

*Esta es una copia privada  
hecha sólo para fines  
educativos.*

**PROHIBIDA SU VENTA**

¿COMO VA A AFECTAR A MEXICO EL TRATADO  
DE LIBRE COMERCIO?

Luis Rubio

con la colaboración de  
Alain de Remes

## Prólogo

Mi convicción de que el desarrollo integral de México requiere de una apertura en todos los ordenes me ubica, hoy, como un simpatizante de la política económica actual. No siempre fue así. Las ideas que he venido proponiendo por años, y que hoy alientan la política económica, hasta hace poco eran vistas, en el mejor de los casos, con profunda suspicacia. Para los que por mucho tiempo hemos creído que México requiere de una economía abierta y de un sistema político competitivo, proponer la liberalización de las importaciones nos ubicaba en una posición francamente impopular, porque a la apertura se le atribuía, dentro del contexto demagógico entonces imperante, un supuesto aumento de la dependencia. Los que proponíamos la apertura éramos vistos nada menos que como herejes. Hoy en día, en un ambiente más permisivo y francamente abierto, es posible debatir las ideas y presentar puntos de vista disidentes respecto a la política económica. Esa es una de las virtudes de la apertura: sólo es concebible en un entorno en el que el debate es legítimo, independientemente de las ideas que se disputen.

Es pública y conocida mi postura sobre la reforma económica y sobre la dirección que debería adoptar una reforma semejante en otros ámbitos. He argumentado por la reforma en los más diversos foros y publicaciones desde hace más de diez años. No en todo concuerdo con el gobierno actual ni con el de su predecesor, pero no tengo la menor duda de que la reforma que se ha emprendido es la mejor, por no decir la única, opción de desarrollo para México. Así como apoyo la política económica actual, considero que México requiere de una reforma de igual magnitud en el ámbito político y sin la cual el éxito último de la reforma económica será insuficiente para resolver los problemas de antaño que padece el país. Reconozco que la reforma económica está transformando al sistema político,

en forma semejante a como la crisis de los ochenta transformó a la economía. La economía inició su recuperación, sin embargo, cuando la reforma adquirió la característica de una política consciente y el gobierno estuvo dispuesto a defenderla y abogar por ella en forma cabal y absoluta. Eso mismo hace falta para el ámbito político.

Las dificultades para consolidar los beneficios inherentes a una reforma económica exitosa se hicieron notar muy poco después de que ésta se había iniciado. En esos momentos, Canadá finalizaba su negociación para crear una zona de libre comercio con Estados Unidos, lo que nos colocaba en la peor de todas las situaciones: mucho de nuestro comercio con Estados Unidos podría haberse desplazado a Canadá y, más importante, la reforma económica perdía con ello una ancla potencial porque en la fusión económica entre Estados Unidos y Canadá podrían haberse hecho irrelevantes muchos de los factores en que México era potencialmente competitivo. En otras palabras, ese tratado nos dejaba sin mercado seguro y sin nada a lo cual retornar. México requería no sólo un esquema económico alternativo que permitiera la reactivación del crecimiento económico y que, a través de la reforma económica, empezaba a adquirir visos de posibilidad, sino también una nueva relación de comercio con su principal socio comercial.

La negociación de un tratado de libre comercio semejante al de Canadá se había tornado, desde mi punto de vista, en algo inevitable e indispensable. De esta manera, y a contracorriente, tras varios años de debatir por la apertura y la desregulación, al materializarse el acuerdo Canadá-E.U, empecé a argumentar por la suscripción de un acuerdo de libre comercio porque desde ese entonces he estado convencido de que México no tenía (ni tiene) otra alternativa.

Casi siete años antes de que el gobierno decidiese entablar negociaciones con el gobierno de Estados Unidos, yo había propuesto públicamente la necesidad de liberalizar la economía y de resolver los conflictos comerciales, que habían empantanado la evolución de nuestra relación con el vecino del norte, de una manera definitiva. Más de dos años antes de anunciada la intención de negociar un TLC, la institución en la que laboro publicó un libro sobre el tema del libre comercio en la región de norteamérica. Muchos años después de la crisis de 1982, el TLC concluye, definitivamente, la etapa de cerrazón económica a que dio lugar el esquema de desarrollo por la vía de sustitución de importaciones. Para mí, la conclusión de esta negociación constituye el principio de una nueva era para México.

#### Los dos parteaguas

El primer parteaguas de la transformación que experimenta el país vino cuando se decidió iniciar la liberalización de las importaciones en 1985. Se trataba de un cambio total en la dirección del desarrollo económico. Iniciado este camino, se inició la transformación de la planta industrial, sólo para encontrarse repetidamente con las barreras no arancelarias que imponía el gobierno norteamericano a muchos de nuestros productos. Es decir, en esa etapa nuestras exportaciones se veían impedidas de llegar a nuestro mercado natural que resulta, coincidentalmente, el más grande del mundo. Resultaba imperativo negociar un esquema de reglas claras con Estados Unidos, pero el gobierno, consciente de nuestra historia, rechazó sistemáticamente la opción de seguir por el camino de Canadá y negociar un acuerdo amplio y comprensivo. Los costos de esta decisión, reflejo de nuestra experiencia histórica y de las actitudes atávicas a las que dio

lugar, sin embargo, pronto empezaron a ser evidentes: ni se reactivaba la inversión ni parecían consolidarse los beneficios ya logrados de la reforma económica.

Es por todo lo anterior que la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (y, eventualmente, con Canadá) constituye otro hito en la historia de México. El segundo parteaguas en el proceso de transformación del país ocurrió a principios de 1990 cuando se dio un nuevo viraje en la política gubernamental y el gobierno decidió romper con su esquema previo respecto a Estados Unidos. De una vez por todas se reconoció que la frontera con Estados Unidos no era necesariamente una maldición, sino que también podría convertirse en una fuente de oportunidades única en el mundo. Con esta decisión se abrió la posibilidad no sólo de afianzar los beneficios de la reforma, sino de acelerar la recuperación de la economía por los flujos de inversión que, sin el acuerdo, habrían tomado lustros en materializarse.

De esta manera, en sólo cinco años, el gobierno dio dos virajes históricos con un solo objetivo: elevar los niveles de ingreso de la población a través de la incorporación de la economía mexicana al concierto mundial. Todos los mitos que habían permeado a la política económica por décadas, se vinieron abajo. Lo que quedaba, sin embargo, era tan complejo como lo que se abandonaba. La negociación de un acuerdo tan ambicioso como el que acaba de concluirse entrañaba enormes riesgos, tanto internos como externos: en el ámbito interno, una vez anunciado el objetivo de negociar con Estados Unidos, los costos de fracasar habrían sido ingentes. En el ámbito externo, la decisión mexicana de negociar con Estados Unidos entrañaba oportunidades nuevas, pero también un profundo recelo, particularmente por parte de varias naciones asiáticas y muchos

de nuestros vecinos latinoamericanos. Los riesgos eran mayúsculos, pero mayúsculo también es el imperativo de construir una plataforma sólida y permanente para el desarrollo del país.

México está experimentando una profunda revolución. Una revolución económica, una profunda, pero todavía no institucionalizada transformación política, una revolución de las ideas. Lo que antes era válido, ya no lo es; lo que antes era materia prácticamente de consenso, hoy se pone en tela de juicio. La mitología del desarrollo mexicano se ha venido abajo. En este contexto, el tratado de libre comercio constituye el principio de una nueva era.

Todo está cambiando en aras de construir un nuevo sustento para el desarrollo: se abren mercados, se rompen barreras artificiales, se destruyen mitos y se asumen riesgos que hace sólo un puñado de años eran vistos no sólo como inaceptables, sino como una virtual capitulación. Tan profundo es el cambio económico, que las estructuras políticas tradicionales se han visto embestidas en forma brutal, abriendo la puerta para una profunda transformación política.

\* \* \*

Iniciada la negociación, el Dr. Jaime Serra, Secretario de Comercio y Fomento Industrial y responsable de las negociaciones del tratado por parte del gobierno mexicano, me propuso la idea de escribir un libro que narrara y analizara las negociaciones. Sabedor el Dr. Serra de mi afinidad por la reforma económica, pero también de mi crítica respecto al ámbito político, me extendió esta invitación ofreciéndome todas las garantías de independencia y libertad para que en ningún momento me sintiera limitado o impedido de escribir las conclusiones a las que yo, en forma individual, llegase.

Debo reconocer en estas líneas que mantuvo su palabra en forma absoluta, incluso en momentos difíciles en las diversas ocasiones en que fui a entrevistarlo para obtener materiales e información para este libro, a lo largo del tiempo que duraron las negociaciones. En ninguna ocasión intentó influenciar mi estudio ni buscó impedir que asunto alguno fuese abordado o no abordado. Nunca me negó información, incluida mucha extraordinariamente sensible para las negociaciones y, en general, me dio mucha más de la que me fue posible utilizar y de la que, por su naturaleza, era prudente hacerlo. El libro es enteramente el producto del trabajo que, con la ayuda del licenciado Alain de Remes, realicé a lo largo del tiempo en que se llevaron a cabo las negociaciones. El texto refleja exclusivamente mis ideas, análisis y opiniones. Ni el Dr. Serra ni ninguno de sus colaboradores tuvieron acceso a versión alguna del manuscrito hasta el día en que apareció en forma de libro.

Luis Rubio  
Septiembre 21 de 1992



## ¿POR QUE NEGOCIAR UN TLC?

Ante la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, Estados Unidos de América y México, surgen nuevas expectativas de cambios que modificarán de manera sustancial las relaciones económicas, políticas y sociales que rigieron al país por más de 40 años. Se trata de una "nueva revolución", cuya naturaleza reside en que el país ha cambiado de estrategia económica para impulsar su desarrollo. Con la apertura de la economía y su consolidación a través del TLC, México entra en una nueva etapa de su evolución donde lo que más va a contar será el crecimiento de la productividad. Esta última, se constituye como el elemento principal que permitirá elevar significativamente los niveles de ingreso de los mexicanos. El reto del TLC consistirá en convertir esta oportunidad en realidad.

### ¿Por qué negociar un TLC?

En los ochenta, México tuvo que enfrentar la disyuntiva más complicada y difícil de su historia. Por muchas décadas, el país había seguido su propio camino, desarrollando una industria propia y buscando la mejoría de su población a través de una fuerte presencia del gobierno en la sociedad y en la actividad productiva. Por años los resultados fueron muy favorables, pero luego vinieron lustros de estancamiento. Un endeudamiento excesivo y el intento de postergar un esquema económico que ya no funcionaba fue lo que llevó al país a la inflación y a las sucesivas devaluaciones que se dieron a partir de 1976.

A finales de los setenta y sobre todo a principios de los ochenta, empezó a resultar evidente que el camino de una economía cerrada y protegida no llevaría al desarrollo y, peor, que estaba conduciendo al país a la ruina. Para 1982, como consecuencia de un fuerte endeudamiento y de la pésima administración de la economía, el gobierno se vio incapacitado para hacer frente a sus compromisos de pago por servicio de la deuda. Se registraban altas tasas de inflación, con lo cual muchos sectores de la población dejaron de tener acceso a fuentes de empleo permanentes y muchos más vieron disminuir su poder adquisitivo en forma dramática. Todos estos fenómenos provocaron que se diera una pérdida de confianza en el gobierno debido al mal manejo de la economía. El deterioro era creciente y se vio agravado por la decisión de expropiar a los bancos para convertirlos en los chivos expiatorios de las malas decisiones del gobierno.

Ante este panorama, la administración que inició en 1982 emprendió un proceso de restructuración de todo el aparato productivo. Se sanearon las finanzas del sector público al incrementar la recaudación fiscal y al elevar el precio de los bienes y servicios que éste proporcionaba. Además, se eliminaron subsidios y se comenzó el proceso de fusión, liquidación y privatización de las empresas paraestatales que el gobierno no consideraba prioritarias para el desarrollo. Algunos años después se buscó diversificar las exportaciones para fortalecer la balanza de pagos y hacer menos dependientes las importaciones de los ingresos petroleros. Poco a poco (y con muchos vaivenes) la reforma económica fue cobrando forma, hasta llegar a su clímax en 1991, cuando en las elecciones federales los votantes confirieron un claro mandato a Carlos Salinas para seguir adelante con su proyecto de modernización.

El conjunto de medidas que se adoptaron durante los últimos años para sanear la economía, mejor conocido bajo el nombre de "Reforma del Estado", no es otra cosa que el reconocimiento de que el gobierno tiene que crear las condiciones para el desarrollo, pero no puede ser el único actor encargado de realizarlas. Es decir, en la última década se ha dado un viraje extraordinario en el país al establecerse las condiciones para que sea la sociedad (los profesionistas, los empresarios, los trabajadores y la ciudadanía en general) la que lleve a cabo el desarrollo del país. El gobierno, poco a poco, ha estado dejando de hacer y, sobre todo, de pretender hacer, toda la actividad económica, para dedicarse a crear regulaciones apropiadas e invertir en infraestructura y otros rubros sociales como la educación y la salud. Esta transformación trascendental abre toda clase de nuevas opciones y oportunidades para el desarrollo del país.

La apertura comercial fue un primer gran paso en el cambio de estrategia económica. De manera progresiva, a partir de 1985 empezaron a disminuir los aranceles y se eliminaron los permisos previos a la importación. Para 1986, el país firmó un acuerdo para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como GATT, con lo cual México se insertó a la economía internacional. Estas acciones acrecentaron aún más los cambios de la estructura económica del país, al obligar a los empresarios mexicanos a producir de manera competitiva respondiendo a las necesidades de calidad, precio y trato que los consumidores esperarían recibir, y a los que la competencia obliga. Antes de la firma del acuerdo con el GATT no existían incentivos para lograr estos objetivos. El consumidor no era relevante para nadie; ahora el objetivo de toda la política económica es precisamente el de satisfacer las necesidades de los consumidores, sean éstos individuos o empresas. El nuevo reto implicó que los

empresarios nacionales que no produjeran de manera eficiente desaparecerían rápidamente del mercado frente a la competencia internacional.

Conforme fue avanzando el proceso de apertura, la estructura tarifaria de México se volvió más similar a la de los países desarrollados. Se habían establecido las bases para transformar a la nación. El nuevo perfil del país, ya no correspondía al de una economía cerrada, con un mercado protegido destinado a abastecer las necesidades internas, sino al de una nación que buscaba insertarse en la economía internacional, a través de la competencia y de la exportación de sus productos a nivel mundial. Muchas empresas comenzaron a transformarse para poder sobrevivir, otras simplemente quebraron o cerraron sus puertas. Pero casi todas tuvieron que emprender un proceso de cambio para poder enfrentar el nuevo reto que la modernización del país imponía.

Pronto resultó necesario seguir eliminando las barreras que quedaban. Mientras más se integró México a los mercados internacionales, exportando cuatro veces más manufacturas en 1990 que en 1986, también se incrementaron los conflictos comerciales. Muchos de los productos que México vendía en el extranjero, vieron frenado su impulso por impuestos compensatorios, acusaciones de dumping y otro tipo de trabas comerciales para impedir su acceso a los mercados mundiales. Se llegó a un punto en que cada exportador exitoso empezó a enfrentar barreras arancelarias y no arancelarias que dificultaban el comercio con el exterior. Algunos bienes, como el acero, los textiles, el cemento y diversos productos agropecuarios, entre otros, no pudieron seguir con su penetración en los mercados externos por las restricciones que se les impusieron. Pese a que generalmente se invocaron prácticas desleales al comercio por recibir subsidios, las razones eran mucho más complejas. El creciente proteccionismo de las

economías industrializadas, y en particular de la norteamericana, estaban inhibiendo el nuevo modelo exportador mexicano. Peor aún, las restricciones a las exportaciones podían poner en peligro los avances económicos que el país había logrado en corto tiempo. México había alterado toda su estructura de desarrollo sólo para encontrarse con un obstáculo enorme, sobre el cual el gobierno mexicano no tenía control alguno.

La tendencia proteccionista de la economía norteamericana subsistía a pesar de que México había suscrito en 1985 un acuerdo de entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios. Con el acuerdo, se habían eliminado los precios oficiales como método de valoración aduanera, y se habían logrado concesiones arancelarias diversas así como la inclusión de la cláusula de la "prueba del daño" para toda demanda en contra de las exportaciones mexicanas. Como complemento de estas negociaciones, en 1987 ambos países habían firmado un Acuerdo Marco estableciendo una serie de procedimientos y principios para resolver controversias comerciales y facilitar el comercio y la inversión. Sin embargo, frente al rápido crecimiento de las exportaciones mexicanas todos estos mecanismos resultaron insuficientes e inadecuados. Para que México pudiera tener éxito en su nueva estrategia económica se tenía que llegar a entendidos mucho más fundamentales con nuestro vecino.

El gran dilema que enfrentó el gobierno consistió en reconocer que sería muy difícil transformarse en una nación competitiva e integrada a la economía internacional, si no se tenía pleno acceso al principal mercado de exportación de los productos nacionales. En 1988 se discutió la posibilidad de suscribir un acuerdo para liberalizar algunos sectores industriales, aunque no se llegó a ningún resultado concreto. La negociación para liberalizar sectores tenía mucha lógica,

pero presentaba problemas serios de instrumentación porque consistía, de hecho, en la imposición de una serie de camisas de fuerza para la industria. Un ejemplo de esto sería el de tratar de separar a la industria automotriz de la electrónica: los nuevos automóviles incorporan una gran cantidad de equipo electrónico, por lo que sería casi imposible determinar cual es el principio y el fin de cada sector debido a su estrecha vinculación. Además, un paso previo a estas acciones requería, por una parte, seguir avanzando con las reformas y consolidarlas y, por otra, abandonar las viejas percepciones que el país tenía acerca de Estados Unidos.

Hacia finales de 1989, la administración del presidente Salinas continuaba a pasos acelerados con la reestructuración del país. Se había logrado persuadir a los bancos acreedores internacionales de renegociar la deuda. Por lo que respecta a inflación, también se habían obtenido avances importantes al lograr que los precios crecieran cada vez menos, aunque todavía más arriba de lo deseable. Los procesos de privatización de empresas paraestatales continuaban por buen camino con la venta de la compañía telefónica y el anuncio de la privatización de los principales bancos comerciales. Adicionalmente, se buscó consolidar la infraestructura carretera y portuaria del país para eliminar cuellos de botella al comercio y, en estos programas, se le otorgó un amplio canal de participación a la iniciativa privada a través de concesiones de operación temporal.

La reforma de la economía adquiría inusitado dinamismo y el país registraba un crecimiento moderado, pero subsistía un gran problema: los montos de inversión nacional y extranjera que requería el país para su crecimiento económico de largo plazo seguían siendo relativamente reducidos. Este hecho se debía a que la confianza de los inversionistas se había visto considerablemente

erosionada en el pasado, por la falta de consistencia en la actuación del gobierno. Los inversionistas necesitaban mayor certidumbre de que las reformas que se habían emprendido, subsistirían de manera permanente. Es decir, la reforma seguía siendo el elemento más importante para la atracción de capitales mexicanos y extranjeros, pero la experiencia de casi dos décadas de malas decisiones económicas llevaba a todo el mundo a esperar en vez de actuar. Si el gobierno quería transformar al país tendría que ir más allá de lo que había pensado originalmente.

Ante este hecho, el gobierno reconoció la necesidad de otorgar garantías de que la reforma continuaría con las futuras administraciones. Pero no existían los elementos necesarios al interior del país para obtener una garantía de esta naturaleza, por lo que la permanencia de los cambios solo podría asegurarse si México se integraba de manera plena a la comunidad internacional. En este sentido el TLC vino a constituir un paso adicional hacia un objetivo político concreto: garantizar la permanencia de la reforma económica. La firma del tratado se convirtió así no sólo en una respuesta ante las necesidades económicas, sino también, en un imperativo político.

### Lógica y racionalidad

La firma de un TLC no responde únicamente a las necesidades internas que tenía el país para asegurar su nuevo modelo de desarrollo. En las últimas dos décadas, se habían venido experimentando transformaciones a nivel internacional que incidirían de manera definitiva en las economías de las naciones. Los procesos productivos en el mundo habían cambiado y México se había quedado atrás. Se necesitaba, de manera cada vez más urgente, un nuevo enfoque para resolver los

problemas básicos del país: la necesidad de crecimiento y mayores niveles de ingresos y de bienestar para los mexicanos.

Las grandes diferencias en el desarrollo de los diversos países del mundo en los últimos veinte años se deben a una serie de cambios fundamentales en la manera de producir bienes a lo largo y ancho del mundo. Lo que cambió no fue tan sólo la tecnología -esa siempre se encuentra en un constante proceso de cambio- sino el concepto de producción, que dejó de ser nacional para convertirse en un proceso global. De ahí el término de globalización. La economía mundial es cada vez menos la suma de economías individuales, para convertirse en una economía integrada a nivel internacional, donde cada parte depende de las demás. En general, las naciones que se han incorporado a esta nueva manera de concebir el desarrollo -y por lo tanto, de producir y de relacionarse con el resto de los países- han sido las más exitosas del mundo.

En la actualidad existe una clara tendencia mundial hacia la interdependencia económica y productiva. Esto significa que muchos de los bienes o servicios que consume un determinado país incorporan componentes o materiales que son producidos o ensamblados en otras naciones. Con ello, las empresas están teniendo una mejor capacidad que los propios gobiernos para determinar cuál es el perfil productivo más adecuado para un país. Este nuevo proceso, sigue una dinámica propia y provoca que las naciones multipliquen sus relaciones a nivel comercial, financiero, tecnológico, productivo e incluso cultural.

Las implicaciones de esta evolución han provocado que la competencia a nivel internacional ya no se concentre en mercados específicos (o nacionales), para convertirse en un fenómeno mundial donde se combina la tecnología más



avanzada con precios competitivos de la mano de obra, bajo costo de capital, financiamiento preferencial a las exportaciones, bajos impuestos y la gradual desaparición de los mercados nacionales. Otra característica de este proceso es que los ciclos de vida de los productos industriales se han venido acortando. Esto significa que la producción de mercancías en grandes series y durante largos periodos de tiempo, que servían para amortizar los costos de desarrollo, están desapareciendo. Hoy en día, las nuevas técnicas de producción permiten que las empresas respondan de manera rápida y ágil a los cambios en los gustos y preferencias de los consumidores. La nueva lógica del mercado mundial implica que los productores tendrán que colocar mercancías de bajo costo y elevada calidad que correspondan las necesidades de los consumidores a nivel internacional. Estas nuevas realidades han llevado a una transformación profunda de varias industrias como la automotriz, la de telecomunicaciones y la de computación, las cuales han logrado establecer procesos de integración de partes y componentes en un sinnúmero de plantas manufactureras alrededor del mundo, en busca de mayor eficiencia y rentabilidad.

Las principales tendencias industriales en el mundo constituyen el mejor indicador de la necesidad de introducir cambios en el modelo de desarrollo. Una política de crecimiento industrial sin vinculación con el resto del mundo acompañada de proteccionismo comercial podía ser explicable en una época en donde el objetivo principal consistía en abastecer el mercado nacional. Sin embargo, hoy en día la industria ha dejado de ser la suma de muchas industrias nacionales para convertirse en un verdadero proceso de integración mundial. Por ello México necesitaba insertarse rápidamente al proceso de globalización para hacer posible una recuperación de la producción en el país. En este sentido un TLC con Estados Unidos y Canadá vino a ser un complemento de la reforma

económica y la liberalización comercial en la cuál tres países deberían de unir sus esfuerzos para mejorar sus posibilidades de producción a nivel mundial.

Un segundo fenómeno, que se esta generando de manera paralela a la globalización de la economía, consiste en la conformación de comunidades y asociaciones regionales para fomentar el intercambio comercial. Este proceso es mejor conocido como la formación de bloques comerciales. Los bloques comerciales responden principalmente a dos objetivos específicos: 1) incrementar los flujos de comercio entre los países que conforman el bloque, y 2) asegurar los mercados frente al incremento del creciente proteccionismo que erosiona el comercio internacional. Sus orígenes remontan al comienzo de la década de los cincuenta con la integración económica de varios países europeos. El proceso, se ha acelerado de manera importante y, para 1992, doce miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) formarán un mercado común con el objetivo de alcanzar mayores niveles de competitividad así como para hacer frente a las fuertes disputas comerciales que se esperan en el futuro. Sin embargo, los caminos de la integración europea no han sido nada sencillos y, de hecho, el tratado de Maastricht, para que sea instrumentado, tendrá que venir acompañado de una amplia reforma institucional en cada uno de los países para delegar mayor poder a órganos supranacionales como la Comisión y el Parlamento Europeo. Adicionalmente, nuevos países como Suecia, Noruega, Finlandia, Suiza, Austria, Turquía e incluso algunos países del ex-bloque socialista como Hungría y Polonia han solicitado su adhesión a la CEE. De darse una ampliación de la comunidad europea, ésta vendrá aparejada con múltiples problemas ya que, por ejemplo, en materia de defensa, Suiza, Austria y los países nórdicos no están dispuestos a aceptar la pérdida de su status neutral ni a contribuir en un programa de defensa europeo. Por otra parte, la entrada de algunos países del bloque socialista

también plantea algunos problemas ya que muchos de ellos necesitan efectuar una profunda reforma económica antes de poder ser considerados como candidatos viables de la CEE. Finalmente, los problemas operativos de un mercado común se multiplicarán conforme se vayan integrando un mayor número de miembros.<sup>1</sup>

En enero de 1989, tras varios años de negociaciones, entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá. Aunque, este acuerdo no contempla un grado de integración tan amplio como el mercado común europeo, se persigue la eliminación de todos los aranceles a las importaciones en un periodo máximo de diez años, además de facilitar significativamente las condiciones para la libre competencia y fomentar la inversión extranjera. Con el acuerdo, ambas naciones podrán mejorar su capacidad de negociación comercial ante terceros países.

Otra región que está conociendo un gran dinamismo económico, dado que en la última década ha concentrado una gran proporción del comercio y de la inversión mundial es el sudeste asiático, mejor conocido como la Cuenca del Pacífico. En las naciones que conforman la región existe un impulso hacia la integración económica dado que ésta constituye una buena oportunidad para aprovechar el comercio que generan entre sí y diversificar sus fuentes de inversión. Además, un acuerdo comercial les permitiría crear nuevos y mayores mercados para sus exportaciones ante las tendencias proteccionistas de las naciones europeas y de Estados Unidos. Pero la razón fundamental por la cual han crecido las alianzas productivas a lo largo y ancho del sudeste asiático es que se ha dividido la producción entre varios países según la capacidad tecnológica y

los costos de mano de obra que tiene cada nación. Con ello, la competitividad de países como Japón se ha tornado extraordinaria.

De manera más reciente, algunos países latinoamericanos también se preparan para establecer acuerdos comerciales. La formación del Mercosur entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, confirma la tendencia que se venido experimentando a nivel mundial.

De realizarse, en un futuro no muy lejano, la formación de bloques comerciales, sería posible esperar, aunque esto no necesariamente tenga que ocurrir, un incremento en las dificultades para acceder a nuevos mercados y la multiplicación de conflictos de orden comercial entre naciones que integran diferentes bloques. Para México es muy importante la supervivencia del régimen multilateral de comercio pero, por los razones mencionadas con anterioridad, la relación comercial con Estados Unidos es crucial para nuestro desarrollo. De ahí que el TLC constituya el amarre final de la estrategia de desarrollo futuro.

Finalmente, existe un factor adicional que incidirá de manera importante en la reorganización de la economía mundial y en los flujos de comercio e inversión. Las transformaciones políticas y económicas que han sufrido los países del bloque socialista europeo pueden provocar que estas naciones se vuelvan formidables competidores de otros países en desarrollo como México para la obtención de financiamiento y la captación de inversión extranjera. Los países de Europa oriental experimentan un enorme atraso económico pero se caracterizan por tener una educación de alta calidad, una mano de obra calificada y una gran equidad de ingresos, lo que los hace, en las condiciones apropiadas, potenciales competidores por capital y mercados. La década de los noventa planteará

muchas oportunidades para las naciones desarrolladas ya que podrán escoger entre diferentes países para colocar sus inversiones y sus capitales.

Siguiendo esta lógica, un TLC entre México, Estados Unidos y Canadá viene a representar un paso adicional hacia el reconocimiento de tres realidades en las cuales el país se encuentra inmerso. En primer lugar, las nuevas transformaciones mundiales indican claramente que una nación difícilmente podrá erradicar la pobreza y generar mayores fuentes de empleo si no produce a escala internacional. En segundo lugar, la conformación de los bloques comerciales se está caracterizando por ser una respuesta a la tendencia del incremento del proteccionismo en las economías. Finalmente, muchos países en vías de desarrollo están compitiendo entre sí para captar inversión extranjera, condición indispensable para el desarrollo de sus economías a largo plazo. México, para ser exitoso en este contexto, tenía que sesgar las oportunidades en su favor y ese es precisamente el propósito del TLC.

Contar con un tratado de libre comercio permitirá a México la consecución de cinco objetivos fundamentales que se relacionan con el entorno internacional:

- 1) no quedar marginado de los procesos de integración y globalización que se están experimentando a nivel mundial,
- 2) garantizar un acceso permanente de sus exportaciones a los mercados norteamericano y canadiense y, de esta manera, consolidar su modelo exportador,
- 3) mejorar su posición de negociación comercial frente a otros países y/o bloques comerciales,
- 4) competir en igualdad de circunstancias con otras regiones del orbe en la atracción de capital del exterior, y
- 5) elevar la productividad de la economía mexicana y, con ello, el nivel de ingresos de la población.

Para México, el tratado de libre comercio responde a una lógica doble: a nivel interno, se busca afianzar el nuevo modelo de desarrollo que conduzca al país hacia mejores niveles de bienestar de la población. A nivel externo, el TLC constituye una respuesta a los cambios que se están generando a nivel internacional y de los cuales México difícilmente podrá sustraerse después de la apertura de su economía.

### ¿Qué es un Tratado de Libre Comercio?

Dentro de los procesos de integración económica pueden distinguirse diferentes tipos de acuerdos comerciales. En orden de menor a mayor grado de integración se encuentran: el acuerdo de comercio preferencial, la asociación para el libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la integración económica plena. Los distintos tipos de arreglo tienen todos un objetivo común: incrementar de manera sustancial el comercio. Sin embargo, difieren entre sí por el grado de facilidades que brindan al intercambio comercial y en el grado de unificación y coordinación de las políticas frente a los demás países. Es importante destacar que un mayor grado de integración implica una creciente coordinación política, misma que el gobierno mexicano no desea llevar a cabo. De ahí que se haya preferido buscar un nivel relativamente bajo de integración.

México, Estados Unidos y Canadá han optado por suscribir un tratado de libre comercio, es decir, firmar un contrato mediante el cual los países se comprometen a eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios para fomentar el intercambio comercial y establecer foros y mecanismos para dirimir las controversias de orden mercantil. El propósito expreso es el de aumentar el comercio entre las tres naciones, fomentando así un mayor grado de

especialización en cada economía y, con ello, un mayor bienestar para el conjunto de las naciones.

Los obstáculos arancelarios se refieren principalmente a los impuestos que se les aplica a cierto tipo de mercancías al momento de ser importadas, mientras que los obstáculos no arancelarios conciernen medidas de tipo fitosanitario, normas técnicas de producción y de embalaje además de cuotas y restricciones que impiden la introducción de mercancías a otro país. Los primeros son transparentes y predecibles en tanto que los segundos generalmente dependen de decisiones discrecionales de la burocracia y responden a intereses que se ven afectados por las importaciones.

Por su parte, Los foros para dirimir controversias consisten en el establecimiento de mecanismos que sirvan para agilizar las disputas en materia comercial. Todos los países experimentan disputas en materia comercial: se trata de una consecuencia natural en el intercambio de comercio, dado que un productor, al verse afectado con productos similares a los suyos provenientes de otros países, trata de restringir las importaciones competitivas. Como generalmente esas quejas resultan injustificadas, es indispensable crear mecanismos que resuelvan los conflictos comerciales antes de que éstos se tornen en problemas políticos entre los países signatarios de este tipo de acuerdos.

La firma de un TLC tiene algunas premisas importantes sobre las cuales vale la pena insistir. Un tratado de libre comercio, representa un menor grado de integración que la formación de un mercado común o una integración económica plena. Esto implica que los gobiernos que suscriban un convenio de esta

naturaleza no tendrán la obligación de unificar sus políticas en cuestiones que no sean estrictamente comerciales. Tampoco existirán organismos supranacionales ante los cuales los gobiernos tengan que ceder parte de su soberanía nacional. Sin embargo, para obtener máximos beneficios y lograr el objetivo del libre comercio, existe una natural propensión a que ciertas políticas, como la monetaria, por ejemplo, tiendan a ser similares entre los países. Nadie impone este tipo de convergencia, pero a todos conviene, pues sin ella las diferencias de inflación, por ejemplo, podrían hacer menos competitivas a las exportaciones del país más caro.

En el TLC tampoco se contempla el cruce indiscriminado de personas a través de las fronteras o la negociación de problemas de migración, trabajo y ecología. Sin embargo, estos temas pueden ser abordados en foros paralelos para mejorar las condiciones de producción, libre comercio y bienestar de las poblaciones y eso es precisamente lo que estuvo ocurriendo al mismo tiempo en que se negoció el TLC propiamente dicho. Una vez que el TLC entre en funciones y se haya completado el proceso de ajuste que este tipo de integración trae consigo, habrá que ir resolviendo las contingencias que se vayan presentando. Entre estas bien pueden estar las de migración, trabajo y ecología, pero será el tiempo y la evolución del tratado los que determinen los eventos futuros.

### El objetivo del TLC: una iniciativa mexicana para la promoción del desarrollo económico

A principios de 1990, el gobierno mexicano propuso a su contraparte estadounidense la negociación un tratado de libre comercio para buscar la realización de dos objetivos principales. El primero, emprender un proceso ordenado de integración de las dos economías para poder lograr, de manera más



eficiente, las ventajas de orden productivo y comercial. Esto, a su vez, serviría como medio para incrementar la competitividad de los países así como los niveles de vida de los mexicanos y de los norteamericanos. El segundo objetivo consistía en asegurar el éxito y la permanencia de la reforma económica.

El interés del gobierno mexicano por establecer un TLC con su similar de Estados Unidos tiene sus antecedentes a principios de 1990, cuando el presidente de la República envió al Senado una iniciativa para realizar una consulta que permitiera definir las estrategias comerciales del país, ante la conformación de bloques cada vez más cerrados. En mayo de ese mismo año fueron entregadas las conclusiones de la consulta que establecían la necesidad y conveniencia para México de iniciar negociaciones tendientes al establecimiento de un TLC. En junio, se llevó a cabo la reunión Salinas-Bush en Washington y los mandatarios decidieron iniciar consultas a través de los secretarios de comercio de ambos países para establecer un TLC que integrará a las dos economías. El 21 de agosto el ejecutivo mexicano realizó una petición formal al gobierno de Estados Unidos para comenzar las negociaciones.

En septiembre de 1990, el presidente norteamericano, notificó a su Congreso los planes para negociar un TLC con México y para ello solicitó el permiso para la utilización de mecanismo de aprobación rápida, mejor conocido como "Fast Track". Por su parte, Canadá expresó su interés por participar en las negociaciones con el objeto de establecer un acuerdo comercial tripartita y con ello no perder las ventajas que había logrado en su propio acuerdo previo.

Durante ese mismo mes, el gobierno mexicano dio los primeros pasos para la conformación de grupos de trabajo que servirían para analizar, discutir y

proponer cuales serían los puntos fundamentales para México en la negociación de un TLC. Se formó la Unidad de Negociación y la Comisión Intersecretarial del TLC presidida por la Secretaría de Comercio y compuesta por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto (actualmente fusionada a la Secretaría de Hacienda), Trabajo y Previsión Social, el Banco de México y la Presidencia de la República. Paralelamente a este proceso se buscó integrar a varios sectores de la sociedad para conocer sus opiniones y sugerencias acerca del tratado, por lo que se creó el Consejo Asesor del TLC. El Consejo fue integrado por académicos y representantes de los sectores agropecuario, empresarial, laboral y público. Finalmente, al sector privado, conformado por la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), se le encargó la elaboración de 114 monografías de los sectores industriales y agropecuarios del país. Los resultados de esta monografías servirían de base para conocer la situación de cada rama de actividad productiva y negociar los plazos de liberalización de los distintos bienes y servicios involucrados. Se trató de un esfuerzo sin precedente: por primera vez la industria mexicana tendría que analizar sus fuerzas y debilidades y plantear requerimientos específicos para su futuro. Con esto se ha hecho posible no solo la negociación sectorial, sino que también ha obligado a las empresas a definir estrategias para su desarrollo futuro.

En febrero de 1991, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos anunciaron simultáneamente su decisión de iniciar negociaciones trilaterales que condujeran a un tratado de libre comercio, para crear la zona de libre comercio más grande del mundo.

Los objetivos que perseguía el gobierno mexicano con la negociación de un TLC no eran nuevos ya que se expresan en documentos como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1991 y el Programa de Modernización Industrial y del Comercio exterior 1990-1994, mismos que fueron dados a conocer mucho antes de iniciarse los contactos informales para la negociación del tratado. El TLC es un instrumento que se ha convertido en la pieza central para la nueva estrategia de desarrollo; pero se trata de un instrumento y no de un objetivo en sí mismo. De hecho, en los programas antes mencionados ya se definían algunas de las metas gubernamentales en materia de comercio exterior, en las que se planteaba la necesidad de procurar un fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, a la vez que se buscaba reciprocidad por la apertura unilateral de México a través de negociaciones bilaterales y regionales que liberaran el comercio y confirieran oportunidades de exportación a las empresas mexicanas.<sup>2</sup>

La firma de un TLC podía ser plenamente compatible con los objetivos trazados en materia de comercio exterior. A pesar de ello, el gobierno estableció una serie de premisas adicionales sobre las cuales tendría que girar la actividad negociadora. Según el criterio gubernamental, el tratado debería contemplar siete características que permitieran un acceso pleno a los mercados de Canadá y Estados Unidos.

- 1) El TLC buscaría la liberación del comercio de bienes, servicios y flujos de inversión, pero no se discutirían temas que requiriesen enmiendas constitucionales como la propiedad de los recursos naturales.

- 2) El TLC debería ser compatible con las disposiciones del GATT y no imponer barreras adicionales a terceros países que no estuvieran contemplados en el acuerdo.
- 3) La puesta en marcha del TLC sería gradual y buscaría evitar que los diversos sectores productivos se vieran perjudicados.
- 4) Se deberían negociar normas y estándares técnicos claros para evitar que en el futuro se pudiesen imponer nuevos géneros de barreras no arancelarias.
- 5) Se deberían establecer reglas de origen claras.
- 6) Se deberían establecer reglas para evitar el uso de subsidios que distorsionaran el comercio.
- 7) El tratado debería incorporar un capítulo de resolución de controversias con el objeto de resolver las disputas comerciales ante medidas proteccionistas que pudiera adoptar un país en forma unilateral.<sup>3</sup>

Con estos criterios y parámetros los negociadores tendrían que lograr un tratado que pudiese funcionar. A partir de estos siete objetivos, México esperaría obtener beneficios concretos tales como el incremento en su nivel de competitividad, así como un clima de mayor certidumbre para estimular a la inversión extranjera. Esta, a su vez, podría facilitar la transferencia de tecnología, crear nuevas fuentes de empleo productivo y mejorar en el largo plazo los ingresos y el nivel de bienestar de la población.

En los próximos capítulos se analizará en qué medida el resultado de las negociaciones alcanzó los objetivos específicos para la negociación y de qué forma se vieron afectados los criterios que se establecieron al inicio de éstas.

¿Se trata de una oportunidad o de una condena producto de nuestra geografía?

México y Estados Unidos comparten una frontera común de más de 3,200 kilómetros. La localización geográfica ha permitido que ambas naciones tengan lazos estrechos en materia económica, comercial, política y cultural. El TLC vendrá a reforzar de manera importante todos los vínculos que existen entre los dos países. Sin embargo, la integración de las dos economías ha provocado una creciente preocupación por parte de algunos observadores, quienes sostienen que un tratado concentraría aún más las relaciones colocando a México en una posición más vulnerable y dependiente.

Desde hace varias décadas México ha venido realizando la mayor parte de su comercio con su vecino del norte. En 1990, el 71 por ciento del comercio exterior total lo realizó con los Estados Unidos. Si a esto se le suma el intercambio comercial con la República Federal Alemana, España, Francia y Japón, el 85 por ciento del comercio exterior mexicano se encuentra concentrado en cinco naciones.<sup>4</sup> Sin embargo, esta situación debe ser analizada con cautela. Los países con los cuales México sostiene la mayor parte de su intercambio comercial son las naciones que cuentan con una población con elevado poder adquisitivo. Este hecho es importante ya que los consumidores de los países desarrollados son los compradores potenciales más importantes de productos mexicanos. Siguiendo esta lógica, resulta evidente que el comercio exterior del país seguirá concentrándose en una cuantas naciones. Pero el verdadero reto que enfrentará

México, consistirá en acrecentar el volumen y la proporción de su comercio con los países más desarrollados que están acostumbrados a recibir productos competitivos de alta calidad provenientes de todo el mundo y sobre todo de los otros países desarrollados.

El mercado estadounidense tiene un valor estratégico aun más grande si se considera que el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de este país sobrepasa a cualquier nación del mundo. En la medida en que los bienes y servicios que exporta México logren penetrar en el mercado norteamericano tendrán amplias posibilidades de competir en casi cualquier mercado del orbe. El tratado de libre comercio, además de facilitar el acceso a los mercados de norteamérica, también podrá fortalecer nuestra competitividad y de esta forma incrementar las probabilidades de acceso a nuevos mercados en Europa y en el lejano oriente.

La experiencia de muchas naciones ha demostrado que la verdadera vulnerabilidad de un país consiste en sustentar su modelo exportador en unas cuantos productos, sobre todo si se trata de materias primas, que pueden conocer fuertes variaciones en su demanda o en sus precios. A seis años del proceso de apertura y liberalización, México se encuentra mejor preparado para enfrentar este tipo de situaciones ya que logrado diversificar sus exportaciones. En 1990, el petróleo contribuyó únicamente con el 27.6 por ciento de las exportaciones nacionales a diferencia de 1982, en que representó cerca del 70 por ciento de las exportaciones. Por su parte, la exportación de manufacturas ha estado creciendo muy rápidamente, lo que muestra el gran potencial de diversificación que posee México.

La integración de las economías de Estados Unidos y México también ofrece posibilidades importantes para acrecentar el comercio por la complementariedad que tienen ambas naciones. El TLC permitirá a México reducir considerablemente los costos de los insumos importados y de la misma manera facilitar el acceso a la tecnología necesaria para incrementar su productividad, competitividad y empleo. Por su parte, Estados Unidos podrá beneficiarse del incremento comercial con un país que cuenta con una gran variedad de recursos naturales, un enorme mercado potencial interno y una mano de obra abundante.

El tratado de libre comercio que firmarán los tres países está contemplado dentro del marco que establece el GATT. Este hecho, significa que México busca establecer un acuerdo para negociar aspectos específicos vinculados con su intercambio comercial con Estados Unidos y Canadá pero no renuncia a diversificar sus relaciones comerciales con otros países. De hecho, México tendrá que seguir con los compromisos adquiridos con anterioridad con otros organismos de negociación multilateral como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) contribuyendo al avance de las negociaciones en el GATT. Por su naturaleza, el TLC involucra medidas comerciales entre los tres países, pero ninguna medida común hacia el resto del mundo.

Adicionalmente, el país también busca fortalecer la relación bilateral con otros países con el objeto de diversificar el comercio. Recientemente se firmó con Chile un Acuerdo de Libre Comercio, y se busca establecer arreglos similares con Colombia, Venezuela y algunas naciones centroamericanas. Estos países están experimentando un proceso de reestructuración y liberalización en sus economías similar al que realizó México, lo que posibilita una mayor integración. Con esto,

los productores mexicanos tendrán enormes oportunidades de mercado, dentro y fuera del país, pudiendo así reducir sus costos de producción.

La situación geográfica y económica de México ofrece oportunidades de inversión únicas que no son exclusivas para las empresas norteamericanas o canadienses. El país comparte una frontera común con el mayor mercado del mundo, lo que lo vuelve aun más atractivo para otras naciones. Además, está colocado en un punto intermedio entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico y los de la Comunidad Económica Europea. Estas características hacen de México uno de los países con mejores posibilidades para establecer una estrategia de inversión global que permitiría la atracción de capitales provenientes de las más diversas regiones del mundo.

El fin de la guerra fría cambió la perspectiva norteamericana de América Latina. Durante ese periodo, Estados Unidos veía a la región latinoamericana en términos de seguridad, mientras que los latinoamericanos hablábamos en términos de desarrollo. El conflicto centroamericano muestra, en toda su extensión, la contraposición de estas dos posturas. Con el fin de la guerra fría, Estados Unidos dejó de percibir a la región y a México en particular como problema de seguridad, empezando a percatarse del problema más profundo de desarrollo económico. Fue este profundo cambio lo que hizo posible un replanteamiento de la relación. El TLC representa el reconocimiento de que la relación entre México y Estados Unidos siempre ha estado caracterizada por una interacción profunda, mucho mayor de la que ambos gobiernos hubieran estado dispuestos a aceptar en un pasado reciente. De hecho, durante la últimas dos décadas se ha dado un proceso de "integración silenciosa", en la cual la dinámica propia de las economías y del comercio ha sobrepasado la capacidad de los



gobiernos para controlar el fenómeno. El tratado vendrá a poner fin al proceso de integración silenciosa, para buscar una integración negociada y ordenada que beneficie a ambos países.<sup>5</sup>

México y Estados Unidos son vecinos, lo han sido y lo serán siempre. Se trata de una difícil vecindad por las enormes diferencias culturales y políticas, pero sobre todo económicas. México es un país pobre mientras que Estados Unidos es un país rico. Sin embargo, esto no siempre ha sido así: hace doscientos años la Nueva España evidenciaba mayor prosperidad que la Nueva Inglaterra. Nada hay que impida que México, con la política económica adecuada, avance y consolide su desarrollo.

Por muchas décadas los mexicanos hemos visto a Estados Unidos con una mezcla de envidia y admiración. El objetivo que el TLC persigue es precisamente el de utilizar la palanca que representa el enorme mercado de Estados Unidos para acelerar y eventualmente consolidar el desarrollo de México. La vecindad, que muchas veces ha sido percibida como una fuente de problemas y de conflictos, se ha tornado en una excepcional oportunidad. Muchos países desearían tener la oportunidad que ahora tiene México frente a sí. El reto será saber hacer el mejor uso de ella para convertirla en los cimientos del México de mañana.

## NEGOCIANDO LA NEGOCIACION

El 12 de Junio de 1991, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos iniciaron las negociaciones formales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes de llegar a este punto fue necesario llevar a cabo un largo proceso preparatorio en el cual los tres países tuvieron que definir cuales serían los temas que formarían parte de la agenda de negociación y los mecanismos que se seguirían para la misma. En el caso de Estados Unidos existe un procedimiento legal para la negociación y aprobación de acuerdos comerciales, mejor conocido como "Fast Track", cuya obtención vino acompañada de movilizaciones por parte de algunos grupos opositores al TLC y luchas en el Congreso para autorizar este instrumento de negociación. Fue necesaria una acción concertada entre el gobierno mexicano y el norteamericano para convencer al Congreso y a los opositores del TLC de la conveniencia de un acuerdo comercial. Además, como parte de una estrategia de política exterior, el presidente Bush anunció la posibilidad de que otros países de América Latina pudiesen negociar acuerdos semejantes a través de lo que se intituló la "Iniciativa de las Américas". Ante todo, a través de este programa Estados Unidos buscaba inducir a que esos países emprendieran programas de reestructuración en sus economías y liberalización de su comercio, tal y como México había venido haciendo. México se convertía así en el modelo de política económica a seguir.

### ¿Por qué había que negociar la negociación?

Con el anuncio del inicio de consultas para negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos, México estaba dando un gran salto hacia la consolidación del cambio en su vida económica y política que resultaba del proceso de reforma

económica iniciado en 1985 y cuyo propósito central era el de alcanzar mejores niveles de bienestar para la población. Se dejaban atrás viejos temores relacionados con la pérdida de soberanía política y cultural y la creencia de que las diferencias económicas entre países ricos y pobres imposibilitarían conseguir objetivos comunes para mejorar el intercambio comercial. De esta manera, uno de los objetivos políticos más importantes para el gobierno de México consistía en fortalecer al país y elevar los niveles de ingreso de la población a través de una creciente interacción económica con el resto del mundo.

Antes de iniciar las negociaciones formales fue necesario realizar consultas informales entre los países para determinar si un TLC sería un proyecto viable y conveniente para las dos naciones. A finales del mes de febrero de 1990, una delegación mexicana encabezada por el jefe de la Coordinación de Asesores de la Presidencia de la República viajó a Washington para sondear si el gobierno norteamericano estaría dispuesto a negociar un tratado de libre comercio con México. Posteriormente, luego de la entrevista entre los presidentes Carlos Salinas y George Bush que se llevó a cabo el 10 de junio de 1990, ambos mandatarios dieron instrucciones para que sus representantes en materia comercial llevaran a cabo consultas y trabajos preparatorios antes de iniciar negociaciones. Los resultados de esta consultas se dieron a conocer el 8 de agosto de 1990 durante la VII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. En este foro, los representantes de ambos países recomendaron iniciar negociaciones formales para establecer un TLC bilateral de acuerdo con las leyes y procedimientos de cada país. Poco después, Canadá manifestó su interés por participar en las negociaciones con México y Estados Unidos. Con la incorporación de Canadá era necesario volver a establecer pláticas informales para evaluar la conveniencia de un tratado que involucrara a la tres naciones así

como analizar las diferentes alternativas posibles de negociación tomando en cuenta la existencia previa de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. A partir de septiembre de 1990 y durante los cuatro meses siguientes, delegaciones de las tres naciones se reunieron periódicamente para encontrar cual sería el mejor esquema de negociación posible.

Una negociación comercial de las magnitudes implícitas en el TLC planteaba una serie de problemas políticos y técnicos que no serían fáciles de resolver y para los cuales había que encontrar fórmulas y procedimientos que fueran satisfactorios para cada una de las partes involucradas en la negociación: México, Estados Unidos y Canadá. Es decir, había que acordar qué era materia de negociación y qué no, cómo se dirimirían las diferencias a lo largo del camino, quiénes serían las instituciones y los actores encargados de la negociación y cuales serían las reglas bajo las cuales se llevaría a cabo la negociación. Adicionalmente, cada país tenía que resolver los problemas políticos y económicos internos para que éstos no obstaculizaran la negociación comercial. Por lo tanto, los primeros pasos fueron cruciales para llevar a cabo el proceso propiamente de negociación que se describe en el capítulo IV.

Uno de los problemas centrales que se presentó antes de iniciar la negociación comercial consistió en determinar qué áreas o temas podían y debían ser negociados y cuales no deberían estar incluidos. Si no se especificaban claramente estos objetivos, la negociación podía experimentar un retraso considerable. De hecho, en el caso del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, las negociaciones habían llevado más de seis años, de los cuales la mayor parte fueron años dedicados a definir qué era sujeto de negociación. Tomando en cuenta los errores y aciertos de la negociación entre

Canadá y Estados Unidos, México tenía que encontrar un mecanismo adecuado que estableciera las condiciones, los tiempos y las fórmulas institucionales que más convenían a sus intereses para lograr una igualdad de oportunidades en el acceso a los mercados norteamericano y canadiense.

El establecimiento de toda una serie de reglas claras y precisas para poder negociar fue un problema largo y complicado. De hecho, entre el anuncio de llevar a cabo consultas para establecer un acuerdo bilateral (que tuvo lugar el 8 de agosto de 1990) hasta el momento en que los tres gobiernos ratificaron su intención formal de llevar a cabo negociaciones (el 5 de febrero de 1991) transcurrieron cerca de seis meses. Las negociaciones comenzaron el 12 de junio de 1991 después de más de un año de consultas y trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en México, Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, la preparación de la negociación no fue en vano ya que los primeros pasos redujeron en muchos meses, si no es que años, las negociaciones propiamente dichas.

Cada país tuvo que crear las condiciones políticas internas y administrar los tiempos institucionales para después poder negociar. En Estados Unidos y Canadá, el anuncio de una negociación comercial con México produjo una decidida oposición interna de los sectores obreros y algunos grupos industriales que sentían amenazados sus mercados. Pero el proceso de negociación, propiamente dicho, solo se inició una vez que el presidente de Estados Unidos obtuvo la autorización del Congreso para poder negociar con México dentro de las reglas del Fast Track, que se describen más adelante.

En México había que evaluar cuales serían las implicaciones de la entrada de Canadá al tratado. Además, el gobierno debía continuar con la consolidación

de las reformas económicas para volverse un socio más atractivo e incrementar las posibilidades de una negociación favorable una vez que se iniciaran las pláticas formales. El gobierno muy rápidamente definió cuales serían, desde el punto de vista de México, las áreas que podrían entrar en la negociación del acuerdo comercial y cuales deberían de quedar excluidas. También invitó a todos los miembros del sector privado a participar en los trabajos preparatorios previos a la negociación con el objeto de conocer de manera precisa las condiciones de la industria mexicana, los requerimientos de protección temporal, los problemas de cada sector y las demandas que los negociadores mexicanos debían de presentar a sus contrapartes en la negociación.

La negociación de la negociación implicó el establecimiento de mecanismos de consenso mutuo, preparación de grupos de trabajo, definición de los asuntos que entrarían en la agenda de negociación, delimitación de tiempos razonables para poder negociar, además de un largo proceso de preparación interno en cada uno de los países para poder evaluar los impactos de diversas modalidades de esquemas arancelarios, tiempos de desgravación y la definición de muchos otros asuntos y reglas que influirían de manera directa en la negociación.

#### Hacia un acuerdo trilateral: Canadá quiere participar

Las consultas entre los representantes comerciales de México y Estados Unidos para evaluar la conveniencia de un TLC habían avanzado de manera rápida y satisfactoria. El 8 de agosto de 1990, los participantes de la reunión binacional México-Estados acordaron dar luz verde para que los gobiernos de sus respectivos países pudieran iniciar las negociaciones del TLC. El 21 de agosto, el

presidente Carlos Salinas de Gortari realizó la petición formal ante el gobierno de Estados Unidos para que comenzaran las negociaciones. A principios de septiembre, el presidente George Bush solicitó al Congreso norteamericano su consentimiento para poder negociar con México por medio del mecanismo Fast Track.

El 24 de septiembre, treinta y cuatro días después de que el presidente mexicano realizara la petición formal para iniciar negociaciones con Estados Unidos, Canadá manifestó su interés por participar en el acuerdo. Esta decisión fue importante para México ya que había que reconsiderar el esquema de negociación bilateral ante la incorporación de un tercer país que originalmente no estaba contemplado. La posición canadiense ante el inminente inicio de negociaciones entre México y Estados Unidos estuvo acompañada de algunos titubeos y vacilaciones producto de los problemas económicos y políticos internos que venía experimentando ese país en fechas recientes y de los cuales muchos culpaban a su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En 1988, Canadá y Estados Unidos habían firmado un acuerdo bilateral de libre comercio que, desde la perspectiva canadiense, debía de cumplir dos objetivos principales. Primero, asegurar a Canadá el acceso al mercado norteamericano para contribuir a desarrollar de manera más amplia su industria manufacturera. Segundo, un acuerdo de libre comercio estimularía la competitividad y productividad de la industria canadiense, lo que le permitiría recibir flujos de inversión e incrementar el empleo. Durante los años que precedieron a las negociaciones, el gobierno de Canadá y el sector empresarial de ese país habían experimentado una creciente preocupación por las medidas proteccionistas implantadas por el gobierno estadounidense, ya que afectaban

cada vez más sus exportaciones. La economía canadiense estaba plenamente integrada a la norteamericana y, al igual que México, su principal mercado de exportación desde hacía largo tiempo había sido Estados Unidos. En 1986, cuando iniciaron las negociaciones, el 78 por ciento del valor total de las exportaciones canadiense se dirigía a Estados Unidos.<sup>1</sup>

Ante el anuncio de negociaciones bilaterales ente México y Estados Unidos, encaminadas a establecer un TLC, Canadá se mantuvo a la expectativa e incluso en un primer momento anunció que no formaría parte de un acuerdo trilateral. La decisión canadiense podía ser explicada por un multitud de factores que sucedieron antes y después de la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y que es importante analizar por sus repercusiones posteriores. En 1987 cuando el acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos estaba a punto de ser firmado, tres de las diez provincias canadienses se opusieron vigorosamente al tratado. Ontario, Manitoba y Prince Edward Island manifestaron su desacuerdo ya que, según el gobernador de Ontario David Peterson, el primer ministro Brian Mulroney había hecho demasiadas concesiones a Estados Unidos durante la negociación.<sup>2</sup> Además, muchos sectores de la sociedad canadiense habían expresado sus temores de que un acuerdo comercial con Estados Unidos provocaría efectos negativos considerables tales como la pérdida de empleos en Canadá y un proceso de traslado de la industria canadiense hacia Estados Unidos. Por otra parte, organizaciones sindicales como la Canadian Labor Congress, que agrupa a cerca de dos millones de trabajadores, habían insistido en que un acuerdo comercial se traduciría en una fuerte presión para disminuir los salarios en varias ramas de actividad además de constituir un incentivo para la reducción de beneficios sociales. Otro de los grandes temores de los canadienses consistía en la posibilidad de que su país perdiera el control de su



política cultural y poner en riesgo su identidad nacional,<sup>3</sup> ya que, con excepción de Québec, todos los canadienses hablan inglés, la misma lengua que Estados Unidos, lo que haría que la incipiente industria editorial canadiense sucumbiera por incapacidad de competir con las grandes empresas editoriales estadounidenses.

Después de dos años de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, la economía canadiense registraba una fuerte recesión con la consecuente pérdida de empleos en sectores importantes como la industria mueblera y de productos eléctricos. El desempleo afectó principalmente a la provincia de Ontario, que cuenta con nueve de los veinticinco millones de personas que integran a la población de Canadá y es la región más industrializada de ese país. Además, esta provincia exporta cerca del 40 por ciento de los productos manufactureros canadienses y se constituye como la sede de casi toda la industria automovilística. Aunque los opositores canadienses del acuerdo culpaban al mismo de la recesión, la realidad es que Canadá experimentó una disminución en su actividad económica precisamente al momento en que el país iniciaba el ajuste económico que requería para ser competitivo una vez firmado el tratado y esta situación causó una combinación terrible de desempleo y desaceleración económica. Pero el tratado, por sí mismo, no fue la causa del estancamiento económico. De hecho, con el tratado comercial se han creado más empleos que los que se han perdido como resultado de éste.

La crisis económica provocó que el gobierno canadiense actuara con mucha cautela ante el anuncio de consultas entre México y Estados Unidos. La firma del acuerdo comercial con los norteamericanos había provocado un amplio debate en la sociedad canadiense y aún existían sectores importantes que se

oponían al arreglo comercial. De hecho, durante las elecciones de 1988 los partidos de oposición habían tomado como principal argumento de su campaña política el rechazo al acuerdo comercial con Estados Unidos y aunque el partido conservador ganó la elección, el margen de victoria fue muy escaso. Sin embargo, a pesar de todas las dificultades internas que se podrían generar, Canadá rectificó su decisión y acordó incorporarse a las negociaciones. Varias razones explican este hecho.

- 1) La negativa de participación canadiense en un acuerdo trilateral hubiera implicado que Estados Unidos tuviera dos acuerdos bilaterales, uno con Canadá y otro con México, los cuales permitirían a los norteamericanos aprovechar de manera más eficiente los arreglos comerciales establecidos con sus dos socios. Esto a su vez, provocaría desventajas para Canadá y para México, ya que Estados Unidos se volvería el país más atractivo en la captación de inversión extranjera tanto por su enorme mercado interno como por su doble acceso exclusivo al mercado mexicano y canadiense, pero no a la inversa.
- 2) Si Canadá no participaba en un acuerdo trilateral, México podría volverse un país más atractivo para los inversionistas extranjeros debido a su amplia disponibilidad de recursos naturales, a los precios competitivos de su mano de obra y a que contaría, al igual que Canadá, con el acceso al mercado estadounidense.
- 3) Cerca del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas ingresaban al mercado canadiense con tarifas arancelarias sumamente bajas, equivalentes a un promedio del 2.4 por ciento.<sup>4</sup> Sin embargo, las tarifas

arancelarias aplicadas por México para los productos canadienses eran considerablemente más altas. Con la firma de un TLC, Canadá tendría mucho que ganar al momento de eliminar los aranceles.

- 4) A pesar de que el intercambio comercial entre México y Canadá no había sido muy significativo, a partir de la liberalización de la economía mexicana en 1986 México se estaba convirtiendo en el principal mercado de latinoamérica para los canadienses. El acceso al mercado mexicano ofrecía buenas posibilidades para la industria canadiense en sectores como la telefonía, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, sistemas de riego, equipo anticontaminante y la colocación de algunos productos agropecuarios.
- 5) Durante los últimos cuatro años, el comercio entre México y Estados Unidos había triplicado su volumen. Canadá estaba interesada en participar en un acuerdo trilateral para que los exportadores de su país estuvieran en posibilidad de obtener una parte importante de las ganancias que generaría un incremento en la actividad comercial y para no ser desplazados del mercado estadounidense por exportadores mexicanos.
- 6) Finalmente, pese a que el acuerdo comercial canadiense y estadounidense ya había entrado en operación, una nueva negociación podría ayudar a resolver algunos problemas sobre diversos temas que se dejaron inconclusos en ese acuerdo además de completar la agenda de asuntos que no habían sido negociados.

Con la incorporación de Canadá, México tenía que analizar muy cuidadosamente cuál sería la mejor opción para negociar un tratado trilateral partiendo de tres esquemas posibles.

La primera opción consistía en que los gobiernos de Estados Unidos y Canadá negociaran una cláusula de adhesión en su tratado y con ello México podría incorporarse fácilmente al acuerdo canadiense-norteamericano, lo que reduciría considerablemente el tiempo de negociación. Sin embargo, esta solución no era aceptable para México debido a que los temas y sectores relevantes para México no necesariamente son los mismos que para Canadá, pero sobre todo porque México requería de un acuerdo que garantizara los intereses del país más que la adhesión a un arreglo comercial creado por otras naciones y que no forzosamente se ajustaría a nuestras necesidades.

Una segunda opción posible consistía en negociar un acuerdo trilateral para los tres países. Sin embargo, esta opción también presentaba muchas dificultades debido a que si no se llegaba a ningún acuerdo, Canadá y Estados Unidos continuarían con su tratado comercial y México se quedaría sin nada. De hecho, este esquema constituía un poderoso incentivo para que Canadá pusiera trabas y dificultades al momento de negociar para impedir que México se convirtiera en otro socio comercial privilegiado de Estados Unidos.

El tercer esquema es muy parecido al anterior aunque presenta una variante crucial. Los tres países negociarían un acuerdo trilateral pero, en caso de que se presentaran dificultades para su realización y las negociaciones no avanzaran a un ritmo deseable, se abandonaría dicha fórmula y se continuaría por la vía de un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos. Esta alternativa

permitiría que la participación canadiense fuera propositiva y constructiva con lo cual se podría llegar a un arreglo comercial que beneficiaría a los tres países. Por sus ventajas para las tres naciones, éste fue el esquema que se adoptó.

El nuevo acuerdo trilateral no solo debería ser compatible con los lineamientos del GATT sino también con el acuerdo de libre comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá. Este último podría servir de guía para establecer las áreas y los temas de negociación más importantes que debería de contener el TLC. La participación de Canadá planteaba un incremento en las dificultades que tendrían algunos sectores al momento de ser negociados. Las economías de México y Canadá experimentaban un intercambio comercial relativamente bajo, lo que hacía más simple el TLC propuesto. Sin embargo, la complementariedad económica de ambas naciones no era tan grande, ya que algunos productos canadienses y mexicanos competían entre sí en el mercado norteamericano. Este hecho implicaba para México que algunos sectores, como el de automóviles, acero, textiles y prendas de vestir -identificados como sectores problemáticos en una negociación comercial con Estados Unidos por su sensibilidad política- también tendrían que ser tratados con Canadá, donde se producían artículos de exportación similares a los nacionales. Con ello, la competencia en algunos sectores, que ya de por sí era intensa, se acrecentaría aún más con un TLC y dificultaría las negociaciones.

Sin embargo, conforme fueron avanzando las consultas informales para establecer la negociación comercial, Canadá y México empezaron a reconocer que tenían muchos objetivos y puntos comunes y por lo tanto existían oportunidades para estrechar los lazos de cooperación sobre todo porque ambos países enfrentaban problemas similares de proteccionismo en Estados Unidos. La

experiencia canadiense en la negociación del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos era invaluable para México y los dos países podían cooperar para encontrar soluciones más eficientes en temas como la resolución de disputas y mecanismos antidumping. Ambos países tendrían mucho que ganar en una negociación comercial y existían muchas afinidades recíprocas con las cuales se podían establecer bases sólidas para llegar a una buena negociación.

La incorporación de Canadá ofrecía retos y oportunidades importantes. Las oportunidades consistían en ampliar el mercado potencial a cerca de 360 millones de consumidores e incrementar aun más el intercambio comercial entre los tres países, aumentando los flujos de comercio no solo con Estados Unidos sino también entre Canadá y México. La entrada de Canadá también permitiría equilibrar las relaciones entre las tres naciones, ya que Estados Unidos no sería la única nación favorecida con un doble acceso exclusivo al mercado canadiense y mexicano y cada país tendría igualdad de oportunidades para captar nuevos flujos de inversión extranjera. Además, las afinidades y los problemas comunes que experimentaban Canadá y México para acceder al mercado norteamericano volvían aun más atractiva la cooperación. Por otra parte, se podrían esperar incrementos en las dificultades de negociación ya que cada país tenía sectores sensibles para su economía algunos de los cuales coincidían entre sí. Finalmente, una de las implicaciones más importantes que tendría un acuerdo trilateral es que los arreglos que fueran acordados entre dos naciones automáticamente tendrían que ser adoptados por la tercera nación sin que esta última tuviera la posibilidad de revocar lo acordado. Con ello, se establecían reglas para no estancar la negociación y evitar abusos y discriminación hacia alguno de los países. Sin embargo, los puntos críticos de este esquema radicarían en cuestiones como las reglas de origen ya que, por ejemplo, Canadá y Estados Unidos no podrían

imponer a México un porcentaje de integración regional en la industria automotriz más elevado de aquel previamente estipulado en el acuerdo canadiense-norteamericano.

En suma, Canadá entró al proceso de negociación que habían iniciado Estados Unidos y México menos por convicción que por su percepción de la necesidad de proteger las ventajas que Canadá había logrado en su propio tratado con Estados Unidos. Para Canadá, la decisión de incorporarse al proceso de negociación no constituía un camino atractivo. La enorme cantidad de dificultades, problemas internos, empezando por la llamada "crisis constitucional" que enfrenta ese país, hacían poco propicio el prospecto de entrar en un nuevo proceso de negociación que pudiese dividir al electorado. Canadá decidió negociar porque no percibía otra alternativa. De esta manera, aunque su participación en las negociaciones fue generalmente constructiva e incluso útil para los negociadores mexicanos frente a Estados Unidos, los canadienses fueron menos a tratar de crear un nuevo esquema regional que a resguardar los que percibían que habían sido sus principales logros en la negociación anterior.

A esta fecha es imposible afirmar cuales van a ser las acciones que Canadá emprenda en los próximos meses. A pesar de que sus negociadores rubricaron el documento, no es evidente que los canadienses vayan a seguir el proceso de ratificación. Sus otras dificultades internas fácilmente podrían llevarlos a optar por quedarse con lo que tienen y abandonar el tratado recién concluido. Afortunadamente para México, en caso de que ésta resulte ser la decisión a la que lleguen los canadienses, la provisión acordada originalmente entre los tres gobiernos en el sentido de que el tratado deja de ser trilateral para convertirse

automáticamente en bilateral, entraría en operación sin por ello afectar el tratado mismo.

### Procedimientos institucionales en Estados Unidos: breve historia del Fast Track.

Un mes después de que el presidente Carlos Salinas enviara la petición formal al gobierno de Estados Unidos para iniciar los trabajos que condujeran a la firma de un TLC, el presidente Bush solicitó al Congreso norteamericano la autorización para utilizar el llamado mecanismo de vía rápida en las negociaciones del tratado. Este fue sin duda uno de los momentos más difíciles que antecedieron a la negociación comercial, durante el cual tanto el gobierno mexicano como el norteamericano tuvieron que coordinar sus acciones y esfuerzos para convencer al Congreso estadounidense sobre la conveniencia de autorizar el Fast Track.

### ¿Qué es el Fast Track?

A principios de la década de los años sesenta, el Congreso norteamericano introdujo enmiendas a un acuerdo comercial previamente negociado entre los representantes de Estados Unidos y los países europeos, lo cual alteró lo que los negociadores habían logrado después de meses de trabajo. El Congreso de Estados Unidos, sin embargo, estaba actuando en forma consecuente con las atribuciones que le confiere la Constitución norteamericana, por lo que aquella acción no fue nada más que un reflejo normal del sistema de pesos y contrapesos que existe entre el poder legislativo y el ejecutivo de Estados Unidos. Sin embargo, estos mecanismos se traducían en una falta de operatividad en materia de legislación comercial, ya que los países que deseaban negociar asuntos comerciales con los norteamericanos no tenían ninguna certeza de que los



acuerdos alcanzados no serían modificados por el Congreso. Por otra parte, la constante intervención del Congreso durante el proceso de negociación provocaba retrasos e incertidumbres y volvían sumamente compleja y costosa la realización de cualquier tipo de acuerdo comercial.

En 1962, la administración Kennedy buscaba negociar un acuerdo con la naciente Comunidad Europea para establecer las nuevas tarifas arancelarias que se aplicarían a los productos norteamericanos. Sin embargo, la experiencia previa de los europeos respecto a negociaciones comerciales con Estados Unidos provocó que éstos se rehusaran a iniciar negociaciones a menos de que existieran garantías para que los asuntos que se acordaran entre las partes no fueran constantemente enmendados por el Congreso. Ante esta situación, el presidente Kennedy solicitó al Congreso la aprobación de un nuevo instrumento de negociación por medio del cual el poder ejecutivo tendría mayor autoridad para establecer acuerdos comerciales con otros países, sin una constante interferencia del poder legislativo al momento de las negociaciones. El nuevo mecanismo fue diseñado de tal manera que los negociadores estadounidenses no se vieran obligados a negociar con el Congreso cada producto o acuerdo que estuviera involucrado en una negociación comercial. Con esto, los negociadores tendrían una amplia libertad para aplicar una serie de fórmulas que permitieran reducir las tarifas arancelarias de manera global (sobre una amplia gama de productos y no producto por producto) sin tener que consultar formalmente en cada paso de la negociación al Congreso. Si la autoridad de los negociadores norteamericanos hubiera sido muy restringida, se corría el riesgo de poner en peligro la liberalización del comercio a nivel internacional.<sup>5</sup> En la práctica, los negociadores consultan con frecuencia a lo largo de la negociación al Congreso para asegurar la ratificación posterior, pero se trata de un mecanismo meramente informal. Lo

importante del procedimiento es que los diputados norteamericanos, siempre sensibles a las presiones electorales, dejan de tener responsabilidad directa sobre cada paso de un tratado, lo que también reduce su vulnerabilidad política personal.

El mecanismo descrito con anterioridad fue incorporado en la ley de comercio de 1962 (Trade Expansion Act), la cual fue aprobada por los Congresistas de los partidos demócrata y republicano. La ley permitió que Estados Unidos siguiera siendo uno de los principales líderes durante las rondas de negociación del GATT en 1967, en las cuales se lograron avances importantes en la reducción de las tarifas arancelarias. En 1974 este sistema fue perfeccionado, otorgando al poder ejecutivo la prerrogativa de representar a Estados Unidos en cualquier acuerdo comercial sin que el Congreso interviniera durante el proceso de negociación. Sin embargo, este último se reservó el derecho de autorizar el procedimiento por un tiempo limitado al igual que el derecho de aprobar o rechazar los acuerdos finales. Adicionalmente, el órgano legislativo tendría que ser notificado en cualquier momento sobre los avances de la negociación lo que le permitiría vigilar de cerca las acciones del ejecutivo. Una vez concluido el proceso de negociación, el acuerdo debería ser sometido al Congreso, el cual contaría con noventa días para aprobar o rechazar el acuerdo internacional en su totalidad sin modificar ninguna de sus partes. Esta nueva fórmula de negociación, mejor conocida bajo la denominación de Fast Track, permitió que el ejecutivo norteamericano tuviera un mayor margen de maniobra para establecer acuerdos comerciales con otros países. El procedimiento se mantuvo a pesar de las modificaciones que sufrió la Ley Comercial en 1979 (Trade Agreement Act) y en 1988 (Omnibus Trade Competitiveness Act). De esta forma, se trata de una

modalidad de ratificación y no de un mecanismo para conferirle rapidez a la negociación.

El Fast Track ofrece ventajas en la negociación tanto para el presidente norteamericano como para los negociadores de otros países que quieran suscribir un acuerdo comercial con Estados Unidos. Entre las más importantes destaca el hecho de que el Congreso no puede efectuar enmiendas, por lo que los negociadores de otras naciones tienen la certeza que los acuerdos alcanzados no serán modificados. Después, al ser enviado al Congreso, el acuerdo podrá aprobarse o rechazarse en su totalidad, pero de ninguna manera podría sufrir cambios. Este mecanismo permite que los acuerdos sean negociados en un tiempo menor al no estar sujetos a autorizaciones parciales por parte del Congreso.<sup>6</sup> Sin embargo, vale la pena recalcar que la aprobación del Fast Track no implica que las negociaciones tengan que efectuarse de manera sumamente rápida. De hecho, las negociaciones para establecer un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá tomaron cerca siete años si se considera las pláticas y consultas formales e informales, en tanto que el proceso de negociación propiamente dicho duró cerca de 17 meses.

El Fast Track fue autorizado en cuatro ocasiones anteriores al TLC y sirvió para negociar el GATT en la Ronda de Tokio en 1974, el Acuerdo de Libre Comercio con Israel en 1985, el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá en 1987 y el GATT en la ronda de Uruguay en 1989.

Es importante señalar que en el diseño y en la instrumentación de los procedimientos legislativos en general y de las leyes de comercio norteamericanas influyen una diversidad de grupos públicos, privados y sociales de carácter local,

regional, sectorial, nacional e incluso internacional. Este hecho provoca que tanto el poder ejecutivo como el legislativo estén expuestos a múltiples presiones para defender intereses particulares y que, al mismo tiempo, tengan que responder a las necesidades más globales de una economía abierta que busca mantener una política de libre intercambio a nivel mundial. Por ello, la ley de comercio de Estados Unidos refleja una serie de compromisos entre los intereses particulares muchas veces de carácter proteccionista y las tendencias de libre intercambio que tratan de preservar el acceso a los mercados internacionales para la exportaciones estadounidenses. Siguiendo esta lógica, el mecanismo Fast Track tiene un valor estratégico doble. Por una parte permite un mayor margen de maniobra al poder ejecutivo para lograr acuerdos comerciales y por otra reduce las presiones de los grupos de interés sobre los legisladores norteamericanos ya que estos últimos no están encargados directamente de las negociaciones comerciales. Esto es muy significativo, pues los miembros del Congreso norteamericano, siempre preocupados por su reelección, son muy propensos a tratar de beneficiar a los intereses de sus respectivos distritos a costa de todos los demás. Por ello, más importante que todo lo anterior, como lo señalan Raymon Vernon y Deborah Spar, el mecanismo Fast Track ofrece la posibilidad de que el Congreso no sea la instancia que determine quiénes serán los ganadores y los perdedores en una negociación comercial, dejándole al ejecutivo la responsabilidad de tomar esta importante decisión.<sup>7</sup> De esta forma, la vía rápida matiza, más no suprime, el sistema de pesos y contrapesos que existen entre los diferentes poderes de la unión americana. En la realidad, a pesar del mecanismo adoptado, el Congreso sigue jugando un papel muy importante antes, durante y después de la negociación ya que, en la etapa que antecede a las negociaciones, el ejecutivo pide la autorización al Congreso y éste, a través de comités especiales (special advisory committees), puede influir en la estrategia a seguir y obligar al

ejecutivo a tomar en cuenta las posiciones de diferentes sectores e industrias que podrían verse afectados. Durante el proceso de negociación, el ejecutivo tiene que informar constantemente al Congreso sobre los avances de la negociación, con el riesgo de perder la autorización del Fast Track si este procedimiento no se cumple adecuadamente. Finalmente, la etapa en la que el Congreso tiene un mayor peso es en el momento previo a la firma del acuerdo comercial, cuando el ejecutivo tiene obligación de informar al Congreso que en noventa días va a firmar lo pactado en la negociación. En ese momento el Congreso tiene una posibilidad, limitada pero relevante, de influir el acuerdo. Aunque informal, este mecanismo es muy significativo porque implica negociar, de hecho, con el Congreso.

#### Negociación para la aprobación y extensión del Fast Track

El proceso de vía rápida para la negociación con México se inició el 21 de agosto de 1990, con la solicitud formal a Estados Unidos por parte del gobierno mexicano para negociar un TLC. El 25 de septiembre el presidente Bush notificó a los Comités de Medios y Procedimientos y de Finanzas de las Cámaras de Representantes y Senadores, respectivamente, su intención de negociar un TLC con México y Canadá. A partir de ese momento, se requirieron sesenta días legislativos para obtener la aprobación del procedimiento Fast Track para la negociación, plazo que se cumplió el 27 de febrero de 1991, con lo que, al no rechazar, ninguno de los comités mencionados, la solicitud autorizando la negociación con México, ésta quedó automáticamente aprobada.<sup>8</sup>

Sin embargo, en el caso del TLC, la negociación por medio del Fast Track fue más complicada de lo previsto, debido a que la última legislación comercial norteamericana, promulgada en 1988, establecía un periodo de dos años para la

utilización del procedimiento de vía expedita por parte del ejecutivo y el plazo para la expiración de este procedimiento vencía el 31 de mayo de 1991. Por lo tanto, era necesario una extensión del Fast Track y la solicitud para obtenerla debía de presentarse antes del primero de marzo de 1991 como fecha límite. Adicionalmente, el presidente norteamericano tenía que cumplir con cuatro requisitos: 1) realizar una descripción de todos los acuerdos comerciales que habían estado negociándose y un programa anticipado para someter dichos acuerdos para la aprobación del Congreso; 2) realizar una descripción del progreso que se ha tenido en las negociaciones bilaterales o multilaterales al igual que un reporte que justificara la necesidad de continuar con las negociaciones; 3) explicar las razones por las cuales se necesitaba una extensión del Fast Track para concluir con las negociaciones; e 4) informar al Comité Consultivo de Política Comercial y de Negociaciones la intención de extender el plazo del Fast Track. Este a su vez presentaría al Congreso sus puntos de vista sobre la aprobación o desaprobación de la vía rápida. De esta forma, habiéndose cumplido los requisitos formales, el primero de marzo de 1991 el presidente norteamericano sometió al Congreso la solicitud de extensión del procedimiento Fast Track.

La extensión del Fast Track no fue solicitada únicamente para negociar un tratado comercial con México. En 1990, el Presidente Bush había utilizado el mecanismo de vía rápida para negociar la Ronda Uruguay del GATT. Sin embargo, debido a las diferencias que se habían presentado entre los miembros de la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos por las cuestiones de los subsidios agrícolas, propiedad intelectual y servicios, no se había logrado ningún avance substancial. Por lo tanto, el gobierno norteamericano requería de un plazo mayor para concretar las negociaciones del GATT e iniciar las negociaciones de un TLC con México.

Esta situación causó gran polémica y debate en el Congreso norteamericano. Algunos legisladores querían continuar con las negociaciones del GATT pero se oponían a que Estados Unidos firmara un acuerdo comercial con México y viceversa, algunos grupos de intereses favorecían la negociación con México pero se oponían al GATT. Por ello la manera por la que optó el gobierno de Estados Unidos para solicitar la extensión del Fast Track no permitía separar las negociaciones del GATT de las negociaciones del tratado de libre comercio con México. La votación tendría que darse en bloque, es decir, que si se aceptaba la vía rápida para continuar con la Ronda de Uruguay, también tendría que ser aceptado el TLC y viceversa. Por el contrario, si se decidía votar en contra de la extensión del Fast Track, no sólo se dificultarían las negociaciones con México sino que se pondría en riesgo el avance hacia una mayor liberalización comercial a nivel mundial, dado que para los representantes comerciales de Estados Unidos habría sido imposible continuar negociando para sacar adelante la Ronda Uruguay del GATT.

El procedimiento en el Comité de Finanzas del Senado y en el Comité de Medios y Procedimientos del Congreso, consistió en someter una moción de desaprobación de la facultad "Fast Track". De esta forma, el 23 de Octubre de 1990 el Senador Hollings presentó al Comité un proyecto de desaprobación de la extensión del procedimiento de vía expedita. Por su parte, el representante Dorgan también sometió al Comité de Medios y Procedimientos de Cámara de Representantes una propuesta similar. El 14 de mayo de 1991 el Comité de Medios y Procedimientos rechazó la solicitud de desaprobación de la extensión del Fast Track presentada por el diputado Dorgan por 27 votos en contra y 9 a favor. Esta decisión fue ratificada por el pleno de la Cámara de Representantes el 23 del mismo mes, al emitir una votación de 231 votos en contra, 192 a favor y 8

abstenciones. Con ello, la Cámara de Representantes autorizó la renovación de la vía rápida. Por su parte, el Comité de Finanzas del Senado también se pronunció en contra de la solicitud de desaprobación de la extensión de la vía rápida, presentada por el Senador Hollings. La decisión del Comité del Senado fue confirmada el 24 de mayo de 1991, cuando el pleno del Senado se opuso a la solicitud de rechazo al Fast Track por 59 votos en contra, 36 a favor y 5 abstenciones.

De no haberse logrado la autorización para la extensión de la vía rápida, los acuerdos comerciales en curso (en este caso la Ronda Uruguay del GATT y el TLC) habrían tenido que realizarse por el procedimiento de negociación "normal", lo que posiblemente hubiera implicado constantes enmiendas por parte del Congreso, haciendo virtualmente imposible su negociación. La autorización de la extensión de la vía rápida se llevó a cabo en medio de polémica y debate y fue sin duda una de las votaciones más cerradas en toda la historia del Fast Track. Los diputados aprobaron la vía rápida pero recalcaron que los negociadores estadounidenses serían sometidos a una estricta vigilancia de los representantes, quiénes además se reservaban el derecho de modificar las reglas del Fast Track en cualquier momento. Estos hechos dejaban entrever que al momento en que se finalizaran las negociaciones podrían surgir algunos problemas en el Congreso para la ratificación del acuerdo comercial con México.

#### Acciones coordinadas entre los gobiernos de Estados Unidos y México para lograr la aprobación de la vía rápida

El anuncio de la negociación de un TLC con México rápidamente provocó la oposición de ciertos grupos de interés en Estados Unidos, los que buscaron influir



sobre los congresistas norteamericanos para que no fuera aprobada la extensión del Fast Track y en consecuencia la negociación comercial. Esto obligó al gobierno norteamericano y al mexicano a coordinar algunas acciones para calmar las preocupaciones de los grupos opositores.

Entre los principales grupos que se oponían a la negociación de un acuerdo con México se encontraban: ecologistas, representantes de organizaciones de derechos humanos, los agricultores de California y Florida, ciertos grupos industriales pertenecientes a ramas como la textil y del acero y algunas asociaciones sindicales como la American Federation of Labour (AFL-CIO) y el sindicato de la industria automotriz. Sus críticas estuvieron centradas en tres temas fundamentales: pérdida de empleos debido a bajos costos salariales en México; traslado de la industria norteamericana hacia México; y falta de una regulación ambiental, laboral y de seguridad industrial estricta y adecuada en México.

Los argumentos expresados en contra del TLC por cada uno de estos grupos deben de ser analizados con cautela, ya que en muchos casos son el reflejo del punto de vista de sectores o industrias particulares muchos de los cuales han recibido una amplia protección por parte del gobierno norteamericano y por lo tanto buscan influir sobre los congresistas para preservar sus privilegios y sus mercados. De hecho, muchas de las críticas utilizadas por estas asociaciones y grupos de interés para oponerse a un tratado comercial reflejan algunos temores y mitos más que realidades concretas que pudieran afectar sus intereses. Pero, lógicamente, abrir un mercado entraña la posibilidad de perder beneficios para algunos sectores en aras de lograr beneficios en otros.

Los sindicatos centraron sus críticas principalmente en la falta de garantías laborales, bajas remuneraciones y falta de seguridad industrial y ambiental en las plantas donde laboran los trabajadores mexicanos (en particular en la industria maquiladora), hechos que desde su punto de vista, colocaban en una posición de desventaja a varios sectores de la industria norteamericana. Para las asociaciones gremiales de Estados Unidos, esta situación provocaría que muchas industrias establecidas en ese país se desplazaran hacia México lo que se traduciría en una pérdida de cerca de 500,000 empleos según datos proporcionados por la AFL-CIO.<sup>9</sup> Los reclamos de los sindicatos sin duda exageraron los impactos negativos de un TLC y se olvidaron de mencionar los aspectos positivos que traería la firma de acuerdo comercial, pero si reflejan la creciente pérdida de posiciones del sindicalismo estadounidense. Es innegable que con la puesta en marcha del TLC existirán algunos sectores industriales en cada país que se verán afectados, para lo cual un componente central de cualquier acuerdo comercial es el establecimiento de un periodo de ajuste (que normalmente es de diez años y en ocasiones más largo), para que aquellos sectores que pudieran resultar afectados negativamente tengan la oportunidad de ajustarse a las nuevas condiciones de la economía. Según estudios realizados por el Institute for International Economics<sup>10</sup> es posible que en Estados Unidos se pierdan empleos en sectores industriales que son intensivos en mano de obra (como en el caso de la industria textil y del vestido y la horticultura) y, sin embargo, muchas de estas pérdidas podrían ser fácilmente compensadas con el incremento de las exportaciones estadounidenses a México en industrias de alta tecnología y de bienes de capital, lo que permitiría generar nuevos empleos en otras ramas de actividad industrial. Los sindicatos norteamericanos subestimaron el hecho de que la fuerza laboral Estados Unidos está compuesta principalmente por trabajadores calificados y la productividad en Estados Unidos es muy superior a la mexicana.

Por lo tanto, la mano de obra con bajos costos salariales no representa forzosamente un incentivo determinante que las industrias, cuyos procesos de fabricación son complejos y requieren mano de obra calificada, se trasladen hacia México. Pero sí indica que aunque se perdiesen pocos empleos relativamente, la mayoría de estos sería de trabajadores sindicalizados.

Otro de los argumentos constantemente esgrimidos por las organizaciones laborales norteamericanas consistió en afirmar que la industria mexicana y sobre todo la industria maquiladora deberían ser consideradas como factores de "dumping social", es decir, una competencia desleal producida, en gran parte, por el gobierno mexicano a través del mantenimiento de bajos salarios y de pésimas condiciones tanto laborales como de seguridad e higiene. Estos factores se constituían como un reflejo de la constante violación de los derechos de los trabajadores mexicanos. En un amplio estudio realizado por Jorge Carrillo en 1990 sobre las condiciones de trabajo en la industria maquiladora en tres ciudades a partir de tres actividades económicas distintas, los resultados parecen desmentir esta creencia.<sup>11</sup> Los salarios que se pagaban en la industria maquiladora en ese momento eran 1.87 veces más que el salario mínimo y 1.52 veces más que el salario profesional. Por otra parte, el estudio también señala que existen diferencias importantes entre los salarios que se pagan en la frontera y en las ciudades del interior del país, así como entre los diferentes sectores productivos. En la industria del vestido, por ejemplo, los salarios son 52 por ciento menores al de otras ramas de actividad con mayor dinamismo como la electrónica; además, en la ciudades fronterizas los salarios por hora son, en promedio, 60 por ciento superiores al de ciudades como Monterrey.

Por lo que se refiere a las prestaciones sociales, el estudio concluye con afirmaciones que contradicen las críticas de los sindicatos norteamericanos. En principio, además de las prestaciones obligatorias señaladas en la Ley Federal del Trabajo, que incluyen aguinaldo y vacaciones entre otras, se encuentran las que fomentan las empresas para lograr una mayor productividad de la mano de obra, como son los bonos de puntualidad, asistencia y productividad y aquellas que no se traducen directamente en términos monetarios pero que ayudan a mejorar el ambiente de trabajo (instalaciones deportivas, fiestas navideñas, premios, etc.). Las conclusiones del estudio mencionado anteriormente señalan que, durante la década de los ochenta, ha existido un aumento en el ingreso de los trabajadores que laboran en la industria maquiladora sobre todo en el rubro de prestaciones económicas, entre las cuales se incluye cuestiones como subsidio a los alimentos, los bonos de despensa, fondo de ahorro, pago de transporte, además de incentivos a la productividad que representan en promedio 39 por ciento del ingreso anual de los trabajadores. Por lo tanto, si bien es cierto que los salarios y las prestaciones en la industria maquiladora aún no son elevados, existe evidencia de una evolución positiva en estos dos rubros en comparación con la década de los setenta.

En materia de regulación de seguridad industrial, en México estas cuestiones se encuentran normadas por los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo y también por los del Instituto Mexicano del Seguro Social. Las inspecciones a las empresas para vigilar estos reglamentos se realizan de manera más o menos periódica en función de los objetivos y programas que fijan las distintas secretarías y dependencias locales. Sin embargo, el problema central en esta cuestión no es la falta de una regulación en materia de seguridad e higiene sino la escasez de recursos de las distintas agencias gubernamentales para poder

extender su vigilancia y contar con los aparatos, instrumentos y gente calificada para aplicar las normas vigentes. Pese a los problemas que aún existen en materia de seguridad industrial, durante los ochenta ha habido un cambio cualitativo muy importante en este aspecto. Jorge carrillo afirma que: "hace algunos años la salud de los trabajadores de la industria maquiladora de exportación (IME) y de la comunidad donde se asentaban era un tema altamente sensible, del cual no querían hablar ni los administradores de dicha industria ni los funcionarios de salud. Se partía del supuesto de que ser crítico de los distintos aspectos del IME fomentaría un clima para ahuyentar a las empresas".<sup>12</sup> En 1989 se expidió un decreto que regula las condiciones de operación de la industria maquiladora y este último ha desalentado la instalación de plantas con procesos peligrosos para la salud y el medio ambiente. A partir de 1989, también existe evidencia de que algunas plantas que trabajaban con sustancias tóxicas dañinas para la salud han cambiado sus procesos para proteger a sus trabajadores debido a la aplicación de la nueva reglamentación. Por otra parte, los sindicatos norteamericanos tampoco toman en cuenta que la gran mayoría, si no es que la totalidad de los trabajadores de la industria maquiladora están inscritos al IMSS y que, pese a que esta institución tiene problemas de cobertura y servicio, el Seguro Social mexicano provee de atención médica y hospitalización a muchos de esos mismos trabajadores. Además, según el estudio de Carrillo, de las 358 plantas maquiladoras analizadas, el 74.1 por ciento contaba con algún tipo de servicio médico interno.

Las conclusiones que presenta el estudio sobre maquiladoras permiten apreciar que durante la década de los ochenta se ha dado una ligera mejoría en los salarios y en las condiciones laborales. Aún no existe ningún estudio en que permita homologar los estándares de seguridad laboral entre México y Estados

Unidos y seguramente éste es uno de los temas que estará cada día más presente en la agenda de asuntos binacionales entre México y Estados Unidos. Pero las cuestiones de seguridad e higiene laboral no son competencia exclusiva de los gobiernos sino también de los empresarios y de los trabajadores, quiénes tendrán que trabajar conjuntamente para encontrar soluciones a estos problemas. Es decir, el éxito de las empresas en el contexto del TLC hará posible que los trabajadores y sus sindicatos presionen para mejorar sistemáticamente los salarios y las prestaciones otorgadas por sus empresas.

Finalmente, vale la pena mencionar que las críticas que expresaron los sindicatos norteamericanos acerca de una competencia desleal no son del todo válidas. Los bajos salarios que se pagan en México, tan criticados por las organizaciones gremiales de Estados Unidos, fueron uno de los factores principales para la creación del programa de la industria maquiladora y este último ha sido un factor importante para aumentar la competitividad de varias ramas de actividad industrial en Estados Unidos. Como lo menciona Jorge Carrillo, "presentar ahora las diferencias económicas como un problema de competencia desleal sería tan poco pertinente como protestar por el impacto de la fuga de mano de obra calificada en México por los elevados salarios relativos que se pagan en Estados Unidos".<sup>13</sup> Es decir, los argumentos de los sindicatos norteamericanos no solo no toman en cuenta los avances que se registran en materia laboral en México sino que desconocen realidades importantes como la evidente tendencia hacia los procesos de globalización y de restructuración industrial que se están generando en Estados Unidos. Más importante al no comparar los niveles de productividad es imposible entender el problema salarial: cuando los trabajadores mexicanos logren los niveles de productividad de sus contrapartes estadounidenses, los salarios tendrían que ser semejantes. Por lo

tanto, es muy importante separar los argumentos económicos de los argumentos políticos ya que estos últimos obedecen en gran parte a la defensa de los intereses particulares que tienen las centrales sindicales de Estados Unidos para preservar sus privilegios en muchas ramas de actividad actualmente protegidas e influir sobre el Congreso norteamericano para que incremente las medidas proteccionistas.

La batalla emprendida por las organizaciones gremiales de Estados Unidos para impedir un TLC con México refleja también las dificultades internas que tienen los sindicatos norteamericanos en su propio país. De hecho, la mayores tasas de sindicalización en Estados Unidos se dan en industrias como la automotriz o del acero, sectores que han venido perdiendo competitividad a lo largo de las dos últimas décadas. En otras ramas de actividad, como la de industrias de alta tecnología o el sector de servicios, en las cuales se espera un crecimiento importante con la firma del TLC, los sindicatos no han logrado penetrar de manera importante y su tasa de afiliación es muy baja. Por lo tanto, el problema de fondo para los sindicatos norteamericanos es que un TLC constituye una amenaza adicional para la subsistencia de las organizaciones laborales que durante los últimos veinte años han conocido una pérdida de trabajadores afiliados, con la consecuente disminución de poder e influencia en la vida económica y política de Estados Unidos.

La línea de ataque por parte de algunos grupos empresariales norteamericanos, consistió en afirmar que México se convertiría en un trampolín para la exportación de productos provenientes del lejano oriente, sobre todo de Japón y de Corea, lo que también podría traducirse en cierres de plantas y pérdida de empleos. En el fondo, los temores expresados por ciertos grupos de

industriales de Estados Unidos se debían principalmente a que el crecimiento de la productividad norteamericana se encuentra estancado frente al de otras naciones como Japón. La creciente penetración de las importaciones de productos provenientes principalmente del lejano oriente había provocado continuos déficits en la balanza comercial y el surgimiento de actitudes proteccionistas que se enfocaban de manera injusta hacia México. Los problemas de importación de productos del sudeste asiático a través de México podían ser fácilmente solucionados con la aplicación de reglas de origen claras que determinaran un alto porcentaje de integración regional, cosa que ocurrió en las negociaciones.

La falta de una reglamentación estricta y adecuada en materia ecológica así como una instrumentación muy laxa de la legislación vigente en México fueron temas abordados por una gran diversidad de grupos ecologistas. Para estas organizaciones, además del daño ambiental, la pobre regulación en materia ecológica podría constituirse en un poderoso incentivo para que muchas industrias que quisieran evitar los costos que impone la legislación ambiental norteamericana se desplazaran hacia la frontera sur. Esto a su vez, se traduciría en una fuerte pérdida de empleos en Estados Unidos. Además, los ecologistas quisieron aprovechar la oportunidad del TLC, para obligar a México y a los inversionistas norteamericanos instalados en la franja fronteriza a limpiar el medio ambiente de esta zona y también ejercieron presiones para que las maquiladoras adoptaran procesos de producción que no afectaran negativamente la ecología. El problema en este rubro no es de objetivos, pues ningún mexicano podría oponerse a estos propósitos, sino a cómo lograrlos, en qué plazo y quién lo debe pagar.

Estas críticas sin duda tienen algunos fundamentos reales que es necesario analizar con detenimiento. Durante varias décadas el gobierno mexicano promovió



el desarrollo industrial del país sin tomar en cuenta las repercusiones ambientales que este podría generar. Sin embargo, en los últimos años la ecología es un tema que se ha convertido en una preocupación importante no sólo para el mundo, sino sobre todo para la opinión pública mexicana, lo que ha obligado al gobierno a tomar medidas para combatir el fenómeno. Actualmente, las leyes ambientales de Estados Unidos y de México tienen muchos puntos en común. Por ejemplo, tanto la legislación de nuestro país como la norteamericana han establecido, en fechas recientes, procedimientos conjuntos para transportar y eliminar los desechos tóxicos a través de la frontera. Adicionalmente, la reglamentación ambiental mexicana establece que cualquier industria maquiladora que desee establecerse en la franja fronteriza deberá de cumplir con todas las normas que impone la agencia de protección ambiental norteamericana (EPA). Existen algunas áreas en las cuales la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL antes conocida bajo la denominación de SEDUE) tiene mayor poder que su contraparte norteamericana, ya que la agencia gubernamental mexicana tiene la autoridad para cerrar las plantas que incurran en violaciones ambientales mientras que la EPA no posee este tipo de facultades.

Por lo que se refiere a la aplicación de la legislación ambiental, México dio pasos importantes en esta materia. En 1991 se incrementó el presupuesto de la SEDESOL en 200 por ciento y se estableció un programa para aumentar el número de inspectores ambientales. Por otra parte, la SEDESOL y la EPA ya habían venido colaborando desde 1989 en la elaboración de procedimientos para controlar los problemas ambientales fronterizos con los cuales funcionarios de las dos dependencias se entrenaron en métodos de control durante inspecciones de plantas en ambos lados de la frontera. Sin duda, los problemas ecológicos se constituían en una fuente de preocupación importante no solo para Estados

Unidos sino también para México. Los retos que enfrentaría la negociación consistirían en encontrar soluciones eficientes para ambos países sin que éstas se tradujeran en costos excesivos que obstaculizaran el libre comercio. Por su parte, México tendría que ser muy cuidadoso para que algunos aspectos ecológicos como las normas sanitarias no se convirtieran en elementos discriminatorios en contra de nuestras exportaciones. Sin duda alguna, la ecología se convertiría en un tema central para México con o sin tratado comercial con Estados Unidos y Canadá. Además, en términos políticos, el tratado no habría tenido la menor posibilidad de ser ratificado por el Congreso estadounidense si no se adoptaban provisiones concretas y específicas respecto al medio ambiente.

El tema de la ecología será, quizá, en términos políticos, el factor decisivo para la ratificación del TLC en Estados Unidos.<sup>14</sup> Sin embargo, en la discusión acerca del medio ambiente, los intereses de los distintos grupos ecologistas norteamericanos son muy diversos y muchas veces contrapuestos. Algunas asociaciones buscan presionar para que las empresas estadounidenses no se trasladen a México y de esta manera dejen de cumplir con las normas ambientales vigentes en su país. A estas asociaciones de ecologistas se han sumado algunos empresarios y sindicatos norteamericanos que buscan a toda costa impedir el posible cierre de fábricas en Estados Unidos. Para otras organizaciones ecologistas existe el temor de que México recurra a los mecanismos de resolución de disputas del GATT para neutralizar las leyes vigentes en materia ecológica que existen en su país, tal y como ocurrió en el caso del embargo atunero decretado por Estados Unidos a México. Este grupo argumenta que la legislación norteamericana en materia ecológica debe tener preeminencia sobre las resoluciones que emita el GATT, ya que a este organismo internacional no le compete la ecología. Por ello, este grupo se ha mostrado mucho más intransigente

y no busca obtener concesiones por parte de México, sino impedir por cualquier medio que se concluya el tratado si no se incorporan cláusulas pertinentes a sus intereses. La cuestión ecológica es aun más compleja de lo que parece debido a que cada uno de estos dos grupos está integrado por toda una serie de asociaciones que persiguen una gran diversidad de objetivos que van desde la limpieza de ríos y lagos hasta la protección de las diversas especies de flora y fauna. Sin duda, entre toda la intrincada red que conforman los grupos ecologistas norteamericanos existen temas de convergencia pero, también, son notables las divergencias y los intereses particulares que persiguen cada una de estas asociaciones. Sin embargo, desde el inicio de las negociaciones informales, los ecologistas norteamericanos compartían la percepción común de que México era un país sumamente contaminador. Por ello, una vez pérdida la batalla del Fast Track, los grupos ecologistas involucrados en el proceso negociador buscaron incorporar dentro del tratado una serie de cláusulas que garantizaran la permanencia de la legislación estadounidense en materia ecológica (impidiendo así que México pueda utilizar el recurso del GATT para resolver disputas como las del embargo atunero) a la vez que buscaron que se acordara un tratado paralelo en materia de ecología. Los arreglos en materia ecológica tendrán como objetivo principal la instrumentación de programas específicos en la región fronteriza, pero también se buscará que toda la nueva inversión que se genere a raíz del tratado comercial sea mucho más cuidadosa con el medio ambiente, además de que ambos gobiernos establezcan mecanismos de financiamiento para resolver los problemas ecológicos que se vayan presentando.

Ante las críticas de varios sectores de la sociedad estadounidense el gobierno mexicano emprendió algunas acciones importantes que facilitaron la aprobación del Fast Track. En diciembre de 1990, el presidente Carlos Salinas de

Gortari envió una iniciativa al Senado para reformar la Ley de Promoción y Protección de la Propiedad Industrial. Esta fue aprobada y publicada el 27 de junio de 1991 en el diario oficial, entrando en vigor un día después. La nueva Ley de Protección a la Propiedad Industrial fue muy importante para la atracción de nueva inversión así como para la autorización del Fast Track debido a que el Congreso norteamericano tenía clasificado a México como uno de los peores países en materia de violación de marcas y patentes. La nueva reglamentación estableció mayor protección para la transferencia de tecnología así como una ampliación del tipo de productos que podrían ser patentados. También contempló una extensión de la protección para diseños industriales, secretos industriales, y marcas registradas y franquicias. Las penas por violar la propiedad intelectual fueron considerablemente incrementadas.

Otra de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano que influyeron de manera positiva en la opinión pública y en el poder legislativo norteamericano, fue el cierre de la refinería 18 de marzo. Con esta acción, el presidente mostraba su determinación por combatir la contaminación a pesar de los costos económicos que esta decisión implicaba. De hecho, el presidente había reiterado en muy diversos foros que la firma de un TLC no implicaría que México estuviese dispuesto a recibir industrias contaminantes que perjudicaran la salud de la población. Además, México y Estados Unidos estaban colaborando estrechamente en la instrumentación de un programa que permitiera resolver los problemas ecológicos en la zona fronteriza. Vale la pena subrayar que la legislación en materia ecológica vigente en México es similar a la de Estados Unidos y este hecho fue expresado por el Presidente Bush en varias ocasiones. Además, el propio presidente norteamericano hizo notar que desde 1989 se habían ordenado más de 980 cierres temporales y 82 permanentes en instalaciones industriales

debido a violaciones ambientales por lo que existían claros indicios de que México estaba avanzando hacia una mayor aplicación de su legislación.<sup>15</sup>

Para tranquilizar las críticas expresadas por las organizaciones laborales norteamericanas, el 3 de mayo de 1991 los Titulares de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, firmaron un Memorandum de Entendimiento en Materia Laboral que permitiría intercambiar información, así como establecer mecanismos de cooperación en áreas como solución de conflictos, seguridad laboral y normas y estándares de calidad y de productividad.

Por su parte, el presidente norteamericano George Bush, presentó el primero de mayo de 1991 un Plan de Acción con el fin de superar a la oposición que existía en el Congreso para la aprobación de la vía rápida. Los principales temas del documento concernían por una parte cuestiones comerciales que entrarían directamente en el tratado y, por otra, cuestiones no comerciales relacionadas con problemas ecológicos y laborales en particular.<sup>16</sup> En lo referente a cuestiones comerciales, el Plan de Acción de Bush proponía que dentro del TLC se debería contemplar un periodo de transición en el cual algunos sectores reducirían de manera paulatina sus barreras con el objeto de que ciertas industrias y productos agrícolas vulnerables pudieran adaptarse a la competencia que ejercería México. También anunció la inclusión de mecanismos de salvaguarda y ajuste que permitieran responder de manera efectiva y rápida a los daños ocasionados por los aumentos a las importaciones bajo el TLC. Finalmente, el presidente expresó que se buscaría el establecimiento de reglas de origen que garantizaran que México no se convirtiera en una plataforma de exportación para países que no estuvieran incluidos en el acuerdo.

Por lo que respecta a temas no comerciales, en el Plan de Acción presentado al Congreso el gobierno de Estados Unidos se comprometió a poner en práctica programas para ayudar a los trabajadores estadounidenses que se vieran desplazados en sus trabajos como consecuencia del TLC. Además, el presidente Bush ratificó que el Memorandum de Entendimiento que se firmaría próximamente se constituía como una de las múltiples áreas en las cuales los gobiernos de México y Estados Unidos podían seguir cooperando de manera bilateral para proteger y mejorar las condiciones de los trabajadores en ambos lados de la frontera.

En materia ecológica, Bush afirmó que México y Estados Unidos buscarían certificar sus mutuos derechos comerciales de salvaguardas ambientales en la negociación comercial. Además, Estados Unidos mantendría su derecho a excluir cualquier producto que no cumpliera con sus normas de seguridad y salud. Finalmente, el ejecutivo norteamericano anunció el diseño y la instrumentación de un programa binacional de protección ambiental para la zona fronteriza por medio del cual se buscaría resolver problemas de contaminación de aire y aguas, desechos tóxicos, fugas químicas y uso de pesticidas.

El Plan de Acción del Presidente Bush fue sin duda uno de los elementos clave para lograr la aprobación de la extensión del Fast Track. No solo convenció al Congreso norteamericano sino que incluso algunos organismos ecologistas como el denominado Consejo Nacional para la Defensa de los Recursos (National Resource Defence Council), que se habían pronunciado en contra de un TLC entre México y Estados Unidos, cambiaron su opinión tras conocer el Plan de

Acción. Este fue sin duda un gran logro político de la administración Bush, la cual recibió un voto de confianza para seguir adelante con las negociaciones.

### La Iniciativa de las Américas: apaciguar a Sudamérica

Poco después de que los presidentes de México y de Estados Unidos anunciaran su intención de negociar un TLC, George Bush dio a conocer el proyecto denominado "Iniciativa de las Américas", cuyo objetivo principal consistía en crear una zona hemisférica para promover el libre comercio que se extendería desde el Río Yukón en Alaska hasta la Tierra de Fuego en Argentina. El programa anunciado por el Presidente Bush contenía una serie de propuestas que buscaban la consecución de cuatro objetivos principales: 1) promover el comercio exterior en todo el continente americano, 2) establecer reglas para facilitar la inversión extranjera, 3) crear mecanismos que permitan la reducción de deuda de los países latinoamericanos y 4) buscar el establecimiento de mecanismos de financiamiento para la protección al medio ambiente.

La iniciativa representó el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por Estados Unidos desde la creación de la Alianza para el Progreso en los años sesenta. Sin embargo, a diferencia de esta última, el nuevo programa ponía énfasis en el fomento del comercio y de la inversión directa en lugar del otorgamiento de asistencia financiera oficial; ello debido en parte a las fuertes restricciones presupuestales que existen en Estados Unidos pero sobre todo por la globalización de la economía internacional en la última década. La propuesta de la Iniciativa de las Américas realizada por el Presidente Bush fue formulada en términos muy generales sin precisar los mecanismos con los cuales se podría concretar un proyecto de esta índole. Algunos analistas estiman que la

creación de una zona de libre comercio hemisférica será difícil de concretar por varias décadas.<sup>17</sup> Sin embargo, la propuesta resulta importante dado que establece incentivos para que países sudamericanos como Chile, Colombia y Venezuela, continúen con sus esfuerzos de reestructuración económica y liberalización comercial y esto, a su vez, les permita integrar sus economías al sistema global de intercambio comercial. De hecho, la propuesta del presidente Bush vino a constituirse como una iniciativa de política exterior más que de política comercial. Es decir, la administración norteamericana envió un claro mensaje a todos los países de la región insitándolos a buscar reformas parecidas a las que había efectuado México para mejorar y profundizar sus reformas económicas, ofreciendo como incentivo la posibilidad de liberalizar sus relaciones comerciales con Estados Unidos.

El anuncio de que Estados Unidos estaría dispuesto a negociar acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos y no exclusivamente con México también sirvió para descartar la noción de que el presidente norteamericano estaba otorgando demasiada atención a nuestro país en detrimento de otras naciones de la región que también necesitan consolidar su modelo de desarrollo a través de un esquema de reforma económica y libre comercio para lograr la captación de inversión extranjera. Pero la iniciativa de las Américas difícilmente habría sido promovida por el gobierno estadounidense si América Latina no hubiese experimentado dos cambios importantes. El primero consistió en la exitosa reestructuración de las economías de algunos de estos países, que habían emprendido programas de saneamiento de sus finanzas públicas, lucha contra la inflación, privatización de empresas estatales y apertura de su comercio. Un segundo factor importante fue que la liberalización de las economías estaba coincidiendo con una transición política importante en la cual



los regímenes Militares estaban siendo sustituidos por gobiernos civiles elegidos democráticamente. Por encima de todo estaba el creciente éxito de la reforma económica mexicana. Desde el punto de vista norteamericano, el cambio en México resultaba importante para el futuro del hemisferio, ya que era necesario instigar cambios semejantes en otros países de América Latina. La iniciativa de las Américas se convirtió así en un símbolo del éxito que había alcanzado México a través de la recuperación económica.

## MEXICO ANTE EL TRATADO

### El entorno en México durante las negociaciones

El panorama económico de México al momento de las negociaciones era bastante sólido. El país había conseguido un crecimiento en su economía a pesar de un contexto internacional difícil, marcado por la finalización del conflicto en el Golfo Pérsico, grandes cambios políticos y sociales en Europa del este y una recesión de Estados Unidos, principal socio comercial de México. Sin embargo, pese a los logros alcanzados, subsistían preocupaciones y retos importantes para 1992. La mayoría de la inversión extranjera que había entrado al país se había canalizado vía la Bolsa Mexicana de Valores y no en inversión que permitiera financiar proyectos productivos de mediano y largo plazo. Los inversionistas extranjeros demostraban de manera cada vez más clara que estaban interesados en invertir en México pero muchos de ellos aguardaban la conclusión exitosa del TLC. La recesión económica que registraba Estados Unidos se constituía como otra fuente importante de preocupación ya que esta última no había favorecido el incremento de las exportaciones de productos mexicanos hacia ese país. Situaciones como ésta ponían aun más en evidencia la fuerte vinculación que existía entre el mercado norteamericano y el mexicano, reforzando la necesidad de llegar a un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá. Por lo que respecta a la inflación, el gobierno federal se había propuesto llegar en 1992 a una inflación menor a un dígito para volverla cada vez más similar a la inflación internacional y con ello consolidar una base exportadora de largo plazo. Finalmente, conforme México se fuera integrando cada vez más a la economía mundial, los aspectos microeconómicos, y no únicamente los macroeconómicos, cobrarían cada vez más importancia. Es decir, que para asegurar la competitividad del país sería

necesario profundizar y avanzar más rápidamente en la desregulación de la actividad económica.

México llegaba a las negociaciones comerciales con una economía que había mejorado notablemente en los últimos tres años. La reorganización de la economía había seguido su curso y el país en su conjunto era cada vez más capaz de competir con otras economías con las que México tenía relación. Sin embargo, la recesión por la que atravesaban tanto Canadá como Estados Unidos presagiaba una negociación difícil ya que se incrementarían las presiones para que los gobiernos de esos dos países no firmaran un acuerdo comercial con México o, al menos, para que adoptaran posturas proteccionistas.

1991 se constituyó en México como un "año político" debido a que se registraron elecciones tanto a nivel local, como estatal y federal. Los comicios de 1991 marcaron tres pautas importantes: 1) un incremento en la participación de los ciudadanos a nivel federal, rompiendo con la tendencia abstencionista que se venía registrando en el pasado; 2) una recomposición de las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados al darse una amplia victoria del Partido Revolucionario Institucional y, 3) una mayor pluralidad en las gubernaturas por la presencia de un gobernador panista en Guanajuato, aunque su llegada haya sido producto de una transacción política.

Los resultados electorales demostraron, a nivel nacional, una recomposición en la racionalidad del electorado, el cual parece estar dispuesto a votar por políticas que aseguren la estabilidad y la continuidad del programa económico, más allá de convicciones partidistas formales o de su forma de votar en el pasado. Es decir, a diferencia de 1988, año en que la población se

encontraba hastiada de una crisis económica que no parecía tener fin, las elecciones de 1991 se convirtieron en un voto de confianza hacia la reforma económica emprendida por el presidente (quizá más que a la actuación del propio PRI), la cuál cada día cobraba mayor arraigo entre numerosos sectores de la población, fueran estos priístas o no. El triunfo electoral de Partido Revolucionario Institucional también abría la posibilidad de que el gobierno contara con un mayor margen de maniobra que le permitiera ratificar el TLC además de seguir adelante con la modificación de las leyes que requeriría una mayor integración comercial. Sin embargo, los resultados de los comicios de 1991 no garantizaban una lealtad incondicional hacia el gobierno en todos los aspectos. Las elecciones siguieron demostrando una creciente pluralidad y el deseo de mayor autonomía de las regiones frente al centro, además de la necesidad de seguir profundizando en mecanismos institucionales que permitieran asegurar transparencia y sobre todo credibilidad en los procesos electorales.

El tratado de libre comercio sería inconcebible sin diversos cambios medulares a nivel interno. Por ello, 1991 constituyó un año crucial para impulsar definitivamente a la reforma económica antes de iniciar una mayor integración comercial. La privatización y desregulación bancaria, por ejemplo, no solo buscaban incrementar los ingresos del erario público sino crear las condiciones que permitieran mejorar la competitividad en el sector financiero para que éste último pudiera enfrentar exitosamente a sus similares canadienses y norteamericanos. Otro de los rubros donde era indispensable encontrar soluciones estructurales de fondo era el agro mexicano. La propuesta presidencial sobre reformas a la legislación agraria tenía como objetivo adecuar el marco jurídico para otorgarle mayor flexibilidad a los diferentes tipos de propiedad y así incrementar la capitalización y la producción del campo antes de iniciar una mayor

apertura en este sector. En este sentido, las iniciativas presidenciales presentadas durante el tercer informe de gobierno anunciaban la profundización y aceleración de la reforma económica. Por su naturaleza, el cambio en el agro mexicano va a tener fuertes repercusiones políticas al liberar a muchos campesinos de controles burocráticos y caciquiles. Estos cambios sumados a las presiones políticas que se manifiestan en otros ámbitos, van a requerir una reforma política que garantice la igualdad de oportunidades a todos los mexicanos.

El problema de seguir avanzando en la reforma: ¿Temor a la crítica de que todo se hace para satisfacer a Estados Unidos?

La reforma económica emprendida a partir de 1985 había generando cambios muy importantes en diversos aspectos económicos y políticos del país. En solo unos cuantos años, México había dejado de ser una economía cerrada y protegida y se había convertido en un país prácticamente abierto que buscaba sustentar su desarrollo con base en la penetración de sus exportaciones en los mercados externos. Los avances en todos los renglones eran indudables y muchos de los problemas centrales que el país había experimentado en la década de los ochenta, tales como la carga de la deuda externa, la falta de diversificación de las exportaciones, la inflación, el excesivo gasto público y la falta de crecimiento, habían encontrado soluciones permanentes. El cambio que México experimentaba, sin embargo, se encontró con que el proteccionismo en otros países podía acabar truncando todo el esfuerzo de reforma, como parecía empezar a ocurrir con el creciente número de casos de dumping que se iniciaron en Estados Unidos contra las exportaciones mexicanas. De hecho, México estaba encontrando cada vez más trabas y medidas proteccionistas que impedían consolidar el nuevo modelo exportador. Incluso, se llegó a un punto en el cual,

pese al Acuerdo Marco firmado entre México y Estados Unidos, cada exportador nacional exitoso empezó a enfrentar barreras arancelarias y no arancelarias que impedían el comercio con el exterior.

De esta manera, productos como el acero, textiles y cemento, veían restringidas su penetración al mercado norteamericano por la imposición de cuotas e impuestos compensatorios para proteger a esas industrias en Estados Unidos. En el caso de otras exportaciones la historia resultaba aún peor: una compañía automotriz norteamericana que fabricaba todas sus camionetas de un tipo en México para luego exportarlas al resto del mundo, pero principalmente al mercado de Estados Unidos, veía frenado su impulso de exportación. La camioneta pagaba un arancel de 2.5 por ciento, que corresponde al arancel que pagan todos los automóviles producidos en México para entrar a Estados Unidos. Sin embargo, este vehículo fue reclasificado como vehículo de carga y el arancel aumento de 2.5 a 25 por ciento. El problema de fondo en este asunto era que el vehículo estaba ganando una participación cada vez mayor en el mercado norteamericano por lo que el sindicato automotriz norteamericano (United Auto Workers) presionó para impedir una mayor penetración de este automóvil. Otro ejemplo del proteccionismo que ejercía Estados Unidos hacia las exportaciones mexicanas era el de las barreras no arancelarias aplicadas a algunas producciones agropecuarias como la de los aguacates. Hace cerca de 40 años, los norteamericanos descubrieron que algunos embarques mexicanos de aguacates contenían una plaga denominada gusano barrenador. A partir de ese momento impusieron restricciones fitosanitarias de tal manera que ningún aguacate mexicano pudiera ingresar al mercado norteamericano. Lo que pudo haber sido una medida técnica, acabó convirtiéndose en una barrera permanente para los exportadores mexicanos. En la actualidad el problema real no consiste en

que los aguacates mexicanos contengan una plaga, sino en que los agricultores norteamericanos de algunas regiones como las de California han logrado mantener barreras no arancelarias para proteger su producción. Estos ejemplos ilustran algunas de las restricciones que constantemente experimentaban los exportadores mexicanos y sobre las cuales el gobierno de nuestro país no tenía control alguno. Por lo tanto, era absolutamente necesario llegar a establecer reglas mucho más claras y permanentes que le dieran certidumbre a los exportadores mexicanos.

Para muchos, el gobierno mexicano ya había realizado una liberalización del comercio de manera unilateral y, sin embargo, las economías más desarrolladas, y en particular la de Estados Unidos, continuaban aplicando mecanismos discriminatorios en contra de las exportaciones mexicanas. Desde esta perspectiva, un mayor avance en la reforma económica antes de negociar el TLC solo habría implicado que México estaría cediendo una buena parte de sus cartas de negociación sin ganar absolutamente nada a cambio. Para otros, el mayor avance en la reforma económica solo constituía un reflejo de una negociación oculta en la cuál México trataba de satisfacer las condiciones que Estados Unidos quería imponer para iniciar una integración comercial. Más allá de estas críticas es necesario entender que una vez iniciada la reforma económica, ésta iba adquiriendo una inercia propia y el gobierno mexicano tenía que continuar con ella independientemente de que se firmara o no el tratado comercial.

Como se describió con anterioridad, muchos de los problemas estructurales que habían agobiado a México durante la década de los ochenta ya habían sido enfrentados y, en muchos casos, resueltos de manera satisfactoria; sin embargo, aún quedaba mucho por hacer. El país no podía correr el riesgo de quedarse en

una liberalización incompleta ya que esta última impediría cumplir con el objetivo de reactivar la actividad económica y brindar una igualdad de oportunidades para que todos los actores que conforman la sociedad pudieran enfrentar de manera adecuada los nuevos retos y oportunidades que estaba ofreciendo la globalización de la economía. De hecho, en el periodo que abarca de 1985 a 1991, la tarea principal de la reforma había consistido en eliminar el mayor número de impedimentos al desarrollo pero aún persistían rezagos muy importantes en cuestiones como la infraestructura que necesitaba el país para poder exportar; el sistema educativo, que limita la posibilidad de acceso a muchos mexicanos a mejores fuentes de empleo; el agro mexicano, en donde siguen persistiendo enormes desigualdades e impedimentos al desarrollo; y la legislación laboral, la cual no se ha adaptado a las nuevas condiciones que exige la modernización del país. Además, no sólo se trataba de impulsar mayores reformas, sino de profundizar y consolidar las emprendidas con anterioridad para lograr afianzar de manera definitiva las nuevas bases del desarrollo. Por ello, la eliminación de regulaciones, la descentralización, el estricto control de las finanzas públicas y la disminución de la inflación se constituían como factores indispensables para asegurar la permanencia y profundización de la reforma como medio para asegurar la recuperación sostenida de la economía.

Por lo respecta a los rezagos, ésta es una de las áreas en donde la reforma económica debía actuar con mayor rapidez de lo que se había hecho con anterioridad. En materia de infraestructura, por ejemplo, se requería dar un salto cualitativo que permitiera superar todas las deficiencias que durante décadas se han acumulado. Pese a la instrumentación de diversos mecanismos que movilizaban recursos privados para la infraestructura, el proceso no había avanzado lo suficientemente rápido para poder cubrir las nuevas exigencias del



entorno internacional. Se necesitaba continuar profundizando en la eliminación de regulaciones y burocratismos que impedían la consolidación de este sector además de encontrar nuevos mecanismos de financiamiento que dieran mayor celeridad al proceso. Además, si no se conseguía afianzar la infraestructura del país, se corría el riesgo de que las regiones más pobres y marginadas del país no lograran desarrollarse de la misma manera en que se desarrollan otras regiones que cuentan con mejores accesos a los mercados internacionales. De esta manera, una mayor apertura comercial podría generar un efecto perverso ya que concentraría las actividades industriales en las áreas de rápido acceso al mercado norteamericano provocando una mayor marginación de las regiones más pobres.<sup>1</sup>

La educación es otro de los rubros donde el país tenía que dar un salto cualitativo enorme para poder aspirar a tener niveles de productividad y calidad similares a los de otras naciones. Hasta hace muy poco tiempo, la política educativa promovía, toleraba y mantenía profundas deficiencias, por lo que requería una reforma integral, parte de la cual ya parece estar en proceso de instrumentación. Algunas empresas han instalado sistemas de capacitación y entrenamiento en el trabajo para suplir estas deficiencias, pero el problema solo se va a resolver con un éxito definitivo en el programa de reforma educativa. La capacitación es sin duda un esfuerzo importante que permitirá la generación de habilidades y aptitudes que faciliten la asimilación de los nuevos procesos productivos. Sin embargo, ningún programa de capacitación puede sustituir la calidad de la educación básica y media que, en última instancia, determina la posibilidad de aprendizaje dentro de la empresa. Por lo tanto, con o sin TLC, el sistema educativo nacional requería de una reconceptualización completa en sus enfoques y objetivos para lograr una nueva orientación que permitiera mejorar la calidad educativa en todos los niveles, acrecentar la formación de cuadros

técnicos, impulsar el desarrollo científico y tecnológico y, sobre todo, la creación de una cultura que promueva la eficiencia, la innovación, la competencia y la productividad.

Ya en 1992, al escribirse estas líneas, resultaba evidente que en un futuro mediano sería necesario profundizar en la modificación de la legislación laboral para adaptarla a las nuevas exigencias de productividad y modernización que el país está demandando. Uno de los asuntos críticos que todavía no ha encontrado una solución permanente es precisamente la reconceptualización del modelo laboral mexicano. La actual legislación parte del supuesto de que las relaciones laborales entre los patrones y los obreros son antagónicas e irreconciliables y por lo tanto alguna parte siempre buscará aprovecharse de la otra. Para dirimir este conflicto, el gobierno tradicionalmente se ha definido a sí mismo como protector del trabajador, aunque en la práctica este último otorgó su protección a cambio de apoyo político. De esta manera, lejos de que en la legislación se establecieran las vías para que los trabajadores pudieran construir una organización que defendiera sus intereses en forma autónoma, se institucionalizó un sindicalismo político que tiende a premiar la fuerza política de las demandas a costa de la productividad.<sup>2</sup> Las nuevas condiciones económicas requieren, ante todo, de una nueva filosofía en las relaciones laborales para que esta última pueda fomentar una cultura de productividad y eficiencia con el objeto de lograr la elevación de los niveles de vida del trabajador mexicano. Las soluciones a medias que se han presentado en huelgas recientes evidencian lo inadecuado del marco legal, pero también revelan la falta de disposición del gobierno de entrar en un conflicto grave con sus aliados tradicionales, los sindicatos.

Por todo lo anterior, la reforma económica y gubernamental tenía que continuar para consolidarse de manera definitiva, con o sin tratado. La siguiente etapa en el proceso de cambio tendrá que consistir en acelerar el proceso de consolidación institucional de la reforma de tal manera que el gobierno logre afianzar su liderazgo y su capacidad de regulación, sin por ello impedir el desarrollo del potencial de la sociedad. Es decir, en la siguiente etapa se tendrá que consolidar un nuevo marco de relaciones que permita tanto al gobierno como a la sociedad encontrar formas de interacción que ayuden a resolver los problemas de productividad, participación política y competitividad. Por ello, muchos de los procesos de la reforma económica deberán consolidarse para dar paso a una profundización en la reforma política. Con este hecho se dará un rompimiento trascendental con el pasado y una redefinición de las alianzas políticas y de las bases de sustento del gobierno.

A diferencia de lo que opinaban muchos de los opositores a la reforma económica, esta última surgía de un imperativo político interno y no de una serie de concesiones por parte del gobierno mexicano para poder negociar el TLC. Desde el inicio de la década de los setenta, más de un gobierno había intentado hacer reformas económicas, pero siempre fracasaron en articular la voluntad política y la coalición necesaria para afectar a los intereses que se beneficiaban con el orden establecido. A mediados de los ochenta, cuando inició la reforma, era evidente que ésta generaría inestabilidad política ya que se tendrían que remover y eliminar muchos de los privilegios e intereses que se habían encumbrado durante cuarenta años. Los dos últimos gobiernos decidieron iniciar y consolidar la reforma a pesar de los costos tanto políticos como sociales que se generarían a corto plazo para no correr el riesgo de una inestabilidad aun más prolongada en el largo plazo.

La reforma económica había traído consigo una paradoja que no siempre es fácil de entender ya que ésta implica la continuidad con el cambio. Es decir, la reforma tenía que preservar y consolidar lo que ya se había conseguido como, por ejemplo, el crecimiento económico, la disminución de la inflación y el cambio de modo de participar del gobierno en la economía (de propietario a regulador). Sin embargo, en muchos otros programas que el gobierno había anunciado que iba a promover, sobre todo los relativos a la pobreza, al fortalecimiento del sistema judicial y a la creación de bases firmes para un sistema político democrático, es todavía necesario dar un salto cualitativo muy importante para asegurar una igualdad de oportunidades a todos los mexicanos y, en general, para completar la transformación del país. Por lo tanto, la continuación de la reforma no obedecía a que el gobierno mexicano quisiera satisfacer los intereses de Estados Unidos para firmar un acuerdo comercial, sino a lógica misma del sistema político de enfrentar el problema económico sin crear consecuencias políticas que resulten difíciles de manejar.

#### La crítica al TLC en México: intereses, ideología y oposición

El anuncio del gobierno mexicano de negociar un TLC con Estados Unidos y Canadá creó un amplio foro de debate en la sociedad mexicana en torno a las ventajas y desventajas que implicaría la firma de un acuerdo comercial. La discusión que se generó en México acerca del tratado apenas fue de muy diversos tipos y no solo abarcó las repercusiones económicas sino también las políticas, las sociales y las culturales. Durante varios meses, diversos sectores de la sociedad, como son los empresarios agrupados en las diversas cámaras, representantes de varias ramas de actividad industrial, los sindicatos independientes y oficiales,

diversos académicos y los partidos políticos, entre otros, expresaron su posición frente al TLC. De hecho, en México la prensa y la opinión pública convirtieron al TLC en un tema de relevancia inusitada mientras que en Estados Unidos la cuestión del tratado apenas logró una convocatoria más allá de los grupos directamente interesados en el tema. El Secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, fue citado expresando esta paradoja: "Yo hago una declaración a la prensa nacional y mañana estoy en ocho columnas aquí, pero no salgo ni en la página 120 del Wall Street Journal. Mañana Carla Hills hace una declaración, sale en la página 80 de Wall Street Journal, si le va bien, y aquí está en ocho columnas".<sup>3</sup> La importancia que adquirió el TLC en el debate nacional constituye un reflejo de la gran relevancia que tenía el tratado para México ya que, de concretarse el acuerdo comercial, muchas de las estructuras políticamente sensitivas tendrían que sufrir cambios adicionales para ajustarse a las nuevas condiciones que exigiría la economía. De hecho, el TLC vendría a constituirse como la ratificación y la consolidación de la reforma económica emprendida a partir de 1985.

La oposición al tratado comenzó mucho antes de que se iniciaran las negociaciones formales. Incluso algunos grupos de interés mexicano aprovecharon la necesidad que tenía el ejecutivo norteamericano de solicitar la aprobación del Fast Track para tratar de influir y manipular la opinión pública en Estados Unidos. El objetivo principal de esta táctica consistió en presionar al Congreso norteamericano para que éste negara la vía rápida o, al menos, que se impusieran una serie de condiciones políticas a un acuerdo que era de naturaleza eminentemente comercial, haciéndolo, por esta vía, inviable. La oposición al TLC en México tenía ante todo un componente político e ideológico que, sin embargo, muchas veces se veía ocultado y mezclado con una argumentación de tipo económico. Los partidos políticos, algunos académicos y las organizaciones

gremiales independientes fueron probablemente los que expresaron de manera más clara sus temores a un TLC.

Los opositores al tratado centraron sus críticas en ocho temas fundamentales: pérdida de soberanía en el manejo de la economía; pérdida de identidad cultural producto de una mayor integración con Estados Unidos; subordinación de la política exterior mexicana a la norteamericana; inclusión de temas en la negociación comercial no permitidos por la Constitución mexicana (como el caso del petróleo); ausencia de democracia y de procesos electorales limpios; rechazo a la integración comercial debido a las asimetrías existentes entre la planta productiva de México y la de Canadá y Estados Unidos; necesidad de incluir en el acuerdo comercial aspectos de tipo social; y falta de información en torno al proceso de negociación. A continuación se presentan y se analizan las principales críticas expresadas por los opositores al tratado.

### Pérdida de soberanía

La pérdida de soberanía y la dependencia de México respecto de Estados Unidos fue uno de los argumentos reiteradamente expuestos por algunos partidos para oponerse al TLC. Estos últimos constituyen un fiel reflejo de la ideología nacionalista, corriente político-ideológica que encontró las condiciones políticas propicias para poder prosperar y consolidarse entre 1939 y 1982. Las premisas que sustentaron ese concepto de nacionalismo y soberanía se basaron principalmente en la idea del desarrollo sustentado en una economía cerrada, centralización política y control gubernamental de la economía. En función de estas premisas, por décadas se limitó el acceso de los extranjeros en los sectores productivos considerados como clave y se adoptó un modelo de desarrollo cerrado

respecto al resto del mundo. Sin embargo, las condiciones políticas y económicas que sustentaron este modelo de desarrollo tendieron a privilegiar a una serie de grupos de interés y corporaciones que ofrecían apoyo político al régimen a cambio de la satisfacción de demandas de tipo económico y político. Las corporaciones ocuparon una buena parte de los espacios y de las funciones que debían corresponder a la sociedad civil, desvirtuando el concepto de soberanía popular que reside fundamentalmente en la iniciativa individual. Con el transcurso del tiempo, la idea de soberanía terminó por asociarse completamente con el interés del gobierno y de las cúpulas empresariales, sindicales y burocráticas, que se convirtieron en los actores más beneficiados de un sistema económico poco eficiente. Sin embargo, a partir de 1970 el modelo del gobierno proteccionista empezó a evidenciar su incapacidad no solo para promover y regular el desarrollo económico, sino también para sentar las bases de una nueva cultura que pudiera responder a los retos que imponían los cambios a nivel mundial.

El viejo concepto de soberanía conoció una transformación radical desde el momento en el que el país comenzó su propio proceso de cambio estructural con miras a participar en la internacionalización económica. Esta decisión llevaba consigo, de manera implícita, el reconocimiento de que sólo participando en el proceso de globalización México lograría superar el enorme riesgo de que los acontecimientos y la dinámica de los mercados internacionales rebasaran a su economía y limitaran sus posibilidades de desarrollo. Una mayor interacción de la economía de México con las del resto del mundo, y más particularmente con la de Estados Unidos, obliga al país a multiplicar y fortalecer su presencia a nivel internacional para defender sus intereses y así procurar un rápido crecimiento de la economía y de los ingresos de los mexicanos. Para ello era indispensable

buscar la remoción de las barreras arancelarias y no arancelarias que distorsionan el comercio e impiden que el país consolide su modelo exportador.

Otro de los cambios fundamentales que sustentan el nuevo concepto de soberanía es el de la redefinición del papel del gobierno en la economía, proceso que ha venido acompañado de incipientes cambios políticos, aunque éstos todavía no han alcanzado el mismo grado de avance y consolidación que la reforma económica. A partir de las elecciones de 1988, los problemas electorales y post-electorales que desde entonces han acompañado numerosos comicios, pusieron de manifiesto la crisis por la cual atravesaba el régimen político. La sociedad mexicana de los ochenta era más plural, dinámica, informada y participativa y, por lo tanto, quería recuperar los espacios que tradicionalmente habían sido suplantados por un rígido control corporativo de las organizaciones sociales. La sociedad también estaba anhelando fomentar la competencia de partidos para encontrar salida a las nuevas expresiones de pluralismo además de establecer un mecanismo de equilibrio entre los poderes federales y entre éstos y los locales. En otras palabras, la evolución social y política del país reflejaba la necesidad de un nuevo pacto social que diera unidad a la nación, pero no en torno a los gobernantes sino a las instituciones y las leyes. Se debía de revivir la noción de soberanía popular, que supone la pluralidad y la individualidad como los puntos de partida de la organización social, y la organización jurídica como única manera de consolidar una asociación de hombres libres. Sin embargo, el fortalecimiento de esta nueva concepción de soberanía requiere, de manera cada vez más urgente, de instituciones políticas de carácter democrático y de un sistema efectivo de división de poderes que impida la concentración y el abuso del poder. De esta manera, la fuente de unidad nacional estaría precisamente en las leyes y en las instituciones y no en los gobernantes. La recomposición del pacto social permitiría



la existencia de un régimen de derecho, y no de hombres, que daría seguridad para que las decisiones públicas fueran consideradas como legítimas.

La reconceptualización del papel del gobierno ha sido también un factor fundamental que vendrá a definir un nuevo futuro económico y político y, por lo tanto, también modificará el concepto de soberanía. En la década de los ochenta, el gobierno ha dejado de hacer y, sobre todo, de pretender hacer, parte importante de la actividad económica. Se han instrumentado diversos programas de privatización y de desregulación que han permitido la aparición de nuevos actores sociales como las empresas, los individuos y las organizaciones autónomas, que pueden encargarse de realizar una buena parte de las tareas que antes desempeñaba el gobierno. De esta manera, se están redefiniendo las responsabilidades del gobierno, de los grupos y de los individuos. Sin embargo, el gobierno aún tiene el enorme reto de hacer compatibles los ideales de libertad con los de justicia social. Este último objetivo ya no deberá, ni podrá, ser alcanzado mediante la instrumentación de políticas populistas que satisfagan los intereses de algunos grupos dispuestos a otorgar su apoyo político a cambio de beneficios económicos, sino creando las condiciones estructurales que permitan al mayor número de miembros que conforman la sociedad acceder a las oportunidades de prosperidad que ofrece el nuevo modelo basado en el libre intercambio. Es decir, el gobierno deberá asumir ciertas funciones sociales básicas en colaboración con otros sectores de la sociedad que permitan colocar a los individuos en igualdad de condiciones a través de mejorar los niveles de educación, salud y vivienda, así como incorporar a los sectores marginados. La novedad en este esquema de desarrollo reside en que los mecanismos institucionales existentes y los que se establezcan para tal efecto no se politicen y que operen a partir de criterios de

equidad. El Programa Nacional de Solidaridad ha sido un paso importante en esa dirección.

Por último, es importante resaltar el hecho de que una vez acabada la guerra fría, los desafíos político-militares provenientes del exterior parecen reducirse de manera considerable para ceder el paso a nuevos riesgos como el de quedar al margen de los nuevos procesos de globalización y de las grandes corrientes de intercambio y de los recursos económicos y tecnológicos. De esta manera, en el contexto actual de globalización, los gobiernos van perdiendo su capacidad de ejercer control rígido sobre todos los procesos económicos y políticos internos de un país debido los imperativos que exige la inserción de las economías en los mercados mundiales. Sin embargo, muchas naciones han aceptado voluntariamente esta pérdida "relativa" de soberanía para buscar el fortalecimiento de sus economías, ya que la experiencia internacional demuestra que los países que han aceptado el reto de internacionalizar sus economías han reducido el desempleo mejorando su capacidad productiva, condición indispensable para erradicar la pobreza. Por ello, el concepto de soberanía ha tenido que adaptarse a nuevas realidades como la globalización de los procesos productivos y la internacionalización del mercado, que vuelven inoperantes la capacidad de antaño de los gobiernos de pretender una soberanía absoluta sobre todos los ámbitos que rigen la vida de una nación. La soberanía se identifica ahora con una economía fuerte y con un proceso de desarrollo equitativo en lugar de referirse exclusivamente a un concepto territorial.

La liberalización de la economía mexicana y su internacionalización dejaban atrás al viejo gobierno proteccionista y obligaban a redefinir los conceptos que habían permanecido en la vida política de México por más de cuarenta años.

En la actualidad la inserción de la economía en los procesos de globalización, el proceso de reforma económica y la reconceptualización del papel del gobierno, sustentan una nueva concepción de soberanía nacional.<sup>4</sup> Estas tres premisas marcan un cambio de dirección en los retos, prioridades y metas que tendrá que enfrentar el país en las próximas décadas para promover y defender su soberanía. Los resultados del tratado de libre comercio vendrán a afectar de manera definitiva los intereses de los grupos que se formaron y prosperaron bajo la vieja lógica de la economía cerrada y protegida ya que el nuevo pacto social de la sociedad mexicana consistirá en encontrar mecanismos para promover la eficiencia y la productividad, desmantelando los privilegios de la burocracia y de las corporaciones que durante mucho tiempo recibieron beneficios económicos importantes a cambio de apoyo político. Detrás de la retórica de soberanía y nacionalismo se disfrazaban intereses particulares muy claros, que ahora se están viendo negativamente afectados.

#### ¿Subordinación de la política exterior mexicana a la norteamericana?

Algunos grupos y partidos políticos manifestaron que, con la firma de un TLC, la política exterior mexicana perdería el margen de autonomía que tradicionalmente ha tenido y esta última quedaría subordinada a la política exterior de Estados Unidos. Como se mencionó en capítulos anteriores, independientemente de que México firme un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, es lógico que el país siga buscando la diversificación de sus relaciones económicas, políticas y sociales con otras naciones. De hecho, entre las diversas formas de integración que existen, los tres países de Norteamérica optaron por un acuerdo de libre comercio, mecanismo que implica un menor grado de integración que un mercado común y menos responsabilidades políticas compartidas que en otros esquemas

de integración, por ejemplo. De esta manera, no es necesario coordinar todas las políticas entre los países y la política exterior es uno de los rubros donde el país tiene, y seguirá teniendo, un amplio grado de autonomía con o sin TLC. Con la firma del acuerdo comercial, México no busca un alineamiento de su política exterior con Estados Unidos, sino mejorar la competitividad del país para exportar no solo a Estados Unidos sino también al resto del mundo. En la medida en que las exportaciones del país logren penetrar el mercado estadounidense tendrán una amplia posibilidad de competir en otros mercados del mundo y de esta manera también se podrán diversificar las relaciones comerciales con otros países. De hecho, es concebible que, en un futuro no muy lejano, el porcentaje de nuestro comercio total con Estados Unidos disminuya en la medida que la mayor competitividad de la industria mexicana favorezca exportaciones a otros países.

Pero, en términos políticos, el tema de la subordinación de la política exterior mexicana a la norteamericana es crucial. Muchos de los cambios que ha experimentado el país en los últimos años se refleja en la política exterior. El sólo hecho de que estemos negociando un tratado de libre comercio con Estados Unidos entraña un viraje radical respecto a la política exterior, que se había caracterizado por un virtual, aunque retórico, enfrentamiento permanente con nuestro vecino. Durante el período de negociación del tratado hubo varias instancias -como Panamá y la guerra del Golfo Pérsico- en que se acusó al gobierno de subordinarse a Estados Unidos. Aunque es posible argumentar que tal situación ocurrió, es necesario observar otros dos ángulos del mismo tema. En primer lugar, la reforma mexicana implica un acercamiento al mundo desarrollado - que es mucho más grande que Estados Unidos, pues incluye a Europa, Japón, Australia y así sucesivamente- y este acercamiento no puede ser en algunos temas y no en otros. Si México quiere pertenecer al mundo Occidental, tiene que

participar en todos sus ámbitos, aunque con las modalidades y matices que el país adopte, tal y como hicieron otros tantos países en los ejemplos citados. En segundo lugar, y mucho más importante, una vez firmado y ratificado el tratado, éste va a implicar límites no solo para México, sino también para Estados Unidos. Ese es precisamente el propósito del tratado: las dos partes acuerdan limitar su libertad de interferir o afectar al otro. Paradójicamente, México va a adquirir garantías a su independencia muy superiores a las que tenía en el pasado.

### Pérdida de identidad cultural

Otro de los argumentos para oponerse a un tratado comercial que estuvieron íntimamente ligados con los temores a la pérdida de soberanía fueron los de la pérdida de identidad cultural. Sin embargo, como señala Jorge Bustamente de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), estos temores parecen infundados si se observan con detenimiento los procesos de integración que se han venido desarrollando a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Para este investigador, las tesis que sostienen que a la integración económica le sigue automáticamente una "desnacionalización" son producto de la ignorancia y los prejuicios que sólo ponen de manifiesto el desconocimiento que se tiene en el centro del país de la realidad que se vive en la frontera norte de México. Según una investigación realizada por el COLEF, la vecindad geográfica no forzosamente se traduce en una pérdida de identidad y cultural y, en muchos casos, la constante convivencia con el extranjero crea mayor fortaleza en algunos elementos de identidad cultural que tienen que ver, por ejemplo, con las relaciones familiares y las tradiciones. Además, los resultados de la investigación indican que la pérdida de identidad cultural se presenta de manera más clara entre las clases medias de algunas ciudades del interior del país que en la población que habita la zona fronteriza. La

realidad es que los habitantes de las zonas fronterizas han tenido la oportunidad de vivir una integración económica con Estados Unidos de facto y eso no los ha hecho menos mexicanos. El director del COLEF menciona que incluso existen casos de lo que él llama "recuperación de la soberanía" como en Tijuana durante las últimas seis décadas: en los años veinte, una gran parte de los negocios de esa ciudad fronteriza pertenecían a norteamericanos y estos se encargaban de pavimentar las calles, pagar los sueldos y salarios de la policía y proporcionar diversos servicios. En la actualidad, esta situación se ha revertido y "hoy en Tijuana hay más mexicanidad económica de la nunca ha habido".<sup>5</sup>

#### Inclusión en el acuerdo comercial de actividades productivas reservadas exclusivamente al gobierno mexicano

La posibilidad de incluir en el tratado la posesión y la explotación de recursos naturales como el petróleo fue sin duda otro de los temas que generó mayor debate y polémica entre los diversos sectores de la sociedad mexicana. Como se señaló en los capítulos anteriores, el lineamiento establecido por el gobierno sobre este tema en el sentido que el tratado de libre comercio tendría que apegarse a la Constitución y no la Constitución al tratado constituía un factor de rompimiento de las negociaciones y, como ocurrió, el tema del petróleo quedó fuera del tratado al que se llegó. Sin embargo, el debate en torno a si el petróleo debería o no entrar en la negociación comercial escondía un hecho mucho más importante y trascendental, que es el de la necesidad de modernizar y volver mucho más eficiente a Pemex. De hecho, desde la expropiación petrolera esta industria se había constituido en uno de los pilares fundamentales del viejo nacionalismo mexicano y, si bien el petróleo fue una pieza fundamental para el crecimiento económico hacia finales de la década de los setenta, una mala estrategia

económica en el aprovechamiento de este recurso también se convirtió en la fuente de muchos problemas que México enfrentaría durante la década de los ochenta. El fuerte crecimiento que registró esta industria durante el periodo 1976 a 1982 se logró por la generación de una enorme burocracia, un crecimiento excesivo y peligroso del poder del sindicato petrolero y una enorme corrupción, además del dispendio que ha caracterizado a esa y a otras empresas paraestatales. Los privilegios desmedidos que recibieron los diversos grupos que trabajan en la actividad petrolera provocaron que la paraestatal se convirtiera en una industria poco eficiente con altos costos de producción y con muchos interesados en que nada cambie. Con la firma de un TLC no se pondrá en riesgo el artículo 27 Constitucional, que seguirá garantizando la propiedad y la explotación nacional de los recursos naturales. Pero bajo los nuevos supuestos que caracterizan a una economía abierta y competitiva, la industria petrolera mexicana tendrá que transformarse en una rama de actividad mucho más eficiente y rentable para así poder ofrecer precios y calidad parecidos a los que prevalecen en los mercados de nuestros competidores.

Otro de los grandes temores que expresaron los partidos políticos consistió en que México llegara a firmar una cláusula de suministro de petróleo a Estados Unidos por medio de la cual se abastecería al mercado norteamericano en condiciones preferenciales. Parte de los temores que se expresaron en México sobre las cláusulas de suministro se debían a que en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá se había incluido este tipo de cláusula. El capítulo de energéticos entre Canadá y Estados Unidos estipula que, con el régimen de libre comercio, los norteamericanos tendrían un acceso no discriminatorio a los suministros de energéticos canadienses y, además, que estos últimos no podrían implantar una política que disminuyera o suspendiera las exportaciones a Estados

Unidos, salvo en forma proporcional a como esto ocurriera dentro de Canadá. Otra de las cláusulas importantes en el capítulo sobre energéticos de ese tratado consistió en el establecimiento de precios de exportación a Estados Unidos que no fueran superiores a los precios que prevalecieran en Canadá.

Para muchos detractores del acuerdo comercial, esta serie de arreglos reflejaban la pérdida de la soberanía canadiense en materia energética y temían que México pudiera negociar un acuerdo similar. Sin embargo, los opositores al acuerdo en México desconocían las causas reales por las cuales los canadienses habían firmado un arreglo de este tipo: se trataba de una demanda canadiense y no de una exigencia norteamericana. El problema de fondo en Canadá tiene sus orígenes en dos factores clave: 1) la división de soberanía que existe en materia energética entre el gobierno central de Canadá y los gobiernos regionales de las distintas provincias; y, 2) la disputa que se originó entre las provincias del este (Ontario y Québec) y las provincias del oeste (Alberta y Saskatchewan) por la diferencia entre los precios de petróleo respecto a los de la energía hidráulica.<sup>6</sup>

Por lo que concierne a las cuestiones de "soberanía energética", la Constitución de Canadá estipula que las distintas provincias que conforman a esa nación tienen la posesión y el control de todos los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y por lo tanto pueden oponerse a las políticas que instrumente el gobierno federal en materia de energéticos o recursos naturales. Las diferencias entre el gobierno central y las provincias del oeste canadiense se originaron después de la crisis petrolera de 1973, debido a que la política del gobierno federal buscó mantener los precios internos del petróleo por abajo de los que prevalecían en el mercado mundial en tanto que las provincias productoras del crudo querían obtener el beneficio de la elevación de precios. El conflicto se



vio agudizado con la puesta en marcha del programa nacional de energía (National Energy Program: NEP) instrumentado por la administración del primer ministro Trudeau a principios de la década de los ochenta. El NEP proponía asegurar para los canadienses, en 1990, el 50 por ciento de la propiedad del sector petrolero en vez del 30 por ciento que existía en 1979, incrementando la participación del gobierno central de Canadá en la exploración de los territorios vírgenes o de las zonas productoras a través de la empresa pública Petro-Canadá. Sin embargo, el programa causó un gran descontento en las provincias de Alberta y Saskatchewan, ya que las medidas adoptadas por el NEP tendían a incrementar los ingresos del gobierno federal a costa de los que recibían las provincias productoras de hidrocarburos, además de restringir de manera considerable la autonomía regional en materia de política energética y sobre todo la posibilidad de exportar hidrocarburos a Estados Unidos -que era más rentable que vender el crudo internamente, por la política canadiense de precios del petróleo y sus derivados. Por otra parte, a partir de la puesta en marcha del NEP, los estímulos y el financiamiento para la exploración se destinaron de manera preferencial a la tierras vírgenes (controladas por el gobierno federal) en detrimento de las provincias de Alberta y Saskatchewan. El NEP se constituyó para muchos canadienses como "una acción unilateral que revocaba la tradición de cooperación. De esta manera se dañaba la norma de autoridad compartida entre los distintos niveles de gobierno".<sup>7</sup> Con la llegada al poder del partido conservador se aplicó una política de reconciliación y se restableció el principio que preveía que las provincias del oeste pudieran recuperar el control de su política energética.

Si la problemática petrolera era compleja, ésta además se contraponía con la política de energía hidroeléctrica. De esta manera, el otro punto de conflicto consistía en mantener una política de precios diferente en materia de

hidrocarburos y en materia de generación de energía hidráulica. Como se menciono con anterioridad, después de la crisis de 1973 el gobierno central buscó mantener el precio del petróleo por abajo de los precios internacionales. Sin embargo, esta misma política no se aplicó a la generación de electricidad hidráulica. Con ello, las provincias del este, como Ontario y Québec, principales consumidores de energéticos, se beneficiaron doblemente ya que por una parte obtenían petróleo a precios más ventajosos que los del mercado internacional y, por otra parte, podían vender y exportar la energía hidráulica generada en sus provincias a precios de mercado. Con este fenómeno se introdujo un sesgo en la distribución del ingreso regional beneficiando de manera clara a las provincias del este en detrimento de las del oeste. La primera oportunidad que tuvo la provincia de Alberta para vengarse de esta situación se presentó cuando se negoció el tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Las cláusulas que se establecieron entre Estados Unidos y Canadá en el capítulo de energéticos reflejan, ante todo, las posiciones de las provincias productoras de petróleo, que querían tener la posibilidad de vender sus recursos a quien más les conviniera, sin estar sujetas al control de una administración federal; además, buscaban eliminar la transferencia regional de recursos en favor de las provincias del este. Por lo tanto, el arreglo sobre energéticos que aparece en acuerdo de libre comercio no lo consiguió Estados Unidos, ni se debió a la enorme habilidad de su equipo negociador, sino a que provincias del oeste presionaron enormemente para obtener un acuerdo que les permitiera maximizar y asegurar sus ingresos. Es decir, Alberta aprovechó el tratado para sus propios fines. Tal y como lo expresa un analista canadiense refiriéndose a esta situación: "no hay que olvidar que en Canadá las diferencias regionales son muy importantes y explican

en buena parte la percepción diferente, a veces contradictoria, que tienen los canadienses de sus relaciones con Estados Unidos".<sup>8</sup>

### Democratización de las instituciones políticas y procesos electorales antes de negociar un tratado comercial

Los opositores al tratado buscaron que este último incorporara cuestiones de política interna como una mayor democratización de las instituciones políticas y de los procesos electorales además de la alternancia de partidos en el gobierno. También discutieron la posibilidad de reformar la Constitución para que el Congreso de la Unión, y en particular la Cámara de Diputados, pudiera asegurar su participación a todo lo largo de los procesos de deliberación y negociación de los tratados de libre comercio que México llegara a celebrar.<sup>9</sup> Sin duda alguna, una mayor claridad en las reglas electorales además de la instrumentación de mecanismos democráticos que se tradujeran en una mayor competencia política y en un sistema de pesos y contrapesos más eficaz entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sería muy deseable para darle salida a las nuevas formas de expresión y pluralismo que se han estado gestando en la sociedad mexicana. Sin embargo, tal y como los tres países habían establecido desde el inicio de las negociaciones, un tratado comercial solo debería contemplar los aspectos económicos y comerciales y cada país tendría que resolver sus problemas políticos internamente. Además, este tipo de argumentos resultaban contradictorios con los planteamientos que exigía la oposición con respecto a la soberanía nacional y la inclusión de temas no comerciales en el acuerdo: si se negociaba la democracia mexicana con Estados Unidos y Canadá, ¿donde quedaría la soberanía?

De esta manera, los partidos políticos que se oponían al tratado por la supuesta pérdida de soberanía de México ante Estados Unidos y por la inclusión en el tratado comercial de aspectos no negociables de acuerdo con la Constitución, eran los mismos que pedían que Estados Unidos presionara al gobierno mexicano para cambiar las reglas del sistema político interno. De hecho, la intervención de Estados Unidos en la conformación de las reglas que rigen el sistema político nacional evidentemente representaría una pérdida de soberanía real, dado que un escenario como éste reflejaría el que los mexicanos tenemos poca capacidad para decidir el tipo de nación que deseamos ser y en consecuencia acudimos a gobiernos extranjeros para delinear cuales serán las reglas que dictaminen los términos de nuestro sistema político. Todo esto no niega que México tiene que resolver su problema político, pero eso no puede lograrse por medio de presiones estadounidenses.

Muchos de los argumentos de quienes se oponían al tratado tampoco tomaban en cuenta que, desde el inicio de la reforma económica en 1985, uno de los elementos que ha caracterizado al país es precisamente la gran cantidad de cambios políticos que de hecho han estado ocurriendo y que entrañan una recomposición del poder político y de las relaciones del poder entre los diversos sectores de la sociedad. Después de varias décadas de servir a los intereses de una pequeña minoría, las nuevas políticas económicas están actuando en favor de un espectro más amplio de la sociedad, involucrando en los procesos a prácticamente toda la población que de pronto ha tenido que organizarse para enfrentar los cambios que produce la reforma económica. Algunas transformaciones en la esfera política resultan trascendentes. Los empresarios, por ejemplo, han perdido la tradicional protección que les otorgaba el gobierno a partir de la liberalización comercial. Con ello, las nuevas condiciones de la

economía los han obligado a competir, a poner más atención a los consumidores, a reestructurar su planta productiva y a bajar sus márgenes de utilidad. Los trabajadores también han sufrido transformaciones importantes al rechazar de manera cada vez más abierta el control que ejercen los líderes impuestos y buscando nuevas formas de representación que hagan más compatible el mantenimiento de la fuente de empleo con mejores niveles de ingresos. Además, el papel de las organizaciones gremiales se está transformando debido a que ya no solo deben de resolver los problemas tradicionales en materia laboral, como son los sueldos y prestaciones, sino que se vuelve cada vez más indispensable encontrar nuevas formas interacción entre la empresa y los trabajadores para mejorar la productividad, la calidad y la introducción de tecnología. Finalmente, con la reducción del aparato gubernamental, la desregulación y el estricto control de las finanzas públicas, la propia burocracia ha perdido su acceso privilegiado a la información y a muchas otras fuentes de corrupción. Es decir, la apertura implica cada vez mayor control para los individuos y menos para la burocracia, los sindicatos y el gobierno.

El objetivo central de un TLC consiste precisamente en remover todos los obstáculos que impidan elevar la competitividad y la productividad del país y esto implica que se afectarán muchos de los intereses que eran el corazón del sistema político en el pasado. De hecho, es la remoción de muchos de estos intereses lo que ha estado permitiendo el surgimiento de una nueva coalición política, mucho más plural, y cuyo objetivo central es consolidar las expectativas favorables que la reforma económica ha traído consigo tras veinte años de vaivenes y decisiones gubernamentales erradas. En este sentido, la reforma económica ha venido acompañada de profundos cambios políticos aunque éstos no hayan alcanzado el mismo nivel de institucionalización y de consolidación que la primera.

Una encuesta publicada por la revista *Este País*<sup>10</sup> revela cambios importantes que se dieron en las percepciones que tenían los mexicanos acerca de los problemas principales que afectaban a México en los años ochenta. Según la encuesta, en 1985 la mayoría de los entrevistados consideró que la situación económica era mala o muy mala y sus expectativas para el año siguiente también reflejaban ese mismo estado de ánimo. Sin embargo, si se comparan las encuestas realizadas en 1985 y 1989 la percepción de los entrevistados sobre los problemas que afectaban al país cambiaron en orden de importancia. En 1985, el 60 por ciento de los entrevistados pensaba que la inflación se constituía como uno de los principales problemas del país mientras que en 1989 solo el 20 por ciento de los encuestados lo consideró así; por lo que concierne al desempleo, en 1985 el 40 por ciento de los entrevistados lo consideraba como uno de los problemas más importantes mientras que en 1989 solo el 20 por ciento le atribuyó importancia. En otros rubros los cambios fueron aún más significativos: la deuda externa, por ejemplo, pasó de ser el tercer problema nacional en 1985 para ocupar el sexto lugar en 1989. Estos cambios en la jerarquización de los problemas nacionales parecen reflejar de manera clara algunos de los beneficios que ha traído consigo la reforma económica al bajar la inflación y al reactivarse la economía del país.

En otra encuesta, también publicada en la misma revista,<sup>11</sup> se exploran cuales son las opiniones acerca de una mayor integración económica de México con Estados Unidos y Canadá. Los resultados de las entrevistas arrojaron que el 71 por ciento de los encuestados mexicanos estaría de acuerdo con que haya una mayor intercambio comercial con los dos vecinos del norte. La cifra se incrementa al 81 por ciento siempre y cuando no existan pérdidas de empleos en México y el

78 por ciento estaría de acuerdo siempre y cuando exista reciprocidad en el tratado comercial. La encuesta realizada muestra altas expectativas de los mexicanos con respecto al libre comercio, aunque no revela del todo cuales son los motivos principales que generan estas percepciones. Sin duda alguna, los opositores al TLC tocaron temas importantes que continuamente están presentes en el debate nacional; sin embargo, como demuestra esta encuesta, sus percepciones acerca de la reforma económica y el tratado de libre comercio no parecen corresponder a las de la sociedad. Los mexicanos parecen reconocer que el camino de la reforma económica es el único que resulta adecuado para el país y, por ello, apoyan la política económica, independientemente de que puedan tener percepciones distintas sobre otros temas.

#### Rechazo al TLC por las asimetrías existentes entre la planta productiva mexicana y la norteamericana y canadiense

Otro de los argumentos para oponerse al TLC consistió en afirmar que no se debía negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos debido a las grandes diferencias que existían entre la economía de México y la del vecino país del norte. Para muchos, una mayor integración con Estados Unidos traería como consecuencia una mayor dependencia de México en los aspectos económicos y tecnológicos y con la firma del tratado no se resolverían las grandes disparidades que existen en el desarrollo de ambas naciones. Para los opositores al TLC, México tendría poco que ofrecer debido a los bajos niveles de ingreso y productividad de su población y los efectos del acuerdo traerían consigo el cierre de muchas pequeñas y medianas industrias además de un proceso que convertiría al resto de la industria nacional en una "gigantesca maquiladora".

Estos temores parecen infundados. Los estudios sobre el impacto que tendrá el TLC en los tres países realizados en por investigadores de Canadá, Estados Unidos y México coinciden en un aspecto muy importante: en el corto y en el mediano el país que más se beneficiará del acuerdo comercial será México debido a que se trata de la economía más pequeña. Esto no quiere decir que en México no existirán cierres de algunas plantas o relocalización de los recursos hacia los sectores más eficientes de la economía. Sin embargo, la premisa principal que sustenta un acuerdo de libre comercio consiste precisamente en asegurar un sistema comercial abierto que promueva la eficiencia fomentando simultáneamente la competencia y permitiendo la especialización. De esta manera, cada país producirá aquello en lo que es mejor y el resto se lo comprará a sus vecinos. Es importante mencionar que la liberalización y apertura de la economía no son procesos nuevos, ya que llevan cerca de siete años. Durante este tiempo, la mayoría de la industria ha tenido que realizar cambios y transformaciones para adaptarse a la nueva situación; algunas plantas han cerrado sus puertas y en tanto que otras han logrado colocarse de manera exitosa en los mercados mundiales, especializándose en la fabricación de algún producto.<sup>12</sup> Por lo tanto, la evidencia parece indicar que la parte más severa del ajuste que implica una apertura comercial ya se dio sin que la industria nacional se haya transformado en una "gigantesca maquiladora". De hecho, algunas empresas han encontrado nichos de mercado muy importantes, como en el caso de los refrigeradores chicos, de los que México es hoy en día el mayor proveedor al mercado norteamericano. La evidencia sugiere que la disparidad va a favorecer la inversión en México y, por lo tanto, un mayor crecimiento interno, que es precisamente lo que se persigue.



El tema de la productividad es el más importante. Los ingresos de los trabajadores mexicanos son menores que los de los trabajadores canadienses y americanos porque la productividad en México también es mucho menor. El propósito último del tratado es precisamente que se reduzca esa brecha para que se eleven los salarios de los mexicanos. De esta forma, la asimetría tiene que compensarse a través de las salvaguardas que se negociaron en el tratado y, sobre todo, por medio de la preservación de las preferencias que le otorga a México el Sistema Generalizado de Preferencias, tema que se discute más adelante.

Finalmente, las diferencias en ingresos y en productividad que existen con nuestros vecinos del norte, son todavía muy grandes; sin embargo, éstas no deben ser vistas únicamente como una desventaja sino también como fuente de oportunidad. La experiencia internacional de países como España y Portugal, por ejemplo, revela que el libre comercio ha logrado reducir la desigualdad económica y mejorar el nivel de ingreso de la población. De hecho, en solo unos cuantos años, la integración económica ha propiciado que los salarios de los diversos miembros que conforman la comunidad europea tiendan a ser cada vez más similares. En 1970, los salarios españoles representaban únicamente el 29 por ciento de los salarios alemanes; ya para 1991 esta brecha se había reducido considerablemente y los salarios en la península ibérica representaban cerca del 68 por ciento de los salarios alemanes (y ya habían superado a los salarios que los alemanes ganaban en 1970). De continuar con esta tendencia, se espera que en una o dos décadas la brecha salarial que separa a los países más ricos y más pobre de la CEE haya prácticamente desaparecido.<sup>13</sup> Nada impide que algo así resulte del TLC.

### Inclusión de aspectos sociales y no únicamente comerciales en el tratado

Algunas asociaciones gremiales que integran la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)<sup>14</sup> también plantearon la inclusión de una serie de demandas de tipo social en el tratado. De esta manera se pidió la adopción de un salario mínimo y de prestaciones sociales que fueran iguales para los tres países, así como la homologación regional de los sistemas de seguridad social, utilizando como modelo los estándares más altos. Sin embargo, esta organización rechazó la imposición de normas de productividad y organización del trabajo que fueran ajenas a la cultura, las tradiciones y las formas de organización de los trabajadores. Es decir, esta organización quería los beneficios del tratado sin que se creen las condiciones para lograrlos. La mejoría de la productividad en México para que sea equiparable con la de las otras naciones es precisamente lo que permitirá que en el largo plazo, las percepciones de los trabajadores mexicanos se incrementen hasta alcanzar niveles parecidos al de los otros dos países. Por lo tanto, la adopción del principio salario igual por igual trabajo en América del Norte que expresaron los opositores al TLC dependerá en gran medida de que la productividad en las tres naciones pueda alcanzar niveles muy similares y no de que alguien así lo decreta. Se trata de un fenómeno económico que está mas allá de lo que un gobierno puede hacer, salvo por medio de un cambio en la manera de producir que es precisamente lo que esta detrás de la reforma económica.

Es importante recalcar que la historia, la cultura, las tradiciones y la forma de organización de los trabajadores son las que han llevado a que las diversas legislaciones laborales que existen en cada país adopten sistemas de protección al salario y al trabajo que no siempre son compatibles unas con otras. Homologar las leyes laborales entre los tres países a los estándares más altos tal y como lo

pedían algunas organizaciones gremiales implicaría adoptar sin discusión la legislación laboral de alguno de nuestros vecinos, eliminando con ello no solo aquellos aspectos que impiden el crecimiento de la productividad, sino también todos los beneficios con que los trabajadores mexicanos cuentan y que nuestros vecinos no. Pese a las grandes diferencias que existen en las leyes laborales, no debe descartarse una mayor cooperación entre los tres países para que se puedan instrumentar estándares de productividad que sean similares, al igual que normas de seguridad e higiene para proteger la salud de los trabajadores estadounidenses, canadienses y mexicanos. Pero será el tiempo -y los incrementos en productividad- los que poco a poco determinen esta posibilidad. Además, no hay que perder de vista que la legislación laboral mexicana, a pesar de sus enormes deficiencias, es más avanzada que la de Estados Unidos o Canadá en varios rubros, sobre todo en los beneficios sociales que otorga.

#### Falta de información en torno al proceso de negociación

Otra de las críticas de la cual constantemente se quejaron los opositores al TLC fue la falta de información en torno a las negociaciones. Para muchos, la falta de divulgación de los estudios que había preparado la COECE, al igual que la poca información que proporcionaba la SECOFI sobre el contenido y la estrategia de negociación a seguir, fue motivo para argumentar que existía una intención del gobierno para incluir temas y cuestiones no permitidos en la Constitución. En realidad los opositores al tratado tenían todo el derecho de solicitar mayor información sobre el estado que guardaban las negociaciones, ya que un elemento central de una sociedad abierta consiste en que los ciudadanos estén constantemente informados sobre las acciones que emprende su gobierno. Sin embargo, la SECOFI también tenía la necesidad de mantener en el mayor secreto

la estrategia de negociación para no dar ninguna ventaja a los negociadores canadienses y norteamericanos. De hecho, la forma en la que se llevó a cabo el proceso de negociación en México no fue muy diferente del que se llevó a cabo en Estados Unidos y Canadá. En los tres países, tanto el Congreso norteamericano como el Parlamento canadiense y el Senado mexicano, estuvieron muy atentos en los avances de la negociación y sin embargo, divulgaron muy poca información sobre la negociación misma del tratado. En una negociación, ninguna de las partes quiere revelar su estrategia para evitar tener que otorgar concesiones innecesarias.

La estrategia emprendida por los opositores al TLC puso de manifiesto que detrás de la argumentación económica también existía un doble objetivo político: no solo se trataba de impedir la firma de acuerdo comercial sino también de asestarle un golpe a la reforma económica para impedir que ésta se consolidara de manera definitiva. Para ello, los grupos opuestos al TLC en México conformaron una asociación denominada Red de Acción Mexicana Frente del Libre Comercio (RMALC), integrada por organizaciones sindicales, campesinas, ecologistas, centros de investigación y partidos políticos. La red estableció contactos y una intensa labor de cabildeo con otros organismos y asociaciones tanto canadienses como norteamericanas que también se oponían a la firma del tratado comercial. De esta manera, el debate nacional en torno al TLC trascendió las fronteras para buscar soluciones externas a muchos de los problemas políticos internos de México.

Más importante, la creación de esta organización demostró que, poco a poco, México está avanzando, aunque no sin tropiezos, en la dirección de crear un sistema político competitivo, donde los más diversos grupos expresaron sus

puntos de vista y propusieron alternativas a los retos que México tendrá que enfrentar ante una mayor integración comercial.

## LA NEGOCIACION DEL TRATADO

El 12 de Junio de 1991, un año después del anuncio de los gobiernos mexicano y estadounidense de buscar un TLC, se iniciaron las negociaciones formales. La primera reunión se llevo a cabo en Toronto, Canadá y en ella participaron el Secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y Ministro de Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson y la Representante Comercial de Estados Unidos de América, Carla Hills. La reunión ministerial se constituyó como una primera aproximación inicial a la negociación en la cual se ratificó que los temas que entrarían en la agenda negociadora incluirían el comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la instrumentación de mecanismos para la resolución de controversias.

La agenda de negociaciones fue estructurada a partir de seis temas principales para los cuales se constituyeron 18 grupos de trabajo. El tema I se denominó acceso a mercados y en él se abordaron cuestiones como los aranceles y las barreras no arancelarias, las reglas de origen, compras gubernamentales, agricultura, industria automotriz y otras industrias entre las cuales se incluyó el sector energético (salvo petróleo) y textiles. El tema II tuvo como objetivo principal revisar las reglas de comercio y negociar cuestiones como las salvaguardas, las prácticas desleales al comercio, subsidios e impuestos compensatorios y normas. Por lo que respecta al tercer tema, éste abarcó todas las cuestiones relacionadas con los servicios tales como servicios financieros y seguros, transporte terrestre, telecomunicaciones y otros servicios profesionales. Finalmente en los temas IV, V, y VI se trataron respectivamente los asuntos que conciernen a la inversión, propiedad intelectual y solución de controversias. Para lograr la consecución de

los objetivos planteados en estos 18 grupos de trabajo, los negociadores de los tres países se reunieron periódicamente durante cerca de catorce meses. Se llevaron a cabo 11 reuniones plenarias en las cuales los equipos de negociación avanzaron paulatinamente en la conformación del tratado. También fueron necesarias siete reuniones ministeriales en las ciudades de Toronto, Canadá; Seattle, Estados Unidos; Zacatecas, México; Chantilly, Estados Unidos; Montreal, Canadá; México Distrito Federal, México; culminando en Washington D.C, Estados Unidos con un borrador final del TLC. El contenido y los objetivos principales que se buscaron en cada uno de estos 18 grupos pueden ser consultados en el anexo I.

Un componente central del proceso en México, y con grandes implicaciones políticas de largo plazo, fue la participación del sector privado. Por primera vez en la historia del país, los diversos miembros que conforman la iniciativa privada tuvieron la ocasión y necesidad de reunirse en un grupo de trabajo para analizar las fuerzas y debilidades de cada uno de los sectores productivos del país y diseñar, junto con el gobierno, la estrategia de negociación. El TLC se convirtió así en una ocasión única en la cual se gobierno y empresarios tuvieron que entender cuidadosamente la perspectiva del otro y encontrar la mejor manera de crear las condiciones apropiadas para el desarrollo económico futuro del país. El resultado fue que se estrecharon los lazos de cooperación entre el sector privado y el gobierno pero, también, entre los propios miembros de la iniciativa privada y entre éstos y otros sectores de la sociedad civil. Sin duda el gran desafío que representó la negociación del TLC marcó una redefinición en las relaciones políticas y sociales de diversos grupos que integran la sociedad y el gobierno.

La negociación misma constituyó un reto sin precedentes para el gobierno mexicano. Para negociar el tratado, la SECOFI incorporó a la unidad de negociación al mejor grupo de expertos de esa secretaría, muchos de los cuales previamente habían estado involucrados en asuntos de desregulación económica. También se contrataron los servicios de diversos especialistas y de grupos consultores, tanto nacionales como extranjeros. A partir de ese momento, se realizaron estudios sectoriales y se analizaron los puntos débiles y fuertes de la actividad productiva para determinar qué se podía ceder (y hasta dónde) pero, sobre todo, cuales eran los temas o los sectores en los cuales el país debía mantenerse firme y no otorgar concesiones. También se determinaron qué medidas tendrían que adoptarse internamente antes de efectuar una mayor liberalización. Las conclusiones de los estudios permitieron diseñar una estrategia de negociación que tenía por objeto, por un lado, buscar la mayor liberalización posible del mercado norteamericano y canadiense y, por el otro, proteger a los sectores especiales y sensibles de la economía mexicana. El proceso de negociación fue sumamente interesante aunque también por momentos desgastante. La negociación estuvo llena de vaivenes, estiras y aflojas y, de hecho, no fue nada sorprendente encontrar que, con frecuencia, dos de los tres países buscaran establecer alianzas para negociar un determinado sector, a la vez que resultaran acérrimos rivales en otras áreas de negociación. El tratado final no es otra cosa más que el fiel reflejo de catorce meses de negociaciones formales en los cuales se puso a prueba la capacidad y la astucia de cada uno de los equipos negociadores.



## El sector privado se organiza

La integración del sector privado al proceso de las negociaciones fue uno de los pasos más importantes antes de iniciar las pláticas del TLC, ya que el gobierno requería conocer las necesidades, opiniones y requisitos de los diversos sectores productivos para incorporarlos en la agenda de negociación. Con base a esta información el gobierno sabría los límites a las concesiones que podría otorgar a cambio de otras ventajas en la negociación. Lo interesante es que el tratado cambió, quizá para siempre, la relación entre el sector privado y el gobierno. La participación del sector privado no estuvo limitada a la elaboración de estudios sectoriales, ya que los empresarios jugaron un papel fundamental durante la negociación. De hecho, en muchas ocasiones los representantes del sector privado sirvieron de apoyo a la unidad negociadora mexicana para destrabar puntos conflictivos y también ayudaron a afinar la posición de negociación que México debía de adoptar en determinados sectores. Los miembros de la COECE, organización que creó el sector privado con el propósito exclusivo de llevar a cabo las negociaciones del tratado, estuvieron presentes a todo lo largo de las negociaciones en los famosos "cuartos de junto" y su participación fue sumamente valiosa durante muchos de los momentos difíciles de la negociación.

### Organización empresarial para la negociación del tratado

Como se mencionó anteriormente, el sector privado se organizó alrededor de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Esta organización estuvo integrada por representantes de los más diversos grupos empresariales que incluyeron desde las llamadas "cúpulas" de la iniciativa privada, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), hasta las más diversas -chicas

y grandes- organizaciones de empresarios de todos los sectores, actividades y regiones del país. Este hecho fue por demás trascendental debido a que, por primera vez, los más diversos representantes del sector privado tuvieron la ocasión de reunirse en un grupo de trabajo (y no en un organismo patronal que representara los intereses de un determinado grupo), y dejar a un lado sus diferencias tradicionales frente al mayor reto que las empresas mexicanas jamás habían enfrentado. Ante la negociación del tratado, el empresariado mexicano tuvo que trabajar unido para analizar las fuerzas y debilidades de cada uno de los sectores productivos así como plantear sus requerimientos y necesidades para poder competir en las mejores circunstancias con los empresarios norteamericanos y canadienses.

La primera tarea del empresariado consistió en la elaboración de estudios y análisis sobre los efectos que el TLC tendría en cada uno de los sectores y subsectores involucrados en la negociación. Para ello, la iniciativa privada contrató la asesoría especializada de despachos de consultores nacionales y del exterior y, además, la COECE contó con el apoyo en México de organismos especializados en materia económica, comercial y jurídica tales como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y la Asociación Nacional de Abogados de Empresas (ANADE)<sup>1</sup>. La COECE realizó 114 monografías que detallaban con precisión la situación de cada sector, identificando las fuerzas y debilidades que las diversas áreas de actividad productiva tienen que enfrentar para el futuro. Los estudios probaron ser una medida mucho más relevante de lo que podría parecer a primera vista: por primera vez, los propios empresarios y el país en general pudieron saber el potencial y los retos de la economía mexicana en esta nueva etapa de apertura. En base a la conclusión de estos estudios los empresarios lograron determinar cuatro aspectos fundamentales para la

negociación: 1) que se debía de pedir a las contrapartes; 2) qué se podía ceder en la negociación; 3) qué no se podía ceder; y, 4) qué requisitos o medidas debía de tomar el gobierno mexicano a nivel interno antes de liberalizar un determinado sector.<sup>2</sup>

La elaboración de los estudios no siempre fue una cosa fácil. Los estudios demostraron ser algo tan importante que el sector privado se encontró frente a una realidad desconocida. Durante los primeros meses de preparación, cerca del 70 por ciento de los representantes encargados de los estudios sectoriales dimitieron o renunciaron. La principal razón de la alta rotación que se presentó en la COECE consistió en que muchos empresarios responsables de cada uno de los sectores no conocían con precisión los problemas que enfrentaba su sector o simplemente habían aceptado el cargo como una forma de curriculum político y prestigio personal, pero no estaban realmente comprometidos ni familiarizados con los múltiples problemas técnicos que se presentan en una negociación. Es decir, la primera "generación" de miembros de la COECE involucró a los empresarios más políticos, pero no necesariamente a los más conocedores de cada sector. La depuración en el seno de la COECE trajo múltiples beneficios para la negociación ya que los puestos vacantes fueron ocupados con gente mucho más preparada, conocedora y comprometida con su sector. Cuando resultó evidente para los empresarios que la función de la COECE era vital para sus intereses (y, de hecho, para la supervivencia de muchas empresas) y que los "políticos" de entre los empresarios no tenían mucho interés en los estudios o en el tratado, substituyeron a sus representantes. De esta manera la COECE concentró al equipo más experto de empresarios con que cuenta el país.

La integración del sector empresarial a las negociaciones trajo consigo un cambio en la naturaleza de la iniciativa privada. En primer lugar, la negociación del tratado sirvió para mejorar notablemente los canales de comunicación y la confianza existente entre el gobierno y el sector privado: ambos reconocieron la importancia del otro y la necesidad que cada uno tenía de su contraparte. En una negociación de esta naturaleza era absolutamente indispensable que tanto el sector privado como los representantes del gobierno trabajaran de manera conjunta para presentar una posición fuerte y congruente al momento de negociar con los canadienses y norteamericanos. En segundo lugar, la negociación también obligó a los empresarios a resolver sus propias rencillas del pasado, lo cuál conllevó una notable mejoría en las relaciones que existían entre los propios empresarios, ya que los diversos actores que conformaban la iniciativa privada tuvieron que dedicarse a trabajar conjuntamente hasta lograr obtener posturas comunes que beneficiaran a todos los empresarios de cada sector. El tratado de libre comercio sirvió para limar asperezas, pero también para establecer puentes de comunicación entre los pequeños, medianos y grandes empresarios, de tal manera que los estudios no reflejaran únicamente la posición de un determinado segmento de los representantes empresariales.

Otro de los beneficios intangibles que aportó la negociación del tratado fue el mejoramiento de la comunicación entre el sector académico y el empresarial. Ante la necesidad de una mayor apertura, el intercambio de información y retroalimentación por parte de estos dos sectores fue un factor determinante para conocer los posibles efectos que tendría el tratado en cada una de las áreas involucradas: en los diversos foros que se dieron, la comunicación entre ambos llevó a importantes redefiniciones tanto por parte de los académicos como de los empresarios. Finalmente, el inicio del proceso de negociación también sirvió para

que muchos empresarios tomaran conciencia (o en su caso, confirmaran) que era necesario realizar diversos cambios al interior de las empresas para poder competir exitosamente ante un contexto de mayor apertura. De hecho, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones, la mayoría de las empresas mexicanas se dedicaron a emprender proyectos de modernización en su maquinaria y equipo, realizaron coinversiones y alianzas con socios nacionales y extranjeros y, algunas más, procuraron aumentar su capital por todos los medios posibles, incluyendo algo relativamente novedoso como fue el incipiente mercado de capitales a través de la bolsa de valores. La negociación del TLC sin duda constituyó un acelerador importante para la renovación y la modernización del sector industrial.

Los medios y los recursos invertidos por el sector privado para la negociación del TLC fueron cuantiosos pero sumamente útiles e importantes al momento de las negociaciones. En las diversas reuniones plenarias y de trabajo que se llevaron a cabo en los tres países, los empresarios estuvieron enlazados por medio de correo electrónico al banco de datos de la COECE. Esto permitió a los negociadores mexicanos acudir con los representantes del sector privado instalados en los cuartos de junto para recibir asesoría inmediata y afinar las posiciones de negociación. En múltiples ocasiones, este mecanismo de asesoría y comunicación entre el sector privado y los representantes del gobierno se tradujo en un beneficio para México durante la negociación, ya que se lograron establecer posiciones de negociación más aproximadas a los deseos de los diversos sectores involucrados. Pero, sobre todo, la participación del sector privado en las negociaciones constituyó un fenómeno político importante a nivel interno ya que se lograron establecer las bases de una nueva relación de cooperación y consenso entre el gobierno y los empresarios, al igual que nuevos canales de

comunicación entre los propios empresarios y entre éstos y otros sectores de la sociedad civil.

En términos del futuro, el tratado va a haber transformado al sector privado mexicano. Hasta hace no mucho, el objetivo único de la mayoría de los empresarios mexicanos era el de lucrar sin importarles mucho lo que produjeran o la calidad de esos bienes. Por otra parte, la mayoría de los empresarios vivían acosados por la burocracia que les exigía dinero por cualquier permiso o actividad. El gobierno emitía regulaciones que beneficiaban a unos cuantos y los empresarios acabaron por aprender a sobrevivir en un medio hostil y siempre propicio para la corrupción. Lo último que importaba a los burócratas o a los empresarios era la calidad o el precio de los productos.

La apertura a partir de 1985 empezó a cambiar todo esto. Por primera vez los empresarios se vieron obligados a producir bien y barato para poder sobrevivir. Súbitamente, los consumidores industriales y los finales (las familias) tuvieron opciones de productos, lo que obligó a los empresarios a invertir en nueva maquinaria y a trabajar como nunca antes. Si la apertura cambió la manera de producir, la negociación del tratado se convirtió en el principio de un reconocimiento de la existencia de intereses comunes entre el gobierno y empresarios: ambos acabaron coincidiendo en que o se aliaban o el país fracasaría en el mayor desafío económico de nuestra historia.

El resultado ha sido una estrecha colaboración entre los dos sectores, donde el gobierno ha venido abandonando los viejos vicios burocráticos a través de la desregulación, y el sector privado se ha dedicado a elevar la productividad. Este proceso es de enorme importancia: por primera vez, los empresarios se han

convertido en un sector legítimo en la sociedad mexicana y han dejado de estar subordinados al gobierno. Por su parte, el gobierno ha reconocido que no puede forzar a los empresarios a hacer nada, sino que tiene que actuar en conjunto con ellos. Los empresarios ven cada vez más como menos relevantes a las organizaciones más políticas del empresariado y se dedican a negociar con el gobierno más que a hacer política. Se trata del principio de un nuevo México en lo que atañe a las empresas y a los empresarios.

### Como se negoció el tratado

Más allá de la estructura formal de las negociaciones, mucho de lo que se hizo durante el proceso mismo de negociación fue sumamente interesante y vital para el éxito del tratado: las estrategias, las jugadas, las alianzas, los modos particulares de comportamiento y el manejo de la prensa conformaron un panorama complejo de todo el estratagