotencias se originaba en la rivalidad que existía entre ellas a nivel global y que resultaba en la ocupación permanente de todo el espacio existente por uno u otro de los gigantes, o por los dos. Cada vez que uno o ambos bandos eran obligados a abandonar una política afirmativa en una determinada área geográfica o zona de conflicto, quedaba un vacío de poder.

Con frecuencia ello provocaba un desacuerdo, que en algunos casos reducía considerablemente la capacidad de las superpotencias para implantar sus políticas en aquellas áreas o zonas de conflicto, por el riesgo de una confrontación directa entre ellas. Era entonces cuando las potencias menores e incluso los países en desarrollo hallaban condiciones propicias para aprovechar esos vacíos y llevar adelante sus propias iniciativas políticas. Asimismo, cada una de las superpotencias podía apoyar la iniciativa en tanto el riesgo de una confrontación directa con la otra fuese mayor que el precio que habría de pagar por responder a una provocación.

Esos tipos de brecha no pudieron sobrevivir a la guerra fría o, cuando menos, ya no ofrecen la misma oportunidad de maniobra geopolítica, aunque los vacíos de poder continúen surgiendo (la guerra civil en la ex Yugoslavia es un buen ejemplo de ello). Se podría decir que la existencia de vacíos de poder es una condición inherente al nuevo orden mundial, esto es, la existencia permanente de espacios "desocupados" en áreas en las que las viejas superpotencias ya no participan.

Aunque Estados Unidos, la superpotencia restante, aún conserva cierta capacidad de intervención global, no tiene interés en mantener una política activa en todas las áreas de poder. Actualmente, Estados Unidos y las potencias más importantes están llevando a cabo una revisión de sus intereses estratégicos, la cual está redefiniendo la capacidad de las potencias menores y, en especial, de los países del antiguo Tercer Mundo para tomar iniciativas basadas en maniobras geopolíticas, como las que suelen darse en situaciones de vacío de poder.

En realidad, todos los países y regiones del mundo tenían un interés estratégico definido, aunque variable, con respecto de las superpotencias de la guerra fría. Al concluir la competencia global entre esos dos modos de vida, modelos económicos y sistemas políticos opuestos, muchos países y regiones enteras perdieron su significado estratégico anterior. Asimismo, los principales intereses de las potencias más importantes tienden a converger en el pequeño grupo de los países más ricos.

Para aclarar lo anterior, veamos una definición operativa de lo que se entiende por interés estratégico. Aquí sugiero un análisis en dos sentidos: positivo y negativo. El *interés estratégico positivo* de una nación es mantener y mejorar su posición con respecto de los desafíos actuales y potenciales. Ejemplo de esto son los acuerdos de comercio internacional existentes y en perspectiva, o la tendencia a formar bloques regionales de comercio. Lo llamo *positivo* por su relación con la afirmación de un país como potencia regional o global. El *interés estratégico negativo* intenta impedir el surgimiento de nuevas potencias hegemónicas en el nivel regional o global, es decir, trata de mantener el equilibrio prevaeciente en todas aquellas áreas que podrían influir en la posición relativa de un país dentro del sistema de poder vigente. Para las grandes potencias de la ac-

tualidad, ese interés negativo equivale a preservar el equilibrio del poder entre Europa y Asia, cosa que, no por casualidad, se opone al interés estratégico *positivo* de aquellos países.

Además de los intereses positivo y negativo podemos también identificar un *interés estratégico residual*, que consiste en la prevención de riesgos de seguridad. En ocasiones, el surgimiento de conflictos en una región o la posible ocurrencia de un cambio en el ámbito de la política internacional representa un riesgo para la seguridad de un determinado país. En tal caso, dicha región o ámbito político formarían parte del interés estratégico (*negativo*) de ese país.

En un artículo reciente, Samuel Huntington¹ menciona tres áreas que constituyen nuevos intereses estratégicos para Estados Unidos y que corresponden a las definiciones aquí propuestas. El principal interés estratégico de este país sería, según Huntington, vencer a Japón en la carrera económica² (meta estratégica positiva). La segunda meta (negativa) consistiría en mantener el equilibrio actual de fuerzas en las áreas de interés positivo para Estados Unidos.³ El tercer y último interés estratégico de mayor importancia abarcaría el Golfo Pérsico y lo que él llama "la América Media", que comprende, además de Centroamérica y el Caribe, la parte norte de América del Sur, desde Perú y Colombia hacia arriba.

Otro artículo reciente, éste de Zbigniew Brzezinski,⁴ puede considerarse, al igual que el de Huntington, representativo del debate en torno de la revisión de la nueva estrategia mundial de Estados Unidos. Aunque más extenso que Huntington al presentar una lista de metas estratégicas globales, Brzezinski ni siquiera menciona a América del Sur.

Es evidente que América del Sur no se encuentra entre las prioridades estratégicas de Estados Unidos, la superpotencia restante, ya que, al igual que África, no representa ni un desafío positivo,

¹ Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests", *Survival*, vol. 33, núm. 1, enero-febrero de 1991, pp. 3-17.

² "...para mantener a Estados Unidos como primera potencia mundial, lo que, en la década siguiente, significa enfrentar el desafío económico japonés", *ibid.*, p. 8.

³ "...para impedir el surgimiento de una potencia político-militar hegemónica en Eurasia", *ibid.*

⁴ Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs*, otoño de 1991, pp. 1-20.

en términos de competencia económica, ni un desafío negativo, en cuanto a desequilibrio del poder. No hay motivo para temer, en un futuro próximo, el surgimiento de un poder hegemónico en América del Sur que sea capaz de desafiar el liderazgo estadounidense en la región o de amenazar la seguridad mundial. Y dada la lógica de la guerra fría, la capacidad de la región para realizar maniobras geopolíticas ha disminuido drásticamente con el creciente aislamiento político de Cuba.

En consecuencia, los gobiernos de América del Sur están cada vez más preocupados por la falta de capacidad de la región para mantenerse en el mapa del interés mundial. Y, en ese contexto, la tendencia a conformar bloques regionales de comercio puede ser percibida como una amenaza o bien como una panacea.

La proclamación de la integración europea, en 1993, provocó diversas interpretaciones en América del Sur. Para algunos la Unión Europea (UE) es una nueva superpotencia que ofrece la oportunidad de cambiar de socio comercial a aquellos países cuyas relaciones con Estados Unidos no son satisfactorias. Estas naciones se sienten seguras, dadas sus raíces comunes con gran parte de Europa, y sueñan con una fraternidad latina como protección contra las realidades del mercado.

Otros países, por el contrario, temen que surja una fortaleza europea, es decir, un nuevo proteccionismo hacia afuera de las fronteras derribadas dentro de la UE. El retiro de inversiones en América del Sur por parte de los socios comerciales tradicionales de Europa Occidental parece indicar la desaparición gradual de las relaciones económicas con los países europeos.

La caída del imperio soviético constituye otro motivo de preocupación. Europa Central aparece ahora como un mercado mucho más atractivo para las inversiones que fueron retiradas de países como Brasil y Argentina. Esto se debe, en primer lugar, a que existen nexos culturales más fuertes entre Europa Occidental y Central que con África y América Latina. En segundo lugar, los europeos, como es comprensible, sienten una necesidad moral de ayudar a esos hermanos en desgracia desde hace tanto tiempo. Y por último, existe el proyecto de desarrollar un mercado con una infraestructura industrial y tecnológica supuestamente más desarrollada que la existente en América Latina.

Los vínculos privilegiados entre Europa y sus antiguas colonias también constituyen una fuente de inquietud. Ha habido incluso propuestas para que se extienda a América Latina el estatus que otorgan los Acuerdos de Lomé, en vez de exigir la eliminación de las barreras comerciales.

Ésta es una idea ambigua, relacionada con la expectativa de contar con una puerta de entrada privilegiada a Europa, a través de los países ibéricos. Entre otras cosas, ello desviaría ciertas tendencias actuales del comercio con Alemania, por ejemplo, hacia España y Portugal, lo que significaría un mayor distanciamiento, y no una aproximación, a los polos más dinámicos de crecimiento de la UE.

Es por tal el temor de desaparecer del mapa estadounidense y europeo que aquellos que en el pasado culparon a los intereses estratégicos imperialistas del atraso y dependencia de América Latina, piensan ahora que el problema se debe a la reticencia de nuestro imperialismo en continuar explorando los países latinoamericanos.

Sin embargo, en ese contexto, la única amenaza es que América del Sur no logre asumir, por primera vez, la responsabilidad de su propio desarrollo. En lugar de exigir una nueva dependencia, tiene la oportunidad de beneficiarse de esta nueva situación, en la que no se encuentra integrada a un bloque de comercio específico. A lo largo de su historia, América del Sur ha estado vinculada al centro dinámico de la economía mundial; surgida como una parte del mundo económico ibérico, ella perteneció a la primera economía global.

Más tarde, en el siglo XIX, América del Sur fue incorporada al imperio británico, el único, en ese siglo de imperialismos, con capacidad para imponer su visión de un equilibrio de fuerzas en Europa y de hegemonía mundial. En el siglo siguiente, fue incorporada al imperio estadounidense, como una parte virtual de su esfera de seguridad interna. De esta manera, tal vez sería conveniente reconsiderar la idea de una correlación perfecta entre integración al centro de la economía mundial y éxito económico.

La actual situación de independencia de América del Sur respecto de los bloques comerciales existentes puede ser examinada desde dos puntos de vista. Por una parte, puede significar la condena a una posición marginal irreversible. Por la otra, tal vez abre la

posibilidad de establecer vínculos cooperativos con todos los bloques o áreas de libre comercio. Incluso puede significar la opción de escoger entre diferentes formas de integración con cada área o bloque y ofrece también a América del Sur libertad para exigir un verdadero multilateralismo.

Lo anterior representa, por tanto, una alternativa real y no una fatalidad. El hecho de que América del Sur haya sido eliminada del mapa de las grandes potencias no implica condenarla de manera permanente a ser una región marginada. Sin embargo, por otra parte, el reinicio del flujo de inversiones extranjeras a América del Sur tampoco significaría una invitación para que ingresara al club.

Debe quedar claro que la redefinición del papel de América del Sur en la economía mundial no puede limitarse a las prioridades residuales de las potencias más importantes, como amenaza a la seguridad —debido al tráfico de drogas, por ejemplo—, o a sus prioridades negativas, como una amenaza al equilibrio regional y a la hegemonía estadounidense. Para que puedan recuperar un sitio de importancia en la economía mundial, los países sudamericanos deben partir de la correcta comprensión del actual modelo de desarrollo.

Antes que nada, el interés estratégico positivo de Estados Unidos y de otras grandes potencias significa mucho más que el solo hecho de mantener el equilibrio económico entre ellas. Para que Estados Unidos pueda conservar su nivel de competitividad no basta —contrariamente a lo que podría suponerse a partir de lo sugerido por Huntington— con que responda al desafío japonés, mediante una especie de neoaislacionismo. Es difícil imaginar cómo podrían Estados Unidos, los países de la UE o Japón encarar el desafío que cada uno de ellos representa para los otros mediante un ajuste autosuficiente de sus economías internas.

Aún no hay señales claras de una recuperación de la economía mundial. La tendencia recesiva actual de la economía estadounidense podría recrudecerse. Sin embargo, el llamado “desafío japonés” no puede combatirse sin un grado significativo de expansión económica, es decir, de expansión del comercio exterior y de la actividad económica externa, en general. Y esto implica cierto tipo de integración de nuevas economías regionales o nacionales.

De ser esto correcto, la definición de las metas estratégicas positivas de las potencias más fuertes debe implicar una definición

clara de los países y regiones que puedan crear oportunidades concretas de crecimiento económico en la década actual. Parece correcto suponer que tales oportunidades deben buscarse en países y regiones que no estén ya integrados o en vías de integrarse en áreas o bloques de comercio existentes. Al mismo tiempo, dichas economías nacionales o regionales deben tener perspectivas reales de crecimiento económico a corto plazo.

Es obvio que las actuales oportunidades de desarrollo económico dentro de las áreas de comercio exterior existentes —norteamericana, europea y japonesa—⁵ beneficiarán, en primer término, a las economías más dinámicas de esas mismas áreas. Tal vez los países de otras regiones actúen con mucha cautela para evitar una competencia demasiado acentuada en zonas consideradas sensibles por potencias económicas tales como Estados Unidos, Alemania o Japón. En otras palabras, México, la costa mediterránea o los alrededores de Japón no son la respuesta al desafío que implica mantener el equilibrio con otras importantes potencias económicas.

Lo que sugiero con esto es que, entre los países no integrados a las principales áreas de comercio exterior, los más desarrollados del Cono Sur —Brasil, Argentina y Chile— representan la alternativa más viable para la expansión a corto plazo del mercado, ya sea desde el punto de vista de Estados Unidos, de Japón o de los países de la UE. Analicemos las opciones que se presentan en otras regiones.⁶

Europa Occidental ha mostrado mucho interés por Europa Oriental. Sin embargo, éste no es el resultado de un interés estratégico positivo, pues su meta no es aumentar el poder económico de las naciones europeas. En los países de Europa Oriental la inestabilidad política, aunada al rezago económico, representa un riesgo inmediato contra la seguridad. Por ello, la preocupación política y la ayuda económica son producto de la estrategia residual de Eu-

⁵ En el contexto actual, "área de comercio exterior" no implica que Europa, América del Norte y el sureste de Asia estén pensando o empeñados en crear un bloque comercial cerrado, con miras a una guerra comercial.

⁶ Ya anteriormente abordé esos temas en "O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais", *Série Política Internacional*, núm. 5, São Paulo, Universidad de São Paulo, Programa de Política Internacional e Comparada, junio de 1991, 22 pp.; y en J.A. Moisés, comp., *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*, São Paulo, Paz e Terra/usp, 1992.

ropa Occidental, que necesita evitar riesgos económicos y de seguridad. Asimismo, la ayuda económica es tan reducida que no concuerda en absoluto con el argumento de que la reducción masiva de las inversiones de Europa Occidental en nuestras naciones tiene la finalidad de lograr una rápida integración de Europa del Este. Estos últimos no representan —ni lo harán en un futuro próximo— una opción atractiva para la inversión extranjera.

Argumentos similares se aplican a los casos de México, América Central y el Caribe. En lo que se refiere a la zona septentrional de América del Sur, incluidos Perú y Colombia, se trata de un interés estratégico residual, determinado principalmente por aspectos de seguridad interna.

Si descartamos por ahora la posibilidad de una rápida integración económica regional en África del Sur, que en un futuro podría efectivamente convertirse en una opción atractiva, los países del Cono Sur cuentan con las condiciones idóneas para procesar de manera rápida grandes flujos de capital, ya sea en el sector productivo o en los rubros comercial o financiero. Contrariamente al caso de Europa Oriental, Brasil, Argentina y Chile sí cuentan con una élite empresarial; con sindicatos satisfactoriamente organizados y con una considerable capacidad para la negociación industrial; con una comunidad bancaria que aún funciona, pese a la precariedad de las políticas monetarias de Brasil y Argentina; con un mínimo de disciplina obrera y una aspiración relativamente generalizada de prosperidad social.

En estos países continúa el proceso de transición de un régimen autoritario hacia instituciones democráticas. Su historia política está marcada por la inestabilidad económica y política. Asimismo, estas naciones han vivido episodios de graves enfrentamientos sociales, con diversos grados de éxito (o fracaso) y, en el caso específico de Brasil y Argentina, deben hacer frente a una presión internacional cuya negociación es difícil, debido a su deuda externa y a la precariedad de sus políticas monetaria y cambiaria. En términos de las metas estratégicas positivas de las mayores potencias, el atractivo que ofrece el Cono Sur podría resultar parcialmente perjudicado por las restricciones que acabamos de mencionar.

Podemos concluir, entonces, que el Cono Sur no ha quedado del todo excluido del mapa económico. No obstante, su reintegra-

ción a las nuevas relaciones económicas depende fundamentalmente de su capacidad para llevar a término la transición hacia la democracia por medio de reformas institucionales que conjuren riesgos mayores de inestabilidad y pongan fuertes obstáculos al resurgimiento de políticas económicas populistas.

Desde esa perspectiva, la idea de integración económica regional podría parecer tan sólo una panacea más. ¿Por qué no estabilizar primero la economía y la política para, posteriormente, integrar las economías nacionales que hayan recuperado su dinamismo económico? ¿Acaso tiene sentido integrar rezagos industriales, mercados limitados y un reducido comercio regional?

Tales críticas se dirigen al concepto tradicional de integración latinoamericana, que es una idea fuertemente vinculada a la teoría de sustitución de importaciones y profundamente arraigada en la ideología tercermundista. Sin embargo, no pueden aplicarse a las políticas que orientan el concepto del Mercosur,⁷ mercado común que será creado en 1995 y que comprende a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

En los orígenes del Mercosur, en la década de los años ochenta, se produjo un cambio en las relaciones bilaterales de Brasil y Argentina. De la situación de franca competencia por la hegemonía en el Cono Sur y en toda América Latina que prevaleció en los años sesenta y setenta, Brasil y Argentina iniciaron en 1979 un proceso de cooperación en áreas específicas. Ese año, los dos países, junto con Paraguay, firmaron un acuerdo para regular la exploración conjunta del río Paraná. Al año siguiente, en 1980, Brasil y Argentina signaron un nuevo pacto, relativo a la cooperación en materia de energía nuclear, al que acompañó un mecanismo de consultas políticas permanentes entre los ministros de Relaciones Exteriores de ambas naciones.

Con la elección de los nuevos gobiernos democráticos de Argentina (Raúl Alfonsín) y Brasil (José Sarney, electo vicepresidente de Tancredo Neves), el proceso se aceleró. Los mandatarios se reunieron en 1985 y redactaron una declaración (el Acta de Iguazú) que establecía la creación de una comisión conjunta de alto nivel con el fin de analizar la integración económica entre los dos paí-

⁷ Mercosur es la abreviatura utilizada para Mercado Común del Sur.

ses, no sólo desde el punto de vista comercial, sino con una perspectiva más amplia. En consecuencia, a dicha Acta siguió, en 1986, el Programa Conjunto de Integración y Cooperación Económica, que contiene doce protocolos referentes a temas específicos, tales como comercio exterior, aduanas, reglamentos técnicos, impuestos y políticas monetarias, transporte, política industrial y tecnológica, política agrícola y energética, etcétera.

En 1988, Argentina y Brasil firmaron un tratado bilateral de integración, cooperación y desarrollo, que fue ratificado al año siguiente por los Congresos de ambos países y que establecía la creación, en el término de diez años, de un área de libre comercio entre Argentina y Brasil. En 1990, los gobiernos de las dos naciones tuvieron nuevos presidentes: Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor en Brasil. Ellos firmaron el Acta de Buenos Aires, que adelantaba para 1995 (31 de diciembre de 1994) el establecimiento de un mercado común y no únicamente de un área de libre comercio. Por último, en 1991, Argentina y Brasil, junto con Paraguay y Uruguay, firmaron el Tratado de Asunción, que amplió el Mercosur para incluir a estos dos últimos países, pero sin modificar la fecha de 1995 como término.⁸

Son cuatro los principales argumentos que pueden presentarse en contra de la viabilidad del Mercosur. En primer lugar, el desequilibrio evidente en términos de población, tamaño de las economías y nivel de desarrollo económico. Brasil es varias veces más grande que sus tres socios comerciales en conjunto y únicamente Argentina se le puede comparar en lo que a modernización económica se refiere, aunque su sector más dinámico siga siendo el de los productos agrícolas.

Por otra parte, los actuales gobiernos de Brasil y Argentina aceleraron en exceso el ritmo de integración, lo que fue ratificado por los otros dos países. De esta manera, aun si no existieran otros problemas para la implantación plena del programa, consideramos sumamente inadecuado que se pretenda llevar a cabo un proceso de institucionalización supranacional en apenas un par de años. La

⁸ Véase Ruben Antônio Barbosa, "A evolução do processo de integração na América do Sul", *Série Política Internacional*, núm. 2, São Paulo, usp, Programa de Política Internacional e Comparada, junio de 1991; y Francisco Thompson Flores Neto, "Integração e cooperação Brasil-Argentina", *ibid.*, núm. 3.

organización de la UE partió de un nivel de vinculación económica mucho más alto y fue también menos ambiciosa. En el caso del Mercosur, la rapidez representa más una desventaja que una ayuda.

Esta aceleración es una clara consecuencia de la brevedad de los periodos electorales que caracteriza a los mandatos presidenciales en democracias plebiscitarias como la de Brasil y Argentina.⁹ Diez años es un plazo muy prolongado cuando los periodos presidenciales duran cuatro o siete años y no existe reelección.

Otra consecuencia de este rasgo electoral se relaciona con el tercer obstáculo del Mercosur. Es evidente que la inclusión de Paraguay y Uruguay aumenta el desequilibrio entre los socios comerciales y la complejidad de la negociación. Sin embargo, quedar excluidos del Mercosur resultaba una carga electoral demasiado pesada para los presidentes de los dos países más pequeños del Cono Sur. Sea cual sea el mérito del sensato gesto de los mandatarios de las dos naciones mayores, esa concesión constituye un buen indicio para determinar la capacidad de los gobiernos brasileño y argentino de resistir —o no— mayores presiones (provenientes, por ejemplo, de uno u otro) que busquen modificar las reglas.

El último argumento, no menos importante, se refiere a la fragilidad de las políticas públicas, que, en general, dependen de los poderes ejecutivos presidenciales, particularmente en el caso de regímenes presidencialistas plebiscitarios. Las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior no son sometidas a un efectivo consenso legislativo, sino que dependen únicamente del criterio del presidente y de sus múltiples asesores, que no siempre están de acuerdo entre ellos. La coordinación de las macropolíticas entre los dos países más importantes del Mercosur se torna, por tanto, una imposibilidad práctica en el momento actual. Asimismo, el único mecanismo del que se dispone para dicha coordinación es el de comisiones intergubernamentales, que podrían adolecer de ese mismo mal congénito.

Ahora analicemos los argumentos favorables a la integración económica del Mercosur. La complementariedad de las exportaciones e importaciones entre los países fue un requisito importan-

⁹ Hice una descripción de los rasgos generales del presidencialismo plebiscitario en "Le présidentialisme plébiscitaire et l'instabilité des démocraties", *ibid.*, núm. 1.

te de la vieja teoría de integración latinoamericana. Por el contrario, la actual integración económica de diversas regiones del mundo se basa en la competitividad global y en la complementariedad intrasectorial. En este sentido, no suponemos que el Mercosur vaya a aumentar su intercambio de, por ejemplo, trigo argentino por turbinas eléctricas brasileñas. Lo que se espera es que aumenten las inversiones argentinas o uruguayas en la industria azucarera brasileña, o que se fomente la creación de *joint-ventures* multinacionales del Mercosur para competir en aquellos mercados extranjeros en los que ya operan empresarios brasileños.

Es por ello por lo que el Cono Sur no debe actuar con base en una estrategia defensiva, sino con una política agresiva. No se planea que el Cono Sur tenga una reacción de autosuficiencia ante los bloques comerciales que han excluido a los países latinoamericanos. Su objetivo es, más bien, asociar a los sectores más dinámicos y competitivos de cada país de la región a fin de elevar su nivel de competitividad en el nivel internacional.

Tanto Brasil como Argentina, los principales socios del Mercosur, están adaptando sus economías a la era posterior al modelo de sustitución de importaciones. Aunque a un ritmo y con resultados diferentes, ambos siguen etapas de ajuste económico similares a las que recorrieron otros países latinoamericanos, como Chile o México: apertura de la economía al comercio exterior, privatización de empresas estatales y reducción o intento de reducción de los déficits públicos.

La coordinación de macropolíticas que exige la integración regional del Mercosur ejercerá una presión adicional sobre los gobiernos nacionales para que se mantenga el ritmo de los ajustes. Y cuando menos, esa necesidad de coordinación constituirá un obstáculo suplementario a que se efectúen cambios bruscos en las macropolíticas nacionales.

Más aún, los acuerdos internacionales tienen, frecuentemente, la capacidad para eliminar de la agenda política interna ciertos asuntos ya especificados en los mismos. Todos los procesos de integración económica que, basados en acuerdos o tratados internacionales, fueron exitosos, siempre han tenido sólidos motivos para eliminar de la orden del día interna los asuntos incluidos en tales tratados internacionales.

La primera estructura institucional de la Unión Europea (la Haute Autorité pour le Charbon et l'Acier) tuvo como finalidad apoyar los profundos ajustes económicos nacionales relacionados con las políticas del carbón y el acero, que, de otra manera, habrían encontrado una fuerte oposición interna. Por su parte, Canadá y México, antes de pensar en acercarse a Estados Unidos para negociar un acuerdo comercial, debieron experimentar difíciles ajustes internos cuyo objetivo era abandonar las antiguas políticas de sustitución de importaciones. En estos dos países la oposición a las políticas de ajuste fueron de tal magnitud que por un momento se temió que tendrían que hacerse concesiones que mutilarían las reformas originales. Y en tales casos, la posibilidad de eliminar la controversia respecto de los ajustes en el ámbito interno fue bienvenida por los líderes de la reforma.

Si la eliminación de ciertos temas polémicos de la esfera interna en lo relativo a asuntos económicos constituye un rasgo positivo y nada despreciable de los acuerdos internacionales, ello nos permitiría contrarrestar dos de las críticas más importantes que se hacen al Mercosur. La primera de ellas se refiere a la fragilidad de las macropolíticas en democracias plebiscitarias tales como el sistema presidencialista de Brasil y de Argentina. Así, en vez de tener que esperar la previa estabilización de políticas a fin de lograr una coordinación multipartita, sería de esperar que la necesidad de coordinación impuesta por los acuerdos internacionales funcionaría como un poderoso incentivo para la estabilización de las macropolíticas internas.

La segunda crítica se refiere a la fuerte oposición que se encuentra en esos países contra las reformas liberadoras. La apertura completa de las economías de los países del Cono Sur es supuestamente necesaria para la ejecución de acuerdos regionales de comercio. Por lo tanto, un programa completo de liberación podría ser fácilmente derrotado por obra de fuertes intereses de origen interno y externo. Por el contrario, podría esperarse que los acuerdos internacionales que exigen políticas de liberación funcionarían como una fuerza tendiente a eliminar esas políticas de la agenda nacional, con lo que contribuirían a su continuidad y éxito.

EL TLCAN Y EL FUTURO DEL MERCOSUR

Admitir que el continente americano comparte intereses estratégicos comunes es una condición necesaria para que sus dirigentes estén dispuestos a contribuir a la creación de un ambiente favorable al crecimiento económico, al progreso social y a la paz. El inicio de un nuevo gobierno en Estados Unidos, aunado al surgimiento de iniciativas de cooperación multilateral en diversas subregiones del continente, a las nuevas perspectivas de crecimiento y al reciente proceso de democratización en América Latina son todos ellos factores que ofrecen una ocasión propicia para que los académicos y dirigentes empresariales y sindicales del continente se reúnan a fin de estudiar los caminos y obstáculos que se plantean para la integración política y económica de la región.

El TLCAN y el Mercosur constituyen a la fecha las experiencias de integración más promisorias del continente. Una mayor cooperación y comprensión entre los líderes no gubernamentales de ambos grupos de países facilitarían el camino hacia la cooperación continental.

Sin embargo, la convergencia que existe entre los intereses estratégicos de América del Norte y América del Sur con frecuencia se pierde de vista debido a ciertas incomprendiones derivadas, por ejemplo, de los intereses organizados que se oponen a la liberación del comercio exterior, de los prejuicios culturales y sociales, así como de los obstáculos producto de las diferencias en los sistemas legales y políticos de los diversos países.

Superar tales obstáculos es una condición previa para lograr la cooperación, a la vez que el mutuo entendimiento es prerrequisito para poder identificar los problemas y adoptar iniciativas tendientes a solucionarlos.

Una nueva relación

Luego de una larga historia en la que el apoyo económico y los asuntos de seguridad nacional fueron los temas que predominaron en las relaciones de América Latina y Estados Unidos, la Iniciativa para las Américas, lanzada por el presidente George Bush,

fue la primera propuesta en la que se consideró a los países del continente como socios potenciales. Por ello, los dirigentes de las naciones latinoamericanas esperaban que al iniciar el mandato del presidente Bill Clinton el continente recibiría una verdadera atención y ocuparía un lugar especial en la agenda exterior estadounidense.

Sin embargo, en Estados Unidos se generaron fuertes presiones, tanto internas como externas, que obligaron al nuevo gobierno a adoptar una agenda predeterminada y superdimensionada, la cual, por una parte, incluía una serie de reacciones *ad hoc* a las crisis regionales que supuestamente representaban una amenaza contra la seguridad del país y su liderazgo internacional, y por la otra, implicaba un drástico alejamiento del antiguo compromiso de Estados Unidos con el comercio internacional y, en especial, con el libre comercio.

Como ejemplo del primer grupo de presiones, a los difíciles conflictos internacionales se sumaron dos nuevos motivos de preocupación, apenas unas semanas antes de la toma de posesión de Clinton: la intervención en Somalia y el envío de fuerzas militares a Irak para hacer respetar la zona restringida de vuelo en el sur de ese país. Asimismo, se multiplicaron las presiones internacionales y nacionales en favor de la intervención militar en Bosnia y de la conformación de un nuevo frente de ayuda humanitaria para Sudán.

Como ejemplo del segundo tipo de presiones, ciertos grupos poderosos en el interior de la coalición demócrata quisieron imponer sus intereses particulares en la formulación de la agenda exterior. Como consecuencia, los temas del medio ambiente, los derechos humanos, la democracia y la protección de los trabajadores, entre otros, se plantearon con frecuencia, en un desafío a los compromisos externos previamente adquiridos por Estados Unidos. Las negociaciones en el GATT y del TLCAN, la aplicación de la cláusula de nación más favorecida a China y, en general, el compromiso de Estados Unidos con el libre comercio, fueron señalados como causas del retraso en la recuperación económica del país.

Tales intereses internos y externos afortunadamente no llegaron a prevalecer respecto de México, cuya inclusión en la zona de libre comercio de América del Norte se consumó a principios de 1994. No está claro, sin embargo, si esta nueva relación se ampliará al resto del continente.

Por otra parte, es un hecho que, mientras que los principales socios comerciales de Estados Unidos, a saber, Europa y Japón, enfrentan una recesión y carecen del liderazgo político necesario para impulsar su crecimiento, América Latina, en su conjunto, se encuentra en camino hacia la expansión económica. Asimismo, mientras que las relaciones económicas de Estados Unidos con Europa y Japón están al borde de una guerra comercial, prácticamente todos los países latinoamericanos están abriendo sus mercados y modernizando sus economías. Su disposición para continuar con la liberación y llegar a acuerdos comerciales con Estados Unidos es, en términos generales, evidente.¹⁰ Aunado a ello, las exportaciones estadounidenses a los países de América Latina se han incrementado desde fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, dando como resultado un superávit comercial que Estados Unidos no tiene con ninguna otra región.

Las bases para una nueva relación en el continente dependen de dos factores. El primero está ya prácticamente asegurado con las negociaciones del TLCAN. El segundo factor consistiría en establecer relaciones económicas y políticas más estrechas con Brasil. Dado su enorme mercado interno y su peso específico dentro del comercio regional, Brasil marcaría los límites máximos que toda iniciativa de integración del continente habría de alcanzar y, particularmente, en lo que se refiere al Cono Sur.

El establecimiento de relaciones preferenciales, tanto económicas como políticas, en el interior del continente, proporcionaría a Estados Unidos un ambiente protegido para reactivar su economía. Aun bajo las condiciones más favorables, resultantes de la exitosa conclusión de las negociaciones del GATT, no se volverían a analizar ciertos "temas nuevos" del comercio internacional que ya se encuentran incluidos tanto en el TLCAN como en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU). Por tanto, establecer una zona de libre comercio ampliada al continente debería de ser un objetivo prioritario del gobierno de Clinton.

Mi investigación sobre las políticas de Estados Unidos respecto del Cono Sur revela que entre los funcionarios de nivel medio de ese país prevalece la opinión de que sí existe el interés, en el largo

¹⁰ La excepción obvia es Brasil.

plazo, de ampliar los acuerdos comerciales a todo el continente. Sin embargo, al parecer tal opinión no es compartida por los funcionarios de alto nivel, por la prensa o por la opinión pública.

No obstante, los obstáculos para el surgimiento de una nueva relación en el continente americano no radican únicamente en la dificultad de Estados Unidos para definir sus intereses estratégicos en el hemisferio. A diferencia de la mayoría de los gobiernos, una parte considerable de la élite intelectual latinoamericana continúa apegada a conceptos surgidos durante la guerra fría y, por tanto, las propuestas para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio continental se perciben como una maniobra de desviación comercial, cuando no como una amenaza contra el crecimiento independiente de América Latina.

La Iniciativa de Bush

La Iniciativa para la Empresa de las Américas (IEA), lanzada por el gobierno de Bush, fue la primera y más polémica propuesta para crear una zona de libre comercio en el nivel continental. La IEA ha sido analizada según muchos enfoques, a partir de lo que se dice es su motivación "real". Pero, cualquiera que sea esa "motivación real", lo cierto es que la IEA es sólo una de las posibles alternativas de Estados Unidos en cuanto a su relación con América Latina, en el escenario posterior al fin de la guerra fría.

En ese contexto, la IEA responde a dos aspectos de las relaciones internacionales. Por una parte, a la opinión generalizada de que una economía sana y una competitividad en el nivel mundial son condiciones esenciales para mantener la hegemonía económica. Por la otra, a la creciente importancia que ha adquirido el ser una economía atractiva para las relaciones internacionales. En este sentido, los países latinoamericanos resultan de interés no sólo cuando representan una amenaza contra la seguridad interna de los países ricos (en especial, de Estados Unidos), sino también por el hecho de que sus mercados ofrecen la oportunidad de ampliar las perspectivas de expansión comercial.

Si bien se han expuesto abundantemente los pros y contras de la IEA, existe un mayor consenso en cuanto a la diferencia que exis-

te entre el amplio significado de la Iniciativa y sus frugales resultados en la práctica. Tal diferencia puede explicarse, de manera concisa, por las tres siguientes razones:

a) Aun cuando la IEA fue considerada (por Henry Kissinger, entre otros) la estrategia diplomática más innovadora del gobierno de Bush, ésta no produjo resultados concretos. Salvo por la inclusión de México en el TLCAN, que, en rigor, es independiente de la IEA y que estuvo sujeta a complejas negociaciones en el Congreso estadounidense, sólo se han establecido acuerdos marco con otros países latinoamericanos.

b) Excepto por México, al que abiertamente se considera un caso excepcional, la IEA al parecer resultaría básicamente de interés a los países más pequeños del continente y, sobre todo, a aquellos que dependen más de Estados Unidos en términos comerciales.

c) Si bien la IEA adoptó una estrategia multilateral al firmar acuerdos marco con grupos regionales de países, los avances en las negociaciones mostraron una tendencia a enfocarse en situaciones bilaterales.

Los beneficios que una zona continental de libre comercio pudiera representar para los países latinoamericanos varía según los distintos autores. Pero, salvo por el enfoque de Erzan y Yeats,¹¹ que se refieren a países y grupos regionales específicos, la mayoría de los estudios prevén pérdidas y ganancias para América Latina, vista como un todo. No obstante, ciertos países y grupos de naciones muestran intereses discrepantes en lo que se refiere a un acuerdo comercial continental que incluya a Estados Unidos.

Los países más pequeños y con una importante dependencia comercial de Estados Unidos tienden a estar en favor de una zona continental de libre comercio. A partir de esto, las naciones de América Central y el Caribe apoyarían con más entusiasmo tal idea, que los países de América del Sur. El mismo razonamiento es aplicable a:

* Países de mayor tamaño, con una fuerte dependencia y proximidad a Estados Unidos, como Canadá y México.

¹¹ Refik Erzan y Alexander Yeats, "US-Latin America Free Trade Areas: Some Empirical Evidence", en Sylvia Saborio *et al.*, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick y Oxford, Transaction Publishers, 1992.

* Países que, independientemente de su tamaño y dependencia comercial, comparten problemas de seguridad nacional con Estados Unidos, tales como Perú, Bolivia y Colombia.

* Países que recorrieron complejos procesos de liberación económica y para los cuales un acuerdo comercial con Estados Unidos, además de dar fin al debate interno en torno de la liberación económica, representaría una carta de buena conducta ante la comunidad financiera internacional, como son Chile, Argentina y, por supuesto, México.

Brasil, Argentina y la integración continental

Existen dos casos particulares que deben estudiarse por separado, a saber, los de Brasil y Argentina.

El comercio exterior de Brasil representa una porción relativamente pequeña de su PIB (cerca de 10%) y, aunque Estados Unidos es su principal socio comercial, éste no absorbe sino una quinta parte de las exportaciones brasileñas. Si bien es cierto que dos terceras partes de las exportaciones brasileñas que van a Estados Unidos son manufacturas (contra dos terceras partes de materias primas destinadas a Europa), tales exportaciones corresponden a sectores muy "sensibles" (léase, poco competitivos) y generalmente son sujetas a barreras no arancelarias. Por otra parte, en términos generales, las exportaciones brasileñas ya gozan del beneficio de barreras arancelarias bajas en Estados Unidos. Por consiguiente, Brasil tendría menos interés en que se ampliara la liberación de los aranceles, que en que se eliminaran las barreras no arancelarias.

En la literatura brasileña relativa a una zona continental de libre comercio prevalece la opinión de que los acuerdos comerciales con Estados Unidos que podrían resultar más atractivos para Brasil son aquellos que incluyeran a los sectores más sensibles para ambos países. Dado que las barreras existentes entre ellos son difíciles de negociar en un nivel bilateral, los acuerdos multilaterales (como el GATT) podrían resultar de mayor interés para ambas naciones y provocarían una menor oposición interna.

En lo que se refiere a Argentina, este país ve con claridad que su integración en el mercado norteamericano es el paso esencial

para modernizar la economía y aumentar su eficiencia y competitividad. En este sentido, la integración con Brasil (por intermedio del Mercosur) significaría una mayor capacidad negociadora, tanto para Argentina como para Brasil.

Del análisis anterior podemos destacar algunos puntos esenciales. El primero es que existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de debatir el tema relativo a la integración hemisférica. Es un hecho que tanto los partidarios como los opositores de la IEA o de la ampliación del TLCAN al hemisferio se han dedicado a analizar de manera prospectiva los posibles efectos de un mercado continental sobre los países latinoamericanos. El segundo punto es que la percepción sobre el interés estratégico y los riesgos y beneficios que pueden derivarse de la integración continental está ligada a la percepción sobre los riesgos y beneficios de la integración comercial con Estados Unidos, ambas cruciales para la consolidación o superación de los escollos que plantea la integración regional. De ahí la importancia de estudiar los obstáculos no económicos a dicha integración. El tercer punto es que tales estudios deben dar prioridad al eje norte-sur y, dentro de éste, a los países que por su dimensión específica y su participación en el comercio subregional podrían determinar los límites del proceso de integración económica y política del continente.

POSTURA DEL GOBIERNO DE CLINTON CON RESPECTO A UNA MAYOR INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL CONTINENTE AMERICANO

KEITH E. MASKUS

Universidad de Colorado-Boulder

En este trabajo analizo cuál es la postura del gobierno del presidente Clinton en cuanto a ampliar el proceso de integración económica entre Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio occidental. En particular, examinaré cómo se observa este tema en Washington y destacaré los diversos objetivos y limitaciones que se plantean para llevarlo a cabo en los planos económico y político. Mi tesis central es que, si bien las autoridades comerciales de Estados Unidos efectivamente van a estudiar las posibilidades de una mayor integración, es poco probable que en el corto plazo (es decir, en el término de uno o dos años) el gobierno de Clinton conceda mucha atención al asunto, debido principalmente a factores de orden político. Sin embargo, la integración de América Latina y Estados Unidos, o hemisférica, presenta una lógica dinámica casi irresistible, en virtud de las recientes y continuas reformas políticas y estructurales que han tenido lugar en la región. La integración brinda a Estados Unidos una oportunidad única para estimular el crecimiento económico y la democratización política de sus vecinos, a la vez que para activar su propia economía. Por ello, considero que sí se darán avances considerables en el largo plazo, sobre todo si el presidente Clinton es reelegido.

Se podría afirmar que él está en favor de la *idea* de una liberación comercial en el nivel hemisférico, aunque los detalles sobre cómo alcanzar esa meta todavía no se han definido claramente. Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente extracto del discurso que Clinton pronunció ante la Cámara de Comercio de Estados Unidos, el 1 de noviembre de 1993:

Los beneficios reales en cuanto a creación de empleos a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] no se generarán con su sola aprobación, aunque estamos convencidos de que para 1995 éste habrá creado 200 000 nuevos empleos. Las ganancias reales se darán cuando podamos abrir el TLCAN a Chile, a Argentina, a Colombia, a Venezuela y a otras democracias latinoamericanas orientadas al mercado, lo que nos permitirá crear un mercado de consumo de alrededor de 700 millones de personas, cifra que a principios del próximo siglo rebasará los mil millones.

Si lo aprobamos, no sólo obtendremos en el futuro inmediato la ventaja competitiva de poder vender al mercado mexicano, que constituye en sí mismo un trampolín para llegar al resto de América Latina, sino también la plena certeza de que Estados Unidos sigue por el camino correcto, que tenemos al futuro de nuestro lado, que nos preparamos para entrar en una etapa en que nuestra gente estará capacitada para competir y ganar en una economía global menos proteccionista, más abierta, más llena de oportunidades y con mayores niveles de paz y democracia, todo lo cual tiene una importancia capital.

Sin duda, tal declaración puede interpretarse como el compromiso con una mayor integración, en el nivel conceptual. Y aun si admitimos que lo que buscaba el presidente no era sino ganar apoyo para la ratificación del TLCAN, sus palabras revelan la genuina convicción de que una mayor integración económica ofrece beneficios reales, especialmente en un sentido dinámico.

En efecto, el gobierno ha expresado sus planes de firmar un acuerdo de libre comercio con Chile en el futuro próximo. Como es sabido, el presidente Bush anunció esa meta en mayo de 1992, que fue posteriormente ratificada, en abril de 1993, por el embajador Kantor, en un testimonio ante el Congreso. Por tanto, es muy probable que tales negociaciones con Chile sí se lleven a cabo.

Más aún, el gobierno se ha mostrado muy interesado en la Cumbre de las Américas, la cual es vista, primero, como una extensión de los diversos acuerdos marco bilaterales que fueron pactados a partir de la Iniciativa para las Américas del presidente Bush y, segundo, como un posible medio para crear en el continente un mecanismo similar al de la Comunidad Económica del Pacífico Asiático (APEC, por su nombre en inglés).

El siguiente paso se dio el 1 de mayo, cuando —de acuerdo con los términos de la ley de implantación del TLCAN— el representante comercial de Estados Unidos (USTR, por su nombre en inglés) presentó ante el Congreso una lista de los países en los que se ha dado una considerable apertura económica en los últimos años (como son, por ejemplo, Chile, Venezuela, Argentina, Bolivia y Colombia), aun cuando tal lista no se limite a las naciones latinoamericanas, y de aquellos cuya liberación podría alentar las exportaciones estadounidenses (por ejemplo, Brasil y los países de la ASEAN). El 1 de julio el gobierno debía presentar sus recomendaciones sobre los países que propone para establecer con ellos acuerdos de libre comercio o negociar su acceso al TLCAN. En este momento, se puede decir que es muy probable que Chile sea un candidato, pero nada más podría agregarse, salvo que existe una declaración general de principios que incluye a la mayoría de las naciones latinoamericanas y asiáticas como posibles candidatos que tendrían que ser objeto de un análisis más detallado. Asimismo, el USTR deberá dar a conocer los requisitos para la posible admisión de nuevos miembros en el TLCAN, punto que volveré a tocar más adelante.

Un problema relacionado con esto es que actualmente el USTR no cuenta con una autoridad de vía rápida para otras negociaciones comerciales, misma que el Congreso debe otorgarle. Y dado que no tiene sentido alguno negociar acuerdos de libre comercio sin dicha autoridad, las intenciones del USTR sólo podrán conocerse cuando esta agencia la solicite. Es posible que pida una autoridad de amplio alcance (junto con la ley de implantación que sometió para los acuerdos de la Ronda Uruguay), que abarque todos los casos posibles, sin mención a ningún país en particular. Pero también podría solicitar una autoridad de negociación independiente para Chile y el resto de las naciones. Como es evidente, la decisión aún no ha sido tomada.

Además de Chile, muchos países latinoamericanos (entre ellos, Argentina, Colombia, Bolivia, Jamaica, Trinidad y Tobago, y los países del Mercado Común Centroamericano [MCC]) han presentado peticiones para pactar algún tipo de acuerdo comercial con Estados Unidos, quien reconoce que la existencia de ciertos convenios comerciales en América, tales como el MCC, el Pacto Andino, el Mercosur y el Caricom, brindan una base para el establecimiento de

acuerdos comerciales multilaterales. Se podría afirmar que Washington sí desea estudiar más a fondo estas posibilidades.

Ciertamente, Estados Unidos tiene fuertes intereses en que se dé una mayor integración económica y éstos, de manera general, no difieren mucho de los que se expresaron con respecto a la firma del TLCAN con México. La diferencia estriba en que México y Estados Unidos comparten una extensa frontera y una historia de estrechas relaciones culturales y económicas, y en que México es el principal socio comercial de Estados Unidos en el hemisferio, después de Canadá, además de que se está convirtiendo en una economía muy dinámica. Todos estos factores generaron muchas expectativas en Estados Unidos sobre las oportunidades que brindaría el TLCAN, aun cuando, por supuesto, también hubo preocupación respecto de los bien conocidos temas sobre la protección ambiental y los derechos laborales.

Es muy probable, por tanto, que la mayoría de los estadounidenses se muestren menos interesados e inquietos por la firma de acuerdos de libre comercio con otros países, pues los lazos económicos con ellos son relativamente débiles. No existe una fuerte corriente migratoria de trabajadores de los otros posibles candidatos a socios comerciales, ni tampoco un volumen importante de comercio. Por ejemplo, los mayores socios comerciales hemisféricos de Estados Unidos, después de México y Canadá, son Brasil y Venezuela, cada uno de los cuales representa, aproximadamente, 1.3% de las importaciones y exportaciones estadounidenses. En total, los veinte países más grandes de América Latina (excluyendo a México) representan alrededor de 57 000 millones de dólares del total anual del comercio de Estados Unidos, es decir, 5.7 por ciento. Tampoco los flujos de inversiones hacia esas naciones son particularmente elevados, aunque están creciendo con rapidez. Por otra parte, dado que no existe una frontera común, es poco probable que los aspectos ambientales causen la inquietud que suscitaron con el TLCAN.

De esta manera, de darse una mayor integración económica y, especialmente si ocurre en forma gradual, lo más probable es que ésta no capte ni la atención ni la preocupación de muchos estadounidenses. No obstante, los economistas y responsables de las políticas convienen en que tal integración reportaría ganancias considerables a Estados Unidos, argumento que a continuación expongo.

BENEFICIOS ECONÓMICOS

En términos económicos, el primer beneficio para Estados Unidos es que las economías emergentes de América Latina constituyen sin duda una importante fuente de *crecimiento* de los mercados, aun cuando actualmente se encuentren un tanto restringidos. Por ello, las empresas e inversionistas estadounidenses año con año vuelven su mirada con más frecuencia hacia el sur. Si bien los flujos comerciales son aún reducidos en términos absolutos, el crecimiento del comercio con casi todos los socios potenciales ha sido extraordinario, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios. Como es sabido, Estados Unidos mantiene elevados superávits de cuenta corriente con la mayoría de los países de América Latina, debido principalmente a los efectos de la reciente liberación comercial que ha experimentado la región. Lo más probable es que tal tendencia continúe hasta que estos países alcancen cierto equilibrio en su posición comercial, dada la nueva estructura del comercio y las barreras a la inversión. De esta manera, los nuevos y crecientes mercados continuarán atrayendo la atención de las empresas exportadoras de Estados Unidos. Más aún, si bien los economistas suelen restar importancia a los superávits comerciales bilaterales como variables económicas significativas, su peso político es indudable, pues sirven para vender a los estadounidenses la idea de que la integración comercial puede ofrecer muchas ventajas.

Un segundo beneficio relacionado con esto es que, dado que es muy posible que la liberación produzca efectos dinámicos y acumulativos sobre los mercados y el crecimiento de América Latina, la tasa de expansión de los mercados y de elevación de la capacidad de consumo podría aumentar considerablemente como resultado de la integración económica. De manera general, Estados Unidos considera que el acceso al TLCAN y la negociación de más acuerdos de libre comercio es un medio para impulsar la actividad económica y propiciar que continúen las reformas a las políticas en América Latina. De igual forma, existen ciertos puntos específicos por los que Estados Unidos puede pugnar con fuerza, dentro del contexto de la integración, tales como las modificaciones a las leyes sobre propiedad intelectual, los reglamentos sobre inversión y el comercio de servicios.

En tercer lugar, el gobierno de Clinton sigue considerando la integración regional como un complemento al proceso multilateral del GATT. Si bien esto puede ser cuestionable, lo que sí es cierto es que los acuerdos de libre comercio brindan la posibilidad de negociar modificaciones a ciertas políticas que en la Ronda Uruguay fueron abordadas con menos profundidad. En todo caso, la política estadounidense sigue viendo los acuerdos regionales como elementos para construir un comercio mundial más libre.

Finalmente, algunos funcionarios del gobierno aún piensan que la integración hemisférica es un recurso eficaz para contrarrestar las "coaliciones" económicas de la Unión Europea y Asia. El presidente Clinton suele mencionar con frecuencia que el libre comercio hemisférico significaría la participación de 700 millones de personas y una producción de muchos miles de millones de dólares, con un gran potencial de crecimiento que favorecería a las empresas de su país. En este sentido, se trata de una cuestión de "competitividad".

BENEFICIOS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Si bien las ganancias económicas potenciales a las que hemos hecho referencia son reales, éstas resultarían relativamente pequeñas para Estados Unidos, salvo, tal vez, a largo plazo. Por tanto, más importantes en el futuro próximo quizá sean los beneficios que obtendría la política exterior de Estados Unidos, mismos que el gobierno de Clinton ha reconocido. El primero es, simplemente, mejorar las relaciones hemisféricas y bilaterales de Estados Unidos con aquellos países que, hasta hace poco, lo veían con cierto recelo, por muy diversos motivos. Debemos admitir que un gran número de estadounidenses tienen una percepción ingenua sobre el sentir de muchos extranjeros con respecto a su país, al no reconocer (o no importarles) el hecho de que las relaciones han sido más bien de tipo unilateral y dominadas por Estados Unidos. Ésta es, por tanto, una oportunidad para crear firmes relaciones de confianza, basadas en un intercambio más equitativo como socios comerciales. De igual forma, sería de esperarse que una mayor integración colabore a mejorar y robustecer las relaciones multilaterales entre casi todos los países de la región, al trabajar de manera conjunta para llegar a

una mayor coordinación de las políticas. En mi opinión, el presidente Clinton considera que se trata de un acto de liderazgo global, como lo haría cualquier otro presidente.

Un segundo beneficio es la idea generalizada en Estados Unidos de que el tener lazos económicos más estrechos serviría para apoyar los impresionantes esfuerzos que se han emprendido en toda la región latinoamericana para alcanzar la estabilidad económica, la democratización y la participación política. Actualmente, la opinión que parece prevalecer es que el acceso al TLCAN o a otros acuerdos especiales de libre comercio con Estados Unidos podría constituir un medio para impulsar más la tendencia en esta dirección.

BENEFICIOS POLÍTICOS

El establecimiento de acuerdos para una mayor liberación comercial también generaría ventajas en el ámbito de la política interna, mismas que el presidente Clinton sin duda desea aprovechar. La primera es que *muchas* empresas estadounidenses ven que América Latina ofrece la oportunidad de ampliar enormemente el mercado y, por lo tanto, están apoyando con fuerza tales iniciativas. Un vigoroso apoyo político por parte de las empresas exportadoras y de alta tecnología resulta vital para la plataforma política de los "Nuevos Demócratas". En efecto, el lema "comercio más libre pero también más justo" es un elemento esencial del así llamado Nuevo Programa Democrático de desregulación, combinado con políticas sociales activas. En mi opinión, el *concepto* de liberación comercial resuena positivamente en la mente de muchos estadounidenses, pues aprecian los beneficios que los mercados abiertos les han brindado y porque, de alguna manera, lo consideran patriótico. Los candidatos presidenciales que han tenido éxito por lo general reconocen este hecho.

En relación con esto, si bien los vínculos económicos son débiles, se puede afirmar, en el plano político, que un mayor número de acuerdos de libre comercio promovería el crecimiento de Estados Unidos y ayudaría a solventar los crecientes costos de los programas sociales, que son tema medular del programa del presidente Clinton.

Ahora, una vez expuestos los elementos positivos que presenta la ampliación de la integración económica, veamos cómo se podría

poner en marcha. Recordemos cuáles son los beneficios económicos y en materia de política exterior que Estados Unidos percibe que podría obtener: estabilidad y desarrollo económicos y una mayor democratización en América Latina. Así pues, si bien aún falta establecer los lineamientos exactos de las políticas estadounidenses, éstas probablemente convergerán en la definición de un conjunto de *criterios* económicos y políticos que podrían llevar a la firma por parte de Estados Unidos de más acuerdos de libre comercio. Tales criterios serían muy semejantes a los que promovieron la unión monetaria en la Unión Europea, de acuerdo con los términos del Tratado de Maastricht. ¿Qué incluirían esos criterios?

1. *Estabilidad macroeconómica.* La carga deudora de los países tendría que ser reducida, dando muestra de capacidad para manejar los problemas relativos a la deuda externa, sin tener que recurrir —o bien de manera muy limitada— a un mayor endeudamiento o reestructuración. Tendría que haber una clara tendencia hacia la disciplina fiscal, lo que implica disminuir los déficit presupuestarios relativos al PIB, continuar con las privatizaciones y eliminar los subsidios ineficientes, entre otros. La estabilidad de los precios sería muy importante y los países habrían de alcanzar tasas de inflación estables o a la baja, así como independencia con respecto a las autoridades monetarias. También tendría que haber una estabilidad razonable en la tasa de cambio real, con un nivel que no discriminara entre exportadores e importadores.

Es evidente que éstos son los tipos de políticas que el Fondo Monetario Internacional prefiere, pero también serán elementos importantes de la política de Estados Unidos. Sin duda, no se establecerían metas numéricas específicas para estos indicadores, sino que serían vistos en su conjunto, como un proceso que recorren las naciones en su camino hacia la estabilidad.

2. *Reforma microeconómica.* A fin de alcanzar las metas sociales, tendría que recurrirse más a las políticas orientadas al mercado. Éstas incluirían una mayor liberación y racionalización de las políticas comerciales, el establecimiento de prácticas antimonopólicas efectivas pero no discriminatorias, el reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual y las regulaciones sobre inversión, y la reforma de los sistemas de recaudación a fin de alcanzar una amplia base fiscal que redujera la evasión y alentara que los recursos salie-

ran del sector informal. La ayuda gubernamental se limitaría a la distribución de bienes públicos, incluyendo mejoras a la infraestructura. Y, nuevamente, estas políticas tendrían que verse como un proceso, no como metas específicas.

3. *Estructura política.* En Estados Unidos se han hecho muchas declaraciones en el sentido de que los mayores esfuerzos de integración se dirigirán hacia aquellos países que tengan "democracias en operación", en las que existan partidos de oposición, elecciones regulares, participación efectiva del electorado y control de los militares. Por ejemplo, John R. Dawson, director de los Asuntos Andinos del Departamento de Estado, declaró recientemente que: "La existencia de instituciones democráticas sanas y fuertes, así como el respeto de los derechos humanos, serán los requisitos políticos para ser admitidos en el TLCAN." Éste es el recurso de presión al que me refería anteriormente, mismo que al parecer es muy importante. Los países deberán seguir fortaleciendo sus instituciones democráticas.

Resulta irresistible, a partir de estos criterios, tratar de determinar qué tan cerca de cumplirlos están algunos países. Pero esto sería especulativo, además de potencialmente engañoso, dado que es imposible saber cuál sería el peso que la política de Estados Unidos asignaría implícitamente a los diversos criterios y cuáles serían los niveles mínimos de aceptabilidad. Sin embargo, me permitiré mencionar el estudio que presentan Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, del Instituto de Economía Internacional, en Washington, en un libro que aparecerá este año. Los autores clasificaron criterios semejantes a los que acabo de describir, en una escala de cero a cinco (el cinco significa cumplimiento total del criterio), tomando el promedio de siete categorías (precios, estabilidad, disciplina presupuestaria, deuda externa, estabilidad de la moneda, políticas orientadas al mercado, dependencia limitada sobre los impuestos comerciales y democracia en operación) como el indicador general por país. De las naciones más grandes, sólo Chile alcanza un promedio superior a cuatro (lo mismo que Barbados y Trinidad y Tobago), aunque Venezuela le sigue de cerca (con 3.9), cifra que, por cierto, es igual a la de México. Otros países que tienen un puntaje relativamente alto son: Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y El Salvador.

De esta forma, se observa que algunas naciones sí tienen posibilidades de alcanzar estos criterios en los próximos años, a la ca-

beza de las cuales se encuentra Chile. Sobre esta línea, tal vez el siguiente paso sería el desplazamiento hacia una mayor integración con las naciones del Pacto Andino.

4. *Políticas sociales.* Existe una tercera categoría de criterios que debe ser mencionada, a saber, los relativos a las políticas sociales. Por el momento no se puede saber la importancia que Estados Unidos les concederá al moverse hacia una mayor integración. Sin embargo, un punto que casi con toda certeza tendrá importancia es el de la estructura de los derechos laborales, incluyendo los contratos colectivos, las leyes sobre el trabajo de menores, las normas sobre salud y seguridad, y los salarios mínimos. Muchas personas en Estados Unidos analizarán muy detenidamente estos puntos y es casi seguro que el proceso político obligue a las autoridades de comercio a presionar por ciertas modificaciones, quizá como un "boleto de pase" para poder entrar en el TLCAN. Toda nación del continente que mire hacia adelante y esté realmente interesada en iniciar las negociaciones para la liberación comercial probablemente ya haya empezado a analizar tales modificaciones a sus políticas internas. De igual forma, las normas ambientales y su aplicación, aunque tendrán menos importancia que la que se les dio en el TLCAN, serán un factor que se tomará en cuenta en el cálculo político, y también influirá en lo relativo a las provisiones para contar con una red de seguridad social y la clara definición de los derechos humanos.

Como es evidente, todos éstos son temas muy complejos y vale la pena señalar desde ahora cuáles podrían ser los principales obstáculos o variables contrarias que podrían entorpecer el proceso de integración. En primer lugar, en lo que se refiere a las políticas comerciales, actualmente la atención de Estados Unidos está enfocada en otros asuntos, tales como los problemas bilaterales con Japón y la Unión Europea, la implantación de la Ronda Uruguay y el seguimiento del proceso de la APEC. En efecto, según parece, el presidente Clinton está dedicado a afirmar su liderazgo económico en Asia y, por tal motivo, es posible que las iniciativas para la integración con las naciones asiáticas, especialmente con Corea del Sur, estén más cerca de realizarse que las del continente americano.

Asimismo, las autoridades comerciales de Estados Unidos deben hacer mayores esfuerzos para consolidar los beneficios obteni-

dos a través del TLCAN. En el nivel político, el gobierno tiene que trabajar en sus relaciones con los sindicatos y otros organismos tradicionalmente democráticos que se sintieron traicionados durante el debate del TLCAN. La batalla política en torno del Tratado fue muy dura y no muchos funcionarios se sienten ansiosos por retomar ese tema en el futuro cercano, ahora bajo la forma de una mayor integración económica.

Más aún, una cantidad importante de la energía política de Estados Unidos está siendo dirigida a otros asuntos importantes, tales como las reformas al sistema de salud. Y si a estos problemas añadimos el hecho de que la burocracia política estadounidense se caracteriza por su confusión y fragmentación, surge una considerable incertidumbre respecto de lo que habrá de ocurrir en relación con la integración comercial.

Tales obstáculos sugieren que, en el mejor de los casos, habrá una aproximación lenta a la firma de acuerdos comerciales. Algo que parece estar surgiendo es un modelo de construcción gradual, que incluye, primero, acuerdos marco bilaterales y tal vez, posteriormente, acuerdos sectoriales como prerrequisito para una mayor integración. El acierto de tal enfoque resulta cuestionable, ya que indudablemente sería preferible trabajar primero en una estrategia general de integración. Los acuerdos sectoriales tienden a desviar el comercio y a erosionar las preferencias comerciales existentes. Sin embargo, por el momento éste parece ser el único medio para superar todos los obstáculos políticos.

Finalmente, son muchas las preguntas complejas que quedan por responder al pensar en cuáles serían las *formas* apropiadas para una posible integración. Un modelo podría ser permitir el acceso al TLCAN, con un boleto de entrada negociado. No obstante, el problema aquí radica en que dicho acceso podría implicar la reapertura de ciertos temas importantes del TLCAN para ser nuevamente analizados, tales como los acuerdos paralelos y la negociación de reglas más fuertes sobre *antidumping*. Efectivamente, cabría preguntarse qué consecuencias podría tener esto sobre los procedimientos para la resolución de disputas que se establecieron en el TLCAN.

Por otra parte, es posible que el TLCAN no responda a los intereses o necesidades particulares de todas las naciones, por lo que habría una tendencia a firmar pactos o acuerdos bilaterales con

grupos reducidos de naciones. Esto permitiría adaptar las negociaciones para cada sector sensible, programar la desaparición de la protección, establecer el ritmo de la desregulación, entre otros, aunque sin descuidar el que no se afecten las preferencias establecidas en el TLCAN. Desafortunadamente, este proceso amenaza con convertirse en un asunto pantanoso, con batallas políticas a cada paso. En el mejor de los casos, se trata de un proyecto a largo plazo.

Sin embargo, persiste esa intensa tendencia económica y política hacia la integración en el hemisferio, de cuyo valor están convencidos los más serios observadores. El gobierno actual y otros en el futuro deberán reconocer la oportunidad que ofrece este proceso para el liderazgo en materia de política exterior y los beneficios económicos potenciales. Por tal motivo, yo me siento optimista en cuanto a que, a mediano y largo plazo, se prestará una gran atención a los temas relativos a la integración.

CANADÁ Y LA COMUNIDAD HEMISFÉRICA

MAXWELL A. CAMERON

BRIAN W. TOMLIN

*Universidad de Carleton, Canadá**

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha reducido las barreras al comercio y la inversión entre México, Estados Unidos y Canadá, tres países cuyo tamaño y nivel de desarrollo son drásticamente diferentes. Las asimetrías de poder y los patrones de interdependencia del comercio y la inversión en Norteamérica han sido ampliamente estudiados y durante mucho tiempo han constituido una preocupación central de los políticos de Canadá y América Latina, acostumbrados a actuar bajo la sombra del poder de Estados Unidos.¹ Sin embargo, en los últimos años, los responsables de la política exterior de Canadá y América Latina han desistido de buscar alternativas al estrechamiento de la integración económica con Estados Unidos y se han subido al carro triunfante

*Una primera versión de este trabajo aparecerá en Donald Berry, ed., *Toward a North American Community: Canada, the US and Mexico*, Boulder, Colorado, Westview Press (en prensa). Los autores recibieron financiamiento para su investigación por medio de becas independientes que les otorgó el Consejo para las Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá. La responsabilidad por las ideas aquí expuestas recae exclusivamente en los autores.

¹ Alrededor de 70% de las exportaciones mexicanas y canadienses son enviadas a Estados Unidos, mientras que sólo 20% de las estadounidenses van a Canadá y menos de 7% a México. Véase Maxwell A. Cameron, Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, "North American Free Trade: Co-operation and Conflict in Canada-Mexico Relations", en Fen Osler Hampson y Christopher J. Maule, comps., *A New World Order? Canada Among Nations, 1992-93*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, pp. 175-179.

del libre comercio hemisférico.² Estados Unidos, primero bajo la presidencia de George Bush y después de Bill Clinton, ha visto con agrado la posibilidad de entablar estrategias bilaterales de negociación dentro del hemisferio, aun cuando Asia y Europa han impugnado su voluntad y capacidad para tomar el liderazgo del mundo.³ Luego de que la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el TLCAN, el 17 de noviembre de 1993, la atención se ha vuelto ahora hacia las perspectivas de ampliarlo para incluir a otras naciones del continente. En el análisis que sigue estudiamos este punto, al examinar el papel que Canadá podría desempeñar con respecto a la creación de un acuerdo hemisférico ampliado.

En nuestra opinión, es poco factible que Canadá tome la iniciativa en cuanto a la ampliación de la zona hemisférica de libre comercio, siendo más probable que siga el camino que marque Estados Unidos, si éste decide consolidar aún más su mercado regional. Tal conclusión se basa en el análisis del proceso mediante el cual Canadá se unió al TLCAN. Antes de que eso ocurriera, Canadá, bajo el primer ministro Brian Mulroney, ya había adoptado una postura más cercana a la política exterior de Washington y un enfoque en su política económica que privilegia el mercado. Las políticas nacionalistas de la era Trudeau fueron abandonadas en favor de una estrategia tendiente a fomentar la competencia, al ampliar y dar mayor seguridad de acceso al mercado estadounidense mediante el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU). La principal

² La conducta de "subirse al carro triunfante" [*bandwagoning*] es diferente de la de "compensar" [*balancing*]. Según Kenneth Waltz: "A nivel interno, los candidatos perdedores se van del lado del ganador. Todo el mundo quiere que alguien gane [...] En una competencia por la posición de líder, 'subirse al carro triunfante' es una conducta palpable en la que aun los perdedores pueden recibir ganancias y el hecho de perder no pone en riesgo su seguridad. A nivel externo, los Estados luchan más por aumentar su propia fuerza, o bien, si empiezan a quedar atrás, se unen a otros. En una competencia por la posición de líder, la 'compensación' es una conducta palpable en la que la victoria de una coalición sobre otra deja a los miembros más débiles de la coalición triunfante a merced de los más fuertes" (Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979, p. 126). El fin de la guerra fría ha agudizado la competencia económica, lo que ha llevado a una conducta de "compensación" entre las regiones y de "subirse al carro triunfante" dentro de ellas.

³ James Baker III, "The Geopolitical Implications of the US-Canada Trade Pact", *The International Economy*, enero-febrero de 1988.

preocupación de los políticos era proteger su acceso al mercado estadounidense y, sólo después, ampliarlo a México y más allá.

El análisis de las tendencias recientes en América Latina revela que en todo el continente están actuando fuerzas similares. América Latina también ha experimentado una reorientación radical de sus políticas y en toda la región se promueve la liberación comercial, como piedra de toque de la reforma del mercado. Sujetas a tremendas presiones fiscales, las naciones latinoamericanas se han lanzado en una intensa competencia por atraer el capital extranjero y asegurar los mercados para sus exportaciones. Esto ha llevado a la proliferación de acuerdos bilaterales y subregionales que buscan abrir el comercio y muchos países han mostrado un gran interés por adherirse al TLCAN, como culminación de este proceso. Nuestro análisis plantea que la implantación exitosa de políticas nacionales para reformar los mercados y liberar el comercio serán prerequisites indispensables para ingresar en el TLCAN y que, en consecuencia, el acceso probablemente se dé en forma gradual, conforme los gobiernos pongan en marcha tales políticas, de los cuales Chile probablemente encabezará la lista.

Este trabajo se divide en cuatro secciones. La primera analiza brevemente la iniciativa de México de suscribir un acuerdo de libre comercio. México ejemplifica los cambios en la orientación de las políticas que han tenido lugar en toda América Latina y esta sección presenta los antecedentes esenciales de las fuerzas que condujeron al TLCAN. La segunda sección estudia los cambios ocurridos en la orientación y prioridades de las políticas canadienses e ilustra cómo este país mantuvo una actitud defensiva y reactiva frente a la iniciativa del Tratado. De aquí tomamos las bases para nuestro planteamiento de que es poco probable que la política canadiense tenga una actitud proactiva en cuanto a la ampliación del TLCAN a otras naciones del hemisferio. La tercera sección analiza los cambios que han tenido lugar en la política económica exterior de América Latina y compara las actuales iniciativas bilaterales y subregionales que buscan la integración económica con iniciativas anteriores, cuando la región se encontraba bajo la influencia de doctrinas económicas menos "afines a la idea de promover los mercados". La cuarta y última sección estudia los asuntos derivados del acceso de otros países que desean unirse al TLCAN.

LA INICIATIVA DE MÉXICO

En enero de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari viajó a Europa con el propósito de hacer ver a los empresarios y funcionarios de los diversos gobiernos que los cambios ocurridos en Europa del Este, luego del colapso de la Unión Soviética, no debían opacar las oportunidades que América Latina y, especialmente, México ofrecían a los inversionistas.⁴ El "diplomático rechazo que recibió por parte de los europeos del oeste reforzó la convicción de Salinas de que, si no quería convertirse en un país rezagado y estancado, México debía trabajar con un socio comercial dinámico".⁵ Al mes siguiente y de manera sorpresiva, Salinas envió a Washington a Jaime Serra Puche, entonces secretario de Comercio e Industria, y a su principal asesor económico, José María Córdoba Montoya, a fin de que promovieran la negociación de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos.⁶

Salinas había llegado a la conclusión de que el mejor medio para que México se abriera a la economía global, en una época de bloques comerciales regionales, era estrechar los vínculos con Estados Unidos.⁷ Tal decisión era reflejo de la estrategia económica más orientada hacia el exterior que ganó aceptación en México durante la década de deuda y estancamiento económico de los ochenta. En respuesta al deficiente manejo económico que prevaleció durante el mandato del presidente José López Portillo (1976-1982),

⁴ "Mexico Offers 'Strategic Opportunity' for European Investors President Salinas Tells EC Leaders During Tour", *Mexico: Economic Newsletter*, primavera de 1990, p. 4; Robert Graham, "Salinas Hopes to Sell a Country Come of Age", *Financial Times*, 30 de enero de 1990, p. 6.

⁵ George W. Grayson, "Mexico Moves Toward Modernization", *Current History*, vol. 90, núm. 554, 1991, p. 109.

⁶ "Free Trade Talks With us Sett off Debate in Mexico", *The New York Times*, 29 de marzo de 1991, p. A1.

⁷ A fines de 1989, Salinas hizo una asombrosa declaración: "Miren los bloques que se están creando: Europa 1992, los países de la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos y Canadá. No quiero que México se quede fuera. Nosotros somos vecinos por azares geográficos, pero deseamos obtener el máximo provecho de nuestra relación por voluntad política. Queremos participar en el mayor mercado del mundo. Si ofrecemos a nuestros inversionistas un acceso seguro al mercado estadounidense, las inversiones en México crecerán en forma considerable." "Mexico's New Partnership", *Newsweek*, 16 de octubre de 1989, p. 52.

los tecnócratas de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México sustituyeron a los políticos y líderes sindicales ("charros") cuyo poder se sustentaba en la estructura corporativista del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los economistas estructuralistas y nekeynesianos fueron removidos de los puestos clave del gobierno,⁸ en tanto que la mayoría de los altos funcionarios del gobierno de Salinas se educaron en universidades estadounidenses.⁹ Como lo señaló Nora Lustig: "para quienes observan a México de cerca resulta claro que la actitud del gobierno con respecto a Estados Unidos se tornó más cooperativa y pragmática desde 1983, actitud que se acentuó aún más a partir de 1989".¹⁰

Los tecnócratas mexicanos consideraban que el país debía generar divisas extranjeras mediante las exportaciones, encontrar nuevas fuentes de inversión extranjera y traer de regreso a México el capital fugado. México ingresó en el GATT en 1986 y redujo unilateralmente sus aranceles. Sin embargo, el Acuerdo General resultó decepcionante para Salinas¹¹ y las negociaciones para la reducción de la deuda, de 1989, bajo la Iniciativa Brady, no solucionaron la crisis deudora de México.¹² "Dado que la inversión extranjera no respondió con la intensidad esperada al acuerdo de reducción de la deuda

⁸ Robert Kaufman, "Economic Orthodoxy and Political Change in Mexico: The Stabilization and Adjustment Policies of the De la Madrid Administration", en Barbara Stallings y Robert Kaufman, comps., *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 114.

⁹ El presidente Salinas tiene un doctorado de Harvard; el secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, se doctoró en la Universidad de Yale; Herminio Blanco Mendoza, jefe de Negociaciones, es doctor por la Universidad de Chicago; Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda, se doctoró en la Universidad MIT; Jaime Zabludovsky, negociador comercial, es doctor por la Universidad de Yale; y José Córdoba, el principal asesor de Salinas, tiene estudios doctorales inconclusos de la Universidad de Stanford.

¹⁰ Nora Lustig, "NAFTA: A Mexican Perspective", *SAS Review*, vol. 12, núm. 1, 1992, p. 58.

¹¹ "Salinas declaró que si bien México abrió unilateralmente su economía para convertirse en uno de los socios comerciales más activos del mundo, esto no le ha beneficiado en las negociaciones del GATT." "Mexico Offers 'Strategic Opportunity'...", *op. cit.*, pp. 1, 3 y 4.

¹² Enrique Dussel Peters, "Quo Vadis, Señor Brady? The Brady Initiative: A Way Out of the Global Debt Crisis?", *Review of Radical Political Economics*, 1993, vol. 25, núm. 1, p. 96.

y a las amplias reformas económicas emprendidas, Salinas tuvo que hallar nuevas vías para atraer los capitales que se requerían para apoyar el crecimiento sostenido.¹³ En este sentido, se esperaba que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ayudaría a lograrlo, pues "afianzaría" las políticas orientadas al mercado, al hacerlas parte de las obligaciones internacionales del país. Como resultado de esto, se crearía confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros, se garantizaría el acceso de los exportadores mexicanos a los mercados de Estados Unidos y los mexicanos recobrarían el optimismo en cuanto a las perspectivas de ingresos y empleo. En el pasado, la vecindad con Estados Unidos era considerada un punto vulnerable; bajo el gobierno de Salinas se le vio como una ventaja.

El Ejecutivo estadounidense apoyó rápidamente la propuesta del TLCAN, por motivos tanto geopolíticos como económicos. El presidente Bush, el secretario de Estado, James Baker, y el secretario de Comercio, Robert Mosbacher (el "Trío de Texas") fueron entusiastas partidarios del TLCAN. El grupo de trabajo del Consejo de Seguridad Nacional realizó el análisis político que dio la luz verde inicial, basado en la idea de que debía darse apoyo a las reformas salinistas. Estados Unidos deseaba establecer algún tipo de integración económica formal con México desde mucho tiempo atrás y los funcionarios estadounidenses se dieron cuenta de que el TLCAN haría que México promoviera una política externa menos antagónica a los intereses de su país. Elliot Abrams, subsecretario para América Latina, del Departamento de Estado, declaró que los mexicanos "renunciaron a integrarse a América Latina, en su afán por aliarse económicamente con Canadá y Estados Unidos".¹⁴ Y, en esta misma línea, el entonces embajador de Estados Unidos en México, John D. Negroponte, envió el siguiente cable a Bernard Aronson, subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos:

México está en el proceso de transformar radicalmente la sustancia e imagen de su política externa. De un enfoque ideológico, nacionalista y proteccionista ha virado a una visión pragmática, amplia y competitiva de lo que son los negocios en el nivel mundial [...] Paralelamente

¹³ Lustig, *op. cit.*, p. 59.

¹⁴ "Con el TLC no se perderían las reformas de CSG; deben acompañarse de cambios políticos: C. Hills", *El Financiero*, 27 de marzo de 1991, pp. 1 y 8.

a la sustitución de una demagogia tercermundista por un internacionalismo responsable, se tomó la decisión de reformar la economía interna con el fin de abrirla a la inversión y competencia externas [...] Las perspectivas del TLC deben verse en el contexto de estas tendencias reformistas, que se iniciaron a mediados de los ochenta y fueron decididamente aceleradas por Salinas, cuando éste tomó el poder en 1988. La propuesta del TLC es, en cierto sentido, la coronación de los nuevos enfoques políticos. Desde el punto de vista de la política externa, el TLC institucionalizaría la aceptación de dar una orientación norteamericana a las relaciones exteriores de México. Baste pensar cómo contrasta esto con actitudes del pasado. En otros tiempos, lo mismo que ahora, 69 o 70% de los negocios de México eran con Estados Unidos, pero a juzgar por lo que decíamos en los foros de la ONU o en los debates sobre Centroamérica, se habría pensado que éramos enemigos acérrimos. Por su parte, México se valía de diversos mecanismos de defensa para disfrazar el hecho de que sus negocios eran preponderantemente con Estados Unidos. Por lo tanto, es claro que la adopción del TLC ayudaría a presentar de manera franca y legítima lo que muchos piensan que debería de ser desde hace mucho tiempo la realidad de las relaciones entre México y Estados Unidos.¹⁵

En junio de 1990, unos cuantos meses después de que México notificó a Washington su interés por llegar a un acuerdo de libre comercio de amplio alcance, el presidente Bush anunció su "Iniciativa para la Empresa de las Américas". Ésta que, desde la Alianza para el Progreso, era la más ambiciosa iniciativa en materia de política exterior para América Latina, ofrecía la posibilidad de crear una zona hemisférica de libre comercio, que abarcara desde Alaska hasta Argentina y comprendiera 700 millones de personas y 31% de la riqueza del mundo.¹⁶ La liberación comercial en el nivel continental podría constituir una alternativa a la estancada Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Más aún, América Latina era una región ávida de las exportaciones estadounidenses y el gobierno de Bush estaba convencido de que el crecimiento de América Latina generaría empleos en su país.

¹⁵ Citado en Carlos Puig, "Conclusión de Negroponte: con el Tratado de Libre Comercio México quedaría a disposición de Washington", *Proceso*, núm. 758, 13 de mayo de 1991, p. 7.

¹⁶ Sylvia Saborio, comp., *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992, p. 3.

Durante las negociaciones trilaterales, Canadá se mostró reticente. Sus lazos comerciales con América Latina siempre han sido débiles y si se adhirió al TLCAN no fue sino porque éste afectaba sus relaciones con Estados Unidos. El gobierno canadiense concluyó que era necesario participar en las negociaciones a fin de evitar que se vieran perjudicados los beneficios resultantes del ALCEEU, firmado en 1988. Además, Canadá quería asegurarse de que tendría el mismo acceso que Estados Unidos al creciente mercado mexicano. En el siguiente apartado planteamos que la participación de Canadá en un acuerdo hemisférico sigue esta misma lógica.

CANADÁ Y LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

[...] desde el punto de vista de lo que es ventajoso para Canadá, debemos participar activamente en la conformación de la respuesta de América Latina y el Caribe al TLCAN [...] Por lo tanto, Canadá tendría que tomar la iniciativa y acercarse a estos países, mediante un diálogo permanente al más alto nivel sobre las políticas comerciales, en el que se destaquen los beneficios resultantes de ingresar en el TLCAN [...] ¹⁷

¿Cuáles son las posibilidades de que Canadá adopte una política activa que promueva una mayor integración económica en el hemisferio occidental? Varios funcionarios canadienses han sugerido que son muchas. Stanley Gooch, ministro adjunto de la División para América Latina y el Caribe, de Asuntos Externos y Comercio Internacional de Canadá (External Affairs and International Trade Canada, EAITC), calificó la Iniciativa para las Américas del presidente George Bush como un importante vehículo para la transformación económica y política de la región. ¹⁸ Gooch se refirió a la reunión de mayo de 1992 entre los presidentes de Estados Unidos y Chile, que colocó a este último a la cabeza de los países que tien-

¹⁷ Colin Robertson y Keith Christie, "Canada in the Americas: New Opportunities and Challenges", *External Affairs and International Trade Canada, Policy Planning Staff Paper*, 1992, p. 13.

¹⁸ "Canada and Latin American Integration", documento presentado en el "Colloquium on Trade Liberalization Arrangements in the Western Hemisphere", Toronto, Canadá, del 31 de mayo al 2 de junio de 1992, p. 10.

den a la liberación comercial, y dijo que Canadá estaba de acuerdo en que el TLCAN se ampliara hacia el sur. Más específicamente, en un discurso pronunciado en Santiago de Chile, en abril de 1993, Michael Wilson, ministro de Comercio Internacional, declaró que Canadá vería favorablemente la solicitud de Chile de ingresar en el TLCAN. De igual forma, ese mismo mes, en Buenos Aires, Wilson expresó que "Canadá está dispuesto a que se analicen diversas vías a fin de que Argentina y otros países se adhieran al TLCAN".

Por su parte, Keith Christie, funcionario del Grupo de Trabajo para la Planeación de Políticas del EAITC, ha afirmado que Canadá debería estrechar sus relaciones con América Latina, en virtud de que la región presenta un dinamismo económico que empieza a equipararse al del Pacífico asiático, además de un gran interés por establecer vínculos comerciales y económicos más profundos con Norteamérica.¹⁹ Sin embargo, Christie afirma que actualmente existe una grave deficiencia en los recursos que Canadá tiene asignados en América Latina, lo que sugiere una incongruencia entre la retórica y la acción oficiales.²⁰

Para analizar el interés de Canadá en la liberación del comercio hemisférico, examinaremos tres aspectos de las acciones que este país ha tomado recientemente con respecto a la región, buscando signos que demuestren si existe o no la posibilidad de que Canadá adopte una política proactiva que favorezca una mayor integración económica en América. Estos aspectos son: 1) la Estrategia a Largo Plazo de Canadá para América Latina, de 1989; 2) los orígenes de la decisión que tomó Canadá en 1990 de participar en las negociaciones que llevaron a la firma del TLCAN; y 3) las recientes actividades y

¹⁹ En su análisis sobre la Iniciativa para las Américas, Berry, Waverman y Weston afirman que el interés de Canadá por la liberación comercial en el nivel hemisférico surge de la posibilidad de obtener considerables beneficios económicos mediante la expansión del actualmente escaso volumen de comercio e inversión, así como del prospecto de un área de comercio regional multilateral que cuente con instituciones y mecanismos regulatorios que evitarían el ejercicio de un poder unilateral por parte de cualquier país. Al Berry, Leonard Waverman y Ann Weston, "Canada and the Enterprise for the Americas Initiative: A Case of Reluctant Regionalism", *Business Economics*, vol. XXVII, núm. 2, 1992, p. 37.

²⁰ Keith H. Christie, *Different Strokes: Regionalism and Canada's Economic Diplomacy, External Affairs and International Trade Canada*, Policy Planning Staff Paper No. 93/08, 1993, p. 19.

asignación de recursos que ha hecho Canadá, destinados a América Latina y el Caribe. Nuestro propósito es detectar cualquier indicio que sugiera que Canadá podría llegar a "tomar la iniciativa" en cuanto a promover el ingreso de los países de la región al TLCAN.

Estrategia para América Latina

En la década de los ochenta, la política exterior canadiense estuvo, como siempre, dominada por sus relaciones con Estados Unidos, con un énfasis secundario en Europa y la región del este de Asia. Las oportunidades de exportación e inversión que Asia ofrecía contrastaban, particularmente, con los problemas económicos que acosaron durante esta década a América Latina. Sin embargo, la participación que en los años ochenta tuvo Canadá en las iniciativas de paz de la región aumentaron la importancia de ésta en la política exterior canadiense e involucraron directamente al primer ministro y a su secretario de Estado para Asuntos Exteriores. En octubre de 1989, el gabinete aprobó una nueva "Estrategia a Largo Plazo para América Latina" cuya finalidad era que Canadá se acercara a la región, al aumentar su participación en los asuntos regionales, tales como el comercio, el combate al narcotráfico, el manejo de la deuda, la preservación de la paz y la ayuda para el desarrollo.²¹ No obstante, el elemento medular de la estrategia no radicaba en aumentar las relaciones comerciales con la región, sino en la adhesión de Canadá a la Organización de Estados Americanos (OEA).

Años atrás, Canadá había analizado y rechazado la idea de ingresar en la OEA, luego de que el Departamento de Asuntos Exteriores, tradicionalmente opuesto a la idea, convenció a su ministro, Allan MacEachern, de que, contrariamente a lo que opinaba el primer ministro Trudeau, aún no era el momento para tal acción.²² Las fuerzas conservadoras en el interior del Departamento de Asuntos Exteriores afirmaban que adherirse a la OEA iba en contra

²¹ Según lo señaló el secretario de Estado, Joe Clark, en un discurso pronunciado en la Universidad de Calgary, el 1 de febrero de 1990. Nunca se dio a conocer una descripción oficial de la "Estrategia a Largo Plazo" que aprobó el gabinete.

²² John Best, "Canada's Membership in the OAS Could Go Either Way", *Vancouver Sun*, 30 de abril de 1983, p. A6.

de los intereses canadienses, ya que nos veríamos "obligados a seguir los dictados de Estados Unidos" en asuntos cruciales o bien "correríamos el riesgo de provocar la irritación de Washington en otros asuntos más relevantes para Canadá".²³ No obstante, al gobierno de Brian Mulroney no lo disuadió la posibilidad de tener un mayor contacto con Washington²⁴ y así llegó el momento de adherirse a la OEA. Ignoramos si la cumbre fue la oportunidad o el catalítico para que se tomara tal decisión.²⁵ En Washington, en noviembre de 1989, Joe Clark, secretario de Estado para Asuntos Exteriores, declaró ante el Consejo Permanente de la OEA que la decisión de ingresar en la organización era un elemento clave de la nueva estrategia canadiense para América Latina. De hecho, fue probablemente el más importante. Poco más de un año después, un comunicado del Departamento de Asuntos Exteriores en el que se evaluaba la implantación de la estrategia para América Latina se enfocó casi exclusivamente en la membresía de Canadá en la OEA. Sin embargo, tal perspectiva habría de cambiar radicalmente, centrándose en los intereses comerciales. El comunicado de Asuntos Exteriores señalaba el inminente cambio al hablar del futuro de la estrategia y destacaba la necesidad de ampliar las relaciones comerciales del país, a la luz de las negociaciones trilaterales propuestas sobre libre comercio. Pero esta reorientación tenía poco o nada que ver con el estrechamiento de las relaciones de Canadá y América Latina.

La decisión de Canadá con respecto al TLCAN

Al seguir el recorrido que llevó a Canadá a participar en las negociaciones trilaterales, se descubre otro aspecto sobre su interés en

²³ El argumento "en contra de que Canadá se involucre más en América Latina" lo describió Joe Clark, en el discurso que pronunció el 1 de febrero de 1990.

²⁴ Como lo expresó Joe Clark en su discurso de Calgary: "Es perverso afirmar que siempre que Canadá está *de acuerdo* con Washington lo hacemos por motivos *favorables* a Estados Unidos. Los intereses de Canadá no tienen que coincidir automáticamente con los de Estados Unidos, pero tampoco deben antagonizar automáticamente."

²⁵ Brian J.R. Stevenson, "Domestic Pressures, External Constraints and the New Internationalism: Canadian Foreign Policy Towards Latin America, 1968-1990", tesis doctoral, Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1992.

la conformación de una zona hemisférica de libre comercio, el cual nos deja ver que si bien fue México quien lanzó la iniciativa, lo que determinó en última instancia su decisión fue la relación predominante que mantiene Canadá con Estados Unidos.

En el discurso que pronunció en Calgary, en febrero de 1990, Joe Clark mencionó que un numeroso contingente de funcionarios mexicanos había visitado Ottawa en el mes de enero para hablar con sus contrapartes canadienses. Y al declarar que "una nueva sociedad con México [era] esencial en la estrategia para América Latina", Clark también anunció que Brian Mulroney visitaría México, a mediados de marzo de 1990. Durante su visita a México, Mulroney recibió una llamada de Derek Burney, embajador de Canadá en Washington, quien le informó que James Baker, secretario de Estado de Estados Unidos, le había llamado para decirle que habían recibido una petición del presidente Salinas para iniciar negociaciones bilaterales sobre libre comercio con Estados Unidos. Salinas había planeado informar a Mulroney al respecto durante la visita de este último a México. Se acordó que Mulroney solicitaría que se le mantuviera al tanto de los avances, mientras Canadá analizaba internamente el asunto.

Para tal efecto, se creó un pequeño Grupo de Trabajo en el seno del EAITC, que estudiaría las consecuencias que un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos podría tener para Canadá. A finales de abril de 1990, el Grupo de Trabajo ya había terminado el borrador de un "Memorando para el Gabinete", que transmitió a otras agencias gubernamentales para que lo analizaran y comentaran. En aquel momento, Investment Canada advirtió que la desviación de las inversiones en dólares hacia Estados Unidos era un problema a largo plazo que podría surgir de la firma de un acuerdo entre México y Estados Unidos. El 22 de mayo de 1991, John Crosbie, ministro de Comercio Internacional, presentó el Memorando ante el gabinete, en el cual se describía el posible efecto de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos sobre diversos sectores canadienses²⁶ y se sometían dos opciones a la consideración del gabinete. La primera que, en pocas palabras,

²⁶ El Grupo de Trabajo realizó el análisis de impacto sobre un gran número de organismos gubernamentales, tales como el de Energía, Minas y Recursos, el de Agricultura y el de Industria, Ciencia y Tecnología. Los sectores de agricultura y textiles fueron los únicos que se señalaron como áreas específicas de problema. En ge-

consistía en no hacer nada, sugería únicamente que Canadá vigilara los avances. La segunda, que era la que el Grupo de Trabajo recomendaba, planteaba que el gobierno canadiense solicitara la autorización de Estados Unidos y México para estar presente en las conversaciones preliminares, sin que ello influyera en la decisión que posteriormente habría de tomar respecto de si participaría o no en las negociaciones. El gabinete adoptó la segunda opción y pidió al Grupo de Trabajo que elaborara un informe más amplio del impacto de un acuerdo entre México y Estados Unidos sobre Canadá. Éste deseaba mantener sus opciones abiertas mientras estudiaba el asunto más detenidamente. Sin embargo, cuando el Grupo de Trabajo proseguía su labor, durante el verano de 1990, los funcionarios canadienses se dieron cuenta de que México y Estados Unidos estaban resueltos a iniciar las negociaciones, lo cual aumentó la presión para que tomaran una decisión.

El 29 de agosto de 1990, el Comité de Prioridades y Planeación analizó un segundo Memorando para el Gabinete. Esta vez se presentaron cuatro opciones: continuar atentos de los avances; tratar de obtener el estatuto de observadores en las negociaciones México-Estados Unidos; negociar un acuerdo bilateral México-Canadá, o unirse a México y Estados Unidos en negociaciones trilaterales. El Grupo de Trabajo recomendaba la cuarta opción, dado que ésta respondía a todos los intereses de Canadá, es decir, neutralizaba el peligro de la desviación de inversiones, en un modelo de eje y rayos; evitaba que México obtuviera un acceso preferencial al mercado estadounidense mediante un mejor acuerdo que el ALCEU y ofrecía la posibilidad de entrar en el creciente mercado mexicano. Sin embargo, a los ministros también les importaban ciertos aspectos de carácter político. Mientras que Crosbie y sus funcionarios del EAITC, integrantes del Grupo de Trabajo, preferían la opción trilateral, el poderoso Departamento de Finanzas tenía fuertes reservas, en tanto que los ministros advirtieron que era muy probable que el tema del acuerdo trilateral surgiera en el momento preciso para convertirse en un tema polémico en la siguiente elección federal. Por otra

neral, los análisis de impacto indicaban que el acceso de México a los mercados canadienses no constituía una amenaza, si bien, a largo plazo, se convertiría en una competencia relativamente seria para Canadá en el mercado estadounidense.

parte, el gobierno necesitaba una iniciativa política importante, luego del fracaso del Acuerdo de Meech Lake, y el libre comercio era un tema con el que habían logrado destacar en 1988 y que les permitiría reunir fuerzas para derrotar a los partidos de oposición. Finalmente, el espíritu combativo de los ministros, sumado al hecho de que, por una parte, Canadá no podría evitar la firma de un pacto bilateral entre México y Estados Unidos, y, por la otra, que estando en la mesa de negociaciones le sería más fácil influir sobre los términos del acceso de México al mercado norteamericano, condujo a que Canadá decidiera participar en las negociaciones.

Asimismo, esta decisión se vio reforzada por el temor de que un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos brindara a este último una ventaja como receptor de inversiones, por ser el único país con acceso al mercado continental, y diera a México un acceso preferencial al mercado estadounidense. Una vez iniciadas las conversaciones, el principal objetivo de Canadá fue negociar mejoras al ALCCEU en áreas tales como las de reglas de origen, compras gubernamentales, servicios financieros y cláusulas sobre resolución de disputas en lo relativo a la aplicación de impuestos *antidumping* y compensatorios. Al tomar la decisión de participar y durante las mismas negociaciones, el acceso al mercado mexicano fue para Canadá un aspecto secundario, aunque no del todo desprovisto de importancia. Sin embargo, no existe ningún signo que sugiera un interés particular de Canadá en tener más socios de libre comercio en el continente.

Otro indicio de que para Canadá el TLCAN representa, antes que nada, un pacto comercial con Estados Unidos, puede hallarse en la reorganización del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, que se anunció el 22 de junio de 1993. La responsabilidad del manejo de la implantación del TLCAN se asignó a la Oficina de Política Comercial, de la División de Políticas Comerciales y Económicas, del Departamento. Sin embargo, esta Oficina está obligada a colaborar estrechamente con la de Políticas Comerciales y Económicas de la División Estados Unidos, de la que John Weekes es ministro asesor suplente y coordinador del TLCAN²⁷

²⁷ Weekes había fungido previamente como jefe de negociadores de la Oficina de Negociaciones sobre Libre Comercio en América del Norte, así como ministro suplente asistente de la División de Políticas Comerciales.

y no existe un requerimiento similar para trabajar coordinadamente con la División de América Latina y el Caribe.

Prioridades del gobierno

La decisión que tomó Canadá de adherirse a la OEA y participar en las negociaciones del TLCAN no fue aparejada de un incremento en los recursos asignados a las relaciones (especialmente, las comerciales) con los países del continente, salvo México. En el periodo 1988-1992, casi 30% de las visitas oficiales del ministro de Comercio Internacional y más de 40% de las que hizo el secretario de Estado para Asuntos Exteriores fueron a Europa,²⁸ pese a que la proporción de las exportaciones de mercancías canadienses destinadas a esa región disminuyó en los últimos veinte años, de aproximadamente 20 al 10% actual. Más aún, entre 1991 y 1992, casi 40% de los recursos del EAITC para el desarrollo comercial fueron asignados a las actividades de Canadá en Europa,²⁹ y en 1992-1993, 31% del personal de esta institución encargado de fomentar las relaciones económicas y comerciales en las misiones canadienses también estaba localizado ahí.³⁰ No obstante, a pesar de los esfuerzos aplicados a esta región, los fondos asignados al Programa para el Fomento del Mercado de Exportaciones (PFME) produjeron apenas una tasa de rendimiento promedio (Europa Oriental) o baja (Europa Occidental).³¹ En resumen, las actividades y recursos canadienses se encuentran altamente concentrados en una región cuya importancia decrece y cuyas utilidades resultan decepcionantes.

Por otra parte, la Cuenca del Pacífico tiene un peso similar para Canadá, pues también absorbe 10% de sus exportaciones. Y si bien los fondos del PFME produjeron una tasa de rendimiento más que promedio en el Pacífico asiático,³² el volumen de actividades y recursos asignados a la región son ligeramente inferiores que los de Europa. En 1991-1992, las actividades canadienses en el Pacífico asiá-

²⁸ Christie, *op. cit.*, p. 10.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Government of Canada, *Departmental Estimates, 1993-1994*.

³¹ Christie, *op. cit.*, p. 10.

³² *Ibid.*, p., 19.

tico recibieron casi 30% de los recursos del EAITC para el desarrollo comercial y 24% del personal encargado de fomentar las relaciones económicas y comerciales en las misiones canadienses estaba localizado en esa zona.³³

En el caso de América Latina y el Caribe, la situación es contrastante: con una participación de 2% en las exportaciones de mercancías canadienses y una tasa muy alta de rendimiento sobre los fondos del PFME, en 1991-1992 esta región sólo recibió entre 5 y 6% de los recursos del EAITC para el desarrollo comercial.³⁴ Más aún, Christie señala que, en el periodo de 1988 a 1992, el Pacífico asiático y América Latina, sumados, sólo recibieron 20% de las visitas oficiales del ministro de Comercio Internacional y del secretario de Estado para Asuntos Exteriores. Por otra parte, casi 12% del personal del EAITC que realizaba una labor de fomento de las relaciones económicas y comerciales en las misiones canadienses estaba localizado en América Latina y el Caribe.³⁵ Más aún, en el periodo 1991-1993 hubo un incremento neto de cinco personas en el personal del EAITC de la misión canadiense en México, todos ellos asignados a tareas comerciales.

Una evidencia más patente de la magnitud del error que ha cometido el EAITC en cuanto a la asignación de recursos para América Latina se puede observar en la descripción de los cambios que se han hecho en el personal encargado de fomentar las relaciones económicas y comerciales en cada región. El cuadro 1 muestra las asignaciones para el periodo 1991-1993, así como el cambio porcentual en el número real de personal del área de relaciones económicas y comerciales, entre 1990 y 1993.

En el momento en que el número total del personal en el extranjero disminuyó 4.7%, el porcentaje relativo de Europa aumentó de 27.7 a 30.1%, y el número real de personas asignadas a labores económicas y comerciales en las misiones europeas se elevó 6.6%, siendo la *única* región que registró un aumento relativo en ese periodo. Por su parte, América Latina y el Caribe mantuvieron su participación relativa de 11.5% durante el periodo, si bien el

³³ Government of Canada, *op. cit.*

³⁴ Christie, *op. cit.*, p. 19.

³⁵ Government of Canada, *op. cit.*

CUADRO 1
Personal canadiense asignado a misiones bilaterales para
el fomento de las relaciones económicas y comerciales,
1990-1993
(Porcentajes)

	1990-	1991-	1992-	% de
	1991	1992	1993	cambio
				1990-
				1993
África y Medio Oriente	14.2	13.0	13.3	-17.7
Asia y el Pacífico	23.1	23.0	23.8	-1.6
Europa	27.7	30.1	30.9	+6.6
América Latina y el Caribe	11.5	10.8	11.5	-4.3
Estados Unidos	23.5	23.1	21.5	-12.9
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
<i>Número total</i>	386	392	368	-4.7

Fuente: Government of Canada, *op. cit.*, Parte III (varios años).

personal del área económica y comercial tuvo un decremento absoluto de 4.3 por ciento. Y si se toma en cuenta el aumento neto del personal de las misiones canadienses en México, la disminución absoluta del personal asignado a las naciones restantes del continente es aún mayor.

Las decisiones sobre la asignación de recursos son resultado de muchas fuerzas opuestas y no expresan sino parcialmente las prioridades políticas de Canadá. Sin embargo, este análisis demuestra que su adhesión a la OEA y su participación en las negociaciones del TLCAN no fueron aparejadas de un cambio en las actividades y recursos oficiales destinados a América Latina. Por el contrario, continuó habiendo una concentración desproporcionada en Europa, región cuya importancia para las relaciones económicas y comerciales de Canadá ha ido en decadencia.

La relativa falta de interés de Canadá por América Latina durante gran parte de la década de los ochenta se debió tal vez a la percepción que se tenía de que dicha región estaba acosada por las deudas, la inestabilidad política, la corrupción, las desigualdades en los ingresos, un excesivo consumo, reglamentos bizantinos y un gasto públi-

co improductivo. Asia y el Pacífico parecían ofrecer oportunidades más atractivas a los exportadores canadienses.³⁶ Los cambios ocurridos en la economía mundial a principios de los años ochenta afectaron profundamente la actividad económica de América Latina, pero no así la de las naciones del este de Asia, lo que provocó que América Latina quedara muy rezagada en relación con aquéllas.³⁷

Sin embargo, en los últimos años, América Latina, en su conjunto, ha experimentado una recuperación económica,³⁸ a la cabeza de la cual se encuentra Chile, con un crecimiento de 6% en el periodo 1987-1991.³⁹ Las tasas de crecimiento positivo registradas en América Latina, en su conjunto, hicieron renacer el interés de los empresarios por esta región. En 1990, por vez primera desde la crisis de la deuda, se dieron en América Latina transferencias netas de recursos, en un flujo de capitales que continuó hasta principios

³⁶ Los caminos que las naciones de reciente industrialización (NRI) de América Latina y el este de Asia eligieron para su desarrollo fueron muy diferentes. Si bien ambas regiones experimentaron un rápido crecimiento económico durante el periodo de la posguerra, el orden en que aplicaron la industrialización orientada a las exportaciones (IOE) y la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue diferente. Las NRI del este de Asia viraron de la ISI a la IOE en las primeras fases del desarrollo, para luego aplicar una exitosa dinámica exportadora a fin de promover una mayor industrialización. Por el contrario, las NRI latinoamericanas persistieron en la ISI a lo largo de la década de los setenta, sin alcanzar la competitividad exportadora. Gary Gereffi, "Paths of Industrialization: An Overview", en Gary Gereffi y Donald L. Wyman, comps., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990; Fernando Fajnzylber, "The United States and Japan as Models of Industrialization", en Gereffi y Wyman, *op. cit.*

³⁷ En 1987, el ingreso per cápita de las NIC del este de Asia era superior que el de América Latina, el cual disminuyó en relación con los niveles de 1981. Mientras que la economía de Corea del Sur creció de 3 000 millones a 121 000 millones de dólares entre 1965 y 1987, la de México tuvo un incremento de 20 000 millones a 142 000 millones, aun cuando su población es el doble de la de Corea del Sur. Gereffi, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ Luego de una recesión que se inició en 1987, en 1991 América Latina logró un crecimiento de 3.6% del PIB. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1992 Edition*, Santiago de Chile, United Nations Publication, 1993.

³⁹ Sebastian Edwards, "Latin American Economic Integration: A New Perspective on an Old Dream", *The World Economy*, vol. 16, núm. 3, 1993, pp. 317-337.

de 1993. Si bien no sería posible asegurar que América Latina ha entrado en una nueva fase de crecimiento económico sostenido, lo cierto es que, ante la presión de los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales, ha surgido en la región lo que Abraham F. Lowenthal llamó "un consenso entre los responsables de las políticas económicas sobre los principios básicos de una política sólida".⁴⁰

Los políticos canadienses consideraron positiva la adopción de soluciones orientadas al mercado, aunadas a una tendencia hacia la democratización en los sistemas políticos de la región. Y al percibir en los países latinoamericanos una actitud más pragmática hacia la cooperación hemisférica,⁴¹ los funcionarios canadienses consideraron que Canadá podría tener un papel más activo en la región, sin por ello quedar atrapado en sus profundos conflictos históricos con Estados Unidos. El potencial para la cooperación en la región se manifestaba en los patrones de integración regional emergentes.

En la siguiente sección analizaremos la integración regional en América Latina. Hemos visto surgir un importante número de propuestas de integración, a la vez que algunas ya existentes han vuelto a salir a la luz. Lo que motiva a la mayoría de estas propuestas es la competencia por los capitales estadounidenses y el deseo de tener acceso al mercado de Estados Unidos. Por otra parte, la forma en que este país responda a tales presiones tendrá consecuencias en su relación con Canadá, hecho fundamental que continuará configurando los intereses de Canadá en América Latina y su papel en el continente.

INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

Las acciones tendientes a la integración regional que en épocas pasadas se realizaron en América Latina tenían el propósito de servir como vehículos para lograr una industrialización autosuficiente y

⁴⁰ Abraham F. Lowenthal, "Latin America: Ready for Partnership", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, p. 75.

⁴¹ Maxwell A. Cameron, "Canada and Latin America", en Fen Osler Hampson y Christopher J. Maule, comps., *After the Cold War: Canada Among Nations, 1990-91*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp. 110-114.

la solidaridad de la región. Sin embargo, el resultado fue sumamente pobre, dado que el comercio entre las naciones latinoamericanas es escaso. Por el contrario, las propuestas actuales de integración regional forman parte de un paquete de reformas económicas que buscan atraer la inversión extranjera directa y promover una estrategia de crecimiento más orientada hacia el exterior.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1961, es un buen ejemplo del primer tipo de proyecto de integración, promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para ampliar el mercado de los bienes intermedios y de capital latinoamericanos, a fin de facilitar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).⁴² Sin embargo, la ALALC no eliminó los aranceles y cuotas, ni fomentó el desarrollo del comercio de mercancías, salvo por los recursos naturales.⁴³ La disolución de la ALALC —y su sustitución, en 1980, por la más modesta Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)— fue un reflejo de la falta de comercio intrarregional.

Otros pactos subregionales tuvieron un éxito relativamente mayor, al menos en las fases tempranas de la ISI, cuando el comercio intrarregional se incrementó con rapidez,⁴⁴ particularmente en el caso del Mercado Común Centroamericano, creado en 1960, y de la Comunidad Caribeña, que nació de la Asociación Caribeña de Libre Comercio, en 1973. No obstante, la ISI fue incapaz de generar el nivel de comercio intrarregional que habría sido necesario para llevar a término tales iniciativas. Por ejemplo, el Pacto Andino, integrado en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, dio resultados inferiores a los esperados por sus miembros, pues el comercio entre las naciones del Pacto nunca superó 4% de sus exportaciones. Chile abandonó el Pacto en 1976, luego de que el presidente Pinochet empezó a liberar radicalmente la economía y a abrirla a la inversión extranjera. En la década de los ochenta, los miembros del Pacto “faltaron” cada vez con más frecuencia a

⁴² Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas, “Resumen general y conclusiones”, en Urquidí y Vega, comps., *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 42.

⁴³ Edwards, *op. cit.*, p. 320.

⁴⁴ Saborio, *op. cit.*, p. 16.

sus obligaciones, a medida que disminuía el comercio entre ellos debido a una contracción económica en el nivel regional. Finalmente, las disputas territoriales entre Ecuador y Perú generaron tensiones dentro del grupo,⁴⁵ hasta que, hacia 1985, el Pacto Andino quedó "totalmente paralizado".⁴⁶

En un principio, la crisis de la deuda externa hizo que los gobiernos latinoamericanos restaran importancia al tema de la integración económica. Sin embargo, el viraje del enfoque proteccionista hacia una estrategia económica más orientada al exterior que experimentó América Latina después de 1982 dio un impulso a los nuevos mecanismos de integración. Ante la necesidad de generar ingresos para pagar la deuda, los gobiernos latinoamericanos optaron por aprovechar las oportunidades para expandir su comercio y atraer capital extranjero; deseaban depender más de los signos del mercado y la competencia que de la intervención gubernamental y se inclinaban más por medidas rápidas y transfronterizas, que por una aproximación gradual y sectorial.⁴⁷ Sin embargo, la competencia por los mercados y el capital debilitó la solidaridad intrarregional.⁴⁸ Según Jeffrey Schott, la liberación comercial en América Latina es como un concurso de belleza: "Todas las naciones compiten por el capital y la inversión extranjeros y, en consecuencia, tratan de elaborar las políticas más hermosas para atraer a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Y en esta ecuación, el aspecto del capital es quizá tan o más importante que el aspecto comercial."⁴⁹

⁴⁵ Urquidí y Vega, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

⁴⁶ Edwards, *op. cit.*, p. 324.

⁴⁷ Saborio, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁸ Es posible que la integración económica haya dejado de ser una expresión de nacionalismo y solidaridad, para convertirse en una competencia por los mercados. Un análisis del nacionalismo y la integración en América Latina se encuentra en Felipe Herrera, "Hacia una América Latina integrada", en Urquidí y Vega, *op. cit.*, y en Rómulo Almeida, "Reflexión acerca de la integración latinoamericana", *ibid.*

⁴⁹ US Congress, *Beyond the Northern American Free Trade Agreement: Chile, the Caribbean, and Administrative Views (Part I and Part II)*, Hearings Before the Subcommittee of International Economic Policy and Trade and Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred and Second Congress, Washington, US Government Printing Office, 1993, p. 113.

En 1990, gracias al nuevo aliento que la Iniciativa para las Américas le dio, el Pacto Andino volvió a la vida.⁵⁰ El abandono de la ISI llevó a la redefinición de los objetivos del Pacto Andino, algunos de los cuales eran: eliminar los aranceles para 1995, establecer un arancel externo común y liberar las regulaciones en materia de inversión extranjera. Sin embargo, el proceso no resultó sencillo. En febrero de 1993, los países del Pacto Andino no lograron llegar a un acuerdo respecto del arancel externo común. Por otra parte, Perú abandonó el Pacto al negársele concesiones especiales y, si bien se preveía su reincorporación en 1994, un acuerdo establecido con el FMI habría uniformado los aranceles peruanos en un nivel demasiado bajo para que al país le resultara atractivo reincorporarse. A su vez, los socios más grandes del Pacto, es decir, Colombia y Venezuela, han estado al parecer más interesados en negociar con México que con Ecuador, Perú y Bolivia. La unidad entre las naciones andinas ha sido frágil. Por su parte, el Grupo de los Tres (G3), otro grupo subregional contendiente, integrado por Colombia, Venezuela y México, alcanzó un acuerdo en 1994.⁵¹

En 1991, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) también fue revitalizado y expandido, al incluir a Panamá y a Honduras (país que en 1969 abandonó el MCCA, luego de un conflicto con El Salvador). A las naciones centroamericanas les preocupa que el TLCAN genere una desviación comercial que dañaría sus intereses y provocaría la pérdida de empleos. Sin embargo, estos países apoyan políticamente al Tratado y han buscado medios para integrarse a las economías de México y el Caribe, esperando que ello mejore su posición. De igual forma, el Caricom se ha revitalizado en los últimos años.

Entre las nuevas iniciativas subregionales, una de las más importantes es la del Mercado Común del Sur (Mercosur), que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay,⁵² los cuales mantienen uno de los niveles más altos de comercio intrarregional de América Latina. El comercio en el interior del Mercosur representa 40%

⁵⁰ Pascó-Font y Sylvia Saborio, "US-Andean Pact Free Trade", en Saborio, *op. cit.*, p. 233.

⁵¹ Véase el artículo de Gustavo Vega Cánovas, "México, América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del TLCAN", incluido en este libro.

⁵² El Mercosur data de 1986, cuando Argentina y Brasil iniciaron un Programa de Cooperación e Integración Económicas.

de las exportaciones paraguayas, 35% de las uruguayas, 15% de las argentinas y 4% de las brasileñas. Firmado en 1991, el Mercosur tenía el propósito de establecer un arancel externo común, eliminar todos los aranceles intrarregionales para finales de 1994 y crear un marco para la coordinación de las políticas macroeconómicas.

Sin embargo, el Mercosur, al igual que el Pacto Andino, enfrentó serios problemas internos y no es del todo seguro que vaya a alcanzar la ambiciosa meta del mercado unificado en 1995.⁵³ En julio de 1993, las naciones del Mercosur no lograron llegar a un acuerdo en cuanto al arancel externo común (AEC) y tuvieron que aplazar tal decisión. Paraguay proponía un AEC de 10%, Uruguay quería 15%, Argentina, 20% y Brasil, 25 por ciento.⁵⁴ Por otra parte, se ha propuesto que cada país elabore una lista de excepciones, a las que se aplicaría 35 por ciento. En principio, se adoptó el compromiso de que, en el término de seis años, todos los aranceles quedarían entre 0 y 20%, aplicándose un AEC de 35% a los productos altamente sensibles, que cada nación determinaría.

Brasil quería dicho AEC de 35% sobre los productos sensibles a fin de proteger sectores como el de la informática, que actualmente tiene un arancel de 40%, pero Argentina no tiene arancel en este rubro. Asimismo, existe una antigua disputa entre Brasil y Estados Unidos respecto de las computadoras. Por otra parte, Brasil fue objeto de investigaciones por parte de Estados Unidos, bajo la Sección 301, así como de represalias comerciales sobre la protección de patentes farmacéuticas.⁵⁵ El ministro brasileño del Exterior, Fernando Henrique Cardoso, se queja de que Estados Unidos los ha catalogado como los "malos" de América Latina, debido especialmente a su legislación sobre propiedad intelectual.⁵⁶ Tales conflictos constituyen un serio obstáculo para que el Mercosur pueda formar parte del posible Acuerdo de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ALCHO).

⁵³ International Trade Reporter, "Southern Cone Leaders Support Mercosur, But Economists Doubt It Will Open by 1995", *Current Reports*, vol. 9, 22 de julio de 1993, p. 1257.

⁵⁴ "Mercosur Meeting on Common Tariff Delayed", *Inter-American Trade Monitor*, 18 de junio de 1993.

⁵⁵ Roberto Bouzas, "US-Mercosur Free Trade", en Saborio, *op. cit.*, p. 259.

⁵⁶ "Latin America Called Vital to US Economic Strategy", *EAI News: The Bulletin on Integration in the Americas*, 12 de mayo de 1993.

Por otra parte, la integración económica de los países miembros del Mercosur se ha dificultado aún más debido a las diferencias macroeconómicas. El ministro argentino de Economía, Domingo Cavallo, ante los problemas derivados de su moneda sobrevaluada, temía que "en las condiciones actuales, Argentina [pudiera] verse seriamente afectada" por el Mercosur.⁵⁷ Los fuertes flujos de capital que llegaron a Argentina a principios de los años noventa hacían temer una excesiva demanda y especulación y fueron motivo de conflictos con el FMI. Brasil, por su parte, tiene una alta tasa de inflación que lo ha obligado en repetidas ocasiones a ajustar su tipo de cambio y continúa luchando contra la inflación y la inestabilidad macroeconómica.⁵⁸

La culminación del Mercosur podría verse impedida por las políticas electorales. El presidente de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy, electo en 1993, declaró que sería "imposible" lograr el objetivo de eliminar los aranceles.⁵⁹ En 1994 hubo elecciones en Brasil y las de Argentina son en 1995. El presidente Itamar Franco, quien sustituyó a Fernando Collor de Mello, prometió apegarse al calendario del Mercosur, pero se dice que Franco está menos comprometido que Collor con las políticas económicas liberales, además de que enfrenta una fuerte oposición sindical.

Las conversaciones entre Estados Unidos y las naciones del Mercosur han dejado abierta la posibilidad de su adhesión al TLCAN, ya sea de manera individual o como grupo. Asimismo, Argentina desearía que el Mercosur formara parte de la Iniciativa para las Américas, y el presidente de este país, Carlos Menem, ha propuesto que los miembros del Mercosur ingresen en el TLCAN como grupo, en lo que él llama la fórmula "4+1". Dicha propuesta se basa, entre otras cosas, en motivos de carácter defensivo, pues Brasil y Argentina perderían participación en los mercados de América Latina y Estados Unidos si quedaran fuera de un ALCHO.⁶⁰

⁵⁷ "Bolivia to Integrate with Mercosur, But Pact in Doubt", *Enterprise for the Americas Initiative Bulletin*, 18 de diciembre de 1992.

⁵⁸ Edwards, *op. cit.*, pp. 326-328.

⁵⁹ "Mercosur Could Be Delayed", *EAI News: The Bulletin on Integration in the Americas*, 20 de mayo de 1993.

⁶⁰ Bouzas, *op. cit.*, p. 264.

Los límites que un acuerdo semejante impondría al margen de acción gubernamental representan un problema para un país como Brasil, el cual reaccionó con cautela ante la Iniciativa para las Américas debido a: 1) las disputas de Brasil con Estados Unidos en relación con las reglas sobre *antidumping*, el Programa de Fomento a las Exportaciones y los productos incluidos en el Acuerdo Multifibras, temas que no se abordan en la Iniciativa; 2) que la Iniciativa al parecer no ofrece mucho apoyo para el pago de la deuda, y 3) que el gobierno brasileño se mostraba escéptico respecto de las normas ambientales contenidas en la Iniciativa.⁶¹ Más aún, las naciones del Mercosur han diversificado mucho sus lazos comerciales con el resto del mundo y, por tanto, el hecho de vincularse a Estados Unidos podría generar una importante desviación comercial, así como represalias por parte de los socios comerciales y costos de ajuste.⁶²

No es de sorprender que Brasil haya sido el primero en proponer un reto diplomático para que el TLCAN se ampliara a las dimensiones de un ALCHO. Los días 9 y 10 de marzo de 1994, los ministros del Exterior de los países del Mercosur decidieron estudiar la factibilidad de la propuesta brasileña de crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS). Dicha propuesta abriría las puertas para el acceso de otras naciones sudamericanas al Mercosur.

¿Cuál era la idea detrás de la propuesta de Brasil? Es claro que ciertos funcionarios brasileños consideran que el Mercosur debería de expandirse e incluir a otras naciones, en lugar de profundizarse y converger con el TLCAN, pues el resultado sería una competencia entre el ALCAS y el TLCAN por los nuevos miembros. El TLCAN, según lo calificó un funcionario brasileño, tenía "el discreto encanto de la burguesía industrializada", pero, en su opinión, no todos los países sudamericanos estarían dispuestos a pagar la misma "cuota de entrada" elevada que México pagó para poder ser admitido en tan exclusivo club. Más aún, los sistemas políticos de México y Chile son excepcionales en América Latina. La reestructuración mexicana fue apoyada por un sistema de partido hegemónico y por insti-

⁶¹ Alcides Costa Vez, "The Enterprise for the Americas Initiative Under the Brazilian Perspective", documento presentado en el XVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Los Ángeles, 24 a 27 de septiembre de 1992, pp. 13-18.

⁶² Bouzas, *op. cit.*, pp. 265-267.

tuciones corporativistas, en tanto que la reforma económica de Chile había ocurrido durante los diecisiete años de un gobierno autoritario, resurgiendo con una economía orientada a las exportaciones, un movimiento obrero debilitado y un disciplinado sistema de partido. De esta manera, es posible que otras naciones latinoamericanas sean menos capaces de legislar e implantar reformas económicas que generen un costo social tan doloroso y que se sientan más atraídas por el rápido y fácil acceso al ALCAS, por las menores "cuotas de entrada" y la pérdida mínima de soberanía que implica, así como por el acceso al inmenso mercado interno brasileño.⁶³

Chile se ha negado a sumarse a pactos de integración regional. En los años ochenta, abrió unilateralmente el comercio y depreció su moneda, lo que provocó una considerable disminución en el sector de las manufacturas. Sin embargo, sus exportaciones se diversificaron y se convirtieron en el motor del rápido crecimiento del país, a partir de 1986.⁶⁴ Chile respondió inmediata y favorablemente a la Iniciativa para las Américas y solicitó su inclusión en el TIGAN. Sin embargo, luego de algunas vacilaciones, el gobierno de Bush comunicó al presidente Patricio Aylwin que definitivamente no habría ampliación alguna del Tratado, hasta que éste fuera ratificado con México. En octubre de 1990, Chile firmó un acuerdo marco con Estados Unidos.⁶⁵ En su mensaje de bienvenida a Clinton, Aylwin reiteró "[su] interés en que pronto se abran las negociaciones para llegar a la firma de un acuerdo de libre comercio entre [sus] naciones".⁶⁶ Chile firmó convenios bilaterales con diversas naciones latinoamericanas, el más importante de los cuales es el que estableció con México para crear un área de libre comercio entre las dos naciones en 1995.⁶⁷ También negoció pactos comerciales con Venezuela, Argentina, Colombia y otras naciones.⁶⁸ Por su parte, Méxi-

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ El comercio representa 72% del PIB chileno. Andrea Butelmann y Alicia Frohmann, "US-Chile Free Trade", en Saborio, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁵ Francisco Rojas Aravena, "Chile y la Iniciativa para las Américas", en *La respuesta a la Iniciativa para las Américas*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile (en prensa), p. 10.

⁶⁶ *Enterprise for the Americas Initiative Bulletin*, viernes 22 de enero de 1993.

⁶⁷ *El Financiero*, 12 de febrero de 1991, p. 10.

⁶⁸ Butelmann y Frohmann, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

co se convirtió en el "puente" hacia América del Norte al firmar acuerdos con Centroamérica y otros países, en un esquema que Saborio describe como "el TLCAN más un eje con centro en México de acuerdos adicionales".⁶⁹

Asimismo, surgieron otras propuestas bilaterales menos relevantes. A Bolivia se le rechazó su petición de ingresar en el Mercosur, con lo que se vincularían las naciones del Cono Sur con el Pacto Andino; Colombia buscó un convenio con Paraguay, que le habría dado acceso al mercado del Mercosur; y Ecuador negoció un acuerdo de libre comercio con Venezuela. Los organismos multilaterales no han sido del todo ignorados en este proceso. Así, por ejemplo, Ecuador se unió al GATT en 1993, como un punto de partida para después negociar directamente con Estados Unidos. Tan pronto como ingresó en el GATT, Ecuador declaró que iniciaría una serie de conversaciones preliminares con este país. Asimismo, se han firmado muchos acuerdos bilaterales de liberación comercial con Estados Unidos: entre mayo de 1990 y diciembre de 1991 se pactaron un total de quince acuerdos, que comprenden a treinta países.⁷⁰ Estos acuerdos marco implican pocas obligaciones, pero se les considera el preludio de una futura integración formal.

En resumen, América Latina ha dado un claro giro hacia una estrategia económica más orientada al exterior. La integración económica del continente ya no descansa en los intereses nacionalistas de la industrialización por sustitución de importaciones y en la solidaridad latinoamericana, sino que forma parte del proceso de reestructuración económica de la región.⁷¹ Una de las principales consecuencias de dicho proceso es lo que Lowenthal calificó como "una creciente predisposición hacia la cooperación pragmática con Estados Unidos".⁷² Los países de América Latina desean tener vínculos más estrechos con Estados Unidos. La Iniciativa para las Américas resulta atractiva a los políticos latinoamericanos, pues ofrece la posibilidad de obtener ayuda, reducción de deuda y pactos comer-

⁶⁹ Saborio, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ricardo Grinspun, "NAFTA and the Neoconservative Transformation: The Impact of Canada and Mexico", Appendix, Proceedings of the Standing Committee on Foreign Affairs, Senate of Canada, 1993.

⁷² Lowenthal, *op. cit.*, p. 75.

ciales que les darían acceso a los mercados y la inversión extranjeros. En la siguiente sección analizaremos los intereses de Canadá, así como su influencia sobre el proceso de integración hemisférica.

EL PAPEL DE CANADÁ EN LA EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD HEMISFÉRICA

De acuerdo con Stevenson,⁷³ son varias las fuerzas que han llevado a que, desde 1968, Canadá se acerque más a América Latina. "El interés por estrechar las relaciones con América Latina surgió, en un principio, del reconocimiento de que esta región ofrecía oportunidades económicas y diplomáticas a Canadá para complementar y contrarrestar su relación con Estados Unidos." Asimismo, el creciente número de residentes latinoamericanos en Canadá ejerció una presión en este sentido.

En su borrador del Documento sobre Planeación de Políticas,⁷⁴ Robertson y Christie sostienen que Canadá debe participar activamente en configurar la respuesta de América Latina y el Caribe al TLCAN, pues si permitiera que Estados Unidos tomara la delantera se correría el riesgo de que surgiera un acuerdo de eje y rayos, con centro en Estados Unidos. La red creciente de acuerdos comerciales entre México y diversas naciones de la región plantea un riesgo similar, aunque de menor peso. Estas inquietudes se reflejaron en la propuesta canadiense sobre la cláusula de acceso al TLCAN. En un principio, México se opuso a la inclusión de dicha cláusula, mientras que Estados Unidos se mostró indiferente. Canadá deseaba evitar que tuviera que emprenderse una nueva renegociación de su acceso al mercado estadounidense, en caso de que surgiera otro acuerdo de libre comercio. Más tarde, al comprender el problema que podría presentarse, México apoyó la propuesta canadiense. Sin embargo, la cláusula de acceso fue el resultado del permanente interés de Canadá de proteger su acceso al mercado de Estados Unidos y evitar que las inversiones se desviarán hacia ese país por ser la única plataforma de acceso al creciente mercado regional.

⁷³ Stevenson, *op. cit.*, p. 370.

⁷⁴ Robertson y Christie, *op. cit.*

En Washington se tiene la opinión generalizada de que muchos países de América Latina aún no están preparados para adherirse a un Acuerdo de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ALCHO). Jeffrey Schott, del Instituto de Economía Internacional, declaró ante el Congreso: "Considero que, con excepción de Chile, ningún país del continente cuenta con lo necesario para ingresar en el TLCAN".⁷⁵ No obstante, la intensa competencia por el capital en América Latina implica que muchos países clamarán por unirse al Tratado y la ampliación del mismo para incluir a Chile intensificará dicha presión.

Canadá no está particularmente interesado en alentar a Chile para que ingrese en el TLCAN. Su comercio con Chile —menos de 100 millones de dólares en exportaciones— es insignificante.⁷⁶ De igual forma, Canadá no se encuentra entre los quince principales socios comerciales de Chile: el destino de 18.5% de las exportaciones chilenas es Japón, y 18.4% van a Estados Unidos. Dentro de América Latina, Chile tiene un mayor volumen de comercio con Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Bolivia y Colombia, que con México. Y, mientras que México representa la mitad del total de las exportaciones de Estados Unidos a América Latina, Chile absorbe menos de tres por ciento.

Si Chile se encuentra a la cabeza de los países que podrían ingresar en el TLCAN no se debe a su importancia, sino a que es un país que ha consolidado una serie de reformas al mercado y que Estados Unidos puede mostrar como ejemplo al resto de América Latina. Varios políticos de Washington han expresado que un acuerdo de libre comercio con Chile sería importante para "enviar el mensaje" a otras naciones latinoamericanas de que el emprender reformas económicas y liberar el mercado será recompensado.⁷⁷ Chile tiene más experiencia en liberación comercial que cualquier otro país de Latinoamérica. Como lo expresó el economista Albert Fishlow:

⁷⁵ US Congress, *op. cit.*, p. 99.

⁷⁶ Sin embargo, Canadá firmó un acuerdo marco con Chile sobre comercio e inversiones en 1991 y es posible que incremente sus exportaciones a Chile en los sectores de equipo, tecnología y servicios mineros.

⁷⁷ US Congress, *op. cit.*, pp. 122 y 136.

Una liberación comercial de amplio alcance debe también preceder a las negociaciones sobre un área de libre comercio. La capacidad demostrada para competir contra importadores más fuertes es lo que propicia el consenso nacional en favor de un comercio aún más abierto. Y esa primera experiencia hace que México y Chile sean ahora candidatos sumamente atractivos.⁷⁸

Más aún, el interés de Chile por sumarse al TLCAN está motivado por su deseo de hacer ver a los inversionistas que el país sigue comprometido con una política orientada al mercado.

Al parecer, el presidente Clinton está dispuesto a seguir adelante con la Iniciativa para las Américas. Clinton declaró que estaba "listo en cualquier momento para iniciar con Argentina, Chile o cualquier otra nación adecuada, las conversaciones en torno a la posibilidad de ampliar nuestras relaciones comerciales, según el modelo del TLCAN [...] Desde hace mucho tiempo considero que el TLCAN debería de servir como modelo para abarcar al resto de las Américas. Sin embargo, salvo por Chile, no es claro cuáles otros países podrían ser incluidos en el TLCAN. Como se mencionó anteriormente, los países del Mercosur enfrentarán serias dificultades para cumplir con la fecha establecida para la unificación de sus mercados y, de igual forma, las naciones del Pacto Andino enfrentan graves obstáculos, tanto políticos como económicos. Perú y Brasil están agobiados por problemas para lograr la estabilidad macroeconómica."⁸⁰

¿Podrá influir Canadá en el proceso de integración hemisférica? El artículo 2205 del TLCAN estipula los términos del acceso. Según Hufbauer y Schott,⁸¹ la cláusula de acceso no es sino "un discurso exhortatorio", a la vez que afirman que carece de "claridad de propósito y procedimiento, y requerirá de guía adicional por parte

⁷⁸ Albert Fishlow, "Beyond Rhetoric", *Hemisfile*, 1991, vol. 2, núm. 3, pp. 10 y 11.

⁷⁹ *Inter-American Trade Monitor*, viernes 2 de julio de 1993.

⁸⁰ El renombrado economista de la CEPAL, Fernando Fajnzylber, afirmó antes de su infortunado fallecimiento que, al concentrarse exclusivamente en la necesidad de abrir los mercados internos, tal vez algunas naciones agudicen los problemas que enfrentan para reforzar su sector empresarial y alcanzar una economía diversificada y competitiva. Fajnzylber, *op. cit.*

⁸¹ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington, Institute for International Economics, 1993, p. 5.

de la Comisión para el Libre Comercio del TLCAN (establecida en el artículo 2001) si es que se le quiere utilizar para admitir nuevos miembros".⁸² No obstante, la cláusula sí establece que los tres países pueden vetar la aceptación de un nuevo miembro: "Cualquier país o grupo de países puede ingresar en este Tratado, bajo los términos y condiciones acordados entre dicho país o países y la Comisión, y luego de la aprobación de los países miembros, según los procedimientos aplicables de aprobación de cada uno de ellos."⁸³ Esto significa que el acceso "requiere de la aprobación unánime de los posibles nuevos miembros, por todos los miembros existentes (es decir, veto por país)".⁸⁴

No existe estipulación alguna en el TLCAN que impida a las naciones firmar acuerdos bilaterales con otros países, fuera del marco del Tratado. Es poco probable que Canadá rechazara a un país que pudiera, posteriormente, establecer un área de libre comercio bilateral con Estados Unidos, con lo que se crearía el "régimen de eje y rayos" que Canadá pretende evitar. Por tanto, al igual que en el caso de México, lo más factible es que Canadá siga el camino trazado por Estados Unidos. Sin embargo, sí podrían surgir diferencias entre Canadá y Estados Unidos con respecto a la admisión de países externos al hemisferio occidental. Canadá promovió que la cláusula de acceso no estuviera restringida al hemisferio occidental y después apoyó el derecho de ingreso de otros países, como Australia, dado su interés en ampliar el TLCAN al Pacífico asiático. A diferencia de Estados Unidos, que exporta más a América Latina que a Japón, las exportaciones canadienses a este último son tres y media veces superiores que las destinadas a Latinoamérica. Si se agregan otros países asiáticos, las exportaciones de Estados Unidos a América Latina representan la mitad de las que se envían al Pacífico asiático, mientras que las exportaciones canadienses a América Latina representan menos de una sexta parte de las destinadas al Pacífico asiático.

En términos prácticos, la influencia de Canadá y México sobre la política comercial de Estados Unidos es mínima. Como lo seña-

⁸² *Ibid.*, p. 111.

⁸³ Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, *North American Free Trade Agreement*, Ottawa, 6 de septiembre de 1992.

⁸⁴ Hufbauer y Schott, *op. cit.*, p. 115.

ló Schott con respecto a México: "Cuando los funcionarios mexicanos viajaron a Canadá, se les explicó detalladamente lo que podrían esperar de sus relaciones comerciales con Estados Unidos, y no creo que en México se piense que podrán influir en nuestra política comercial, ya sea de manera general o específica, en lo que se refiere a nuestros otros principales socios comerciales."⁸⁵

Efectivamente, existen nuevas fuerzas que impelen a Canadá a buscar relaciones más estrechas en el continente. El fin de la guerra fría y la consolidación de la integración europea probablemente reducirán aún más la preeminencia de Europa en la política exterior canadiense. Sin embargo, la decisión que tomó Canadá con respecto a la OEA y al TLCAN no implica que en sus políticas haya un viraje radical hacia una mayor integración regional, ni tampoco se refleja tal cambio en la asignación de recursos entre las diversas representaciones que Canadá tiene en la región. En lo que se refiere a su ingreso en la OEA, la decisión de Canadá constituyó el núcleo de la estrategia del gobierno con respecto a América Latina, estrategia que no contemplaba en absoluto la liberación comercial en el nivel hemisférico, o siquiera en el nivel de América del Norte. Por otra parte, la decisión de participar en las negociaciones del TLCAN fue motivada, en gran medida, por su relación con Estados Unidos. No encontramos aquí muchos signos que sugieran que Canadá podría tomar la iniciativa en la ampliación del área hemisférica de libre comercio, pero sí muchos que indican que continuará siguiendo el camino que trace Estados Unidos, si es que éste decide proseguir con la consolidación de su mercado regional.

⁸⁵ US Congress, *op. cit.*, p. 115.

México-Estados Unidos-Canadá, 1993-1994
se terminó de imprimir en diciembre de 1995
en los talleres de Programas Educativos, S. A. de C. V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D. F.
Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.



colección
MÉXICO
ESTADOS UNIDOS
CANADÁ

En este segundo volumen bianual de la serie "México-Estados Unidos-Canadá", que publica el Programa de Estudios sobre Estados Unidos y Canadá del Centro de Estudios Internacionales, continuamos con nuestro propósito de presentar un análisis periódico de la evolución de la política interna y externa, la economía y otras dimensiones de las sociedades de los tres países.

En esta ocasión presentamos quince trabajos de autores de la región, quienes abordan desde diferentes perspectivas cuestiones de fundamental importancia para el futuro de México, Canadá y Estados Unidos. El énfasis central de este volumen es, una vez más, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la dinámica que está propiciando en las relaciones entre nuestros países y otras naciones de gran importancia para nosotros, como Japón o el resto de los países del hemisferio occidental. También se analiza el significado que tuvieron eventos políticos de trascendental importancia, como las elecciones federales de 1992 en Estados Unidos y de 1993 en Canadá.



EL COLEGIO DE MÉXICO

ISBN-968-12-0683-5



9 789681 206835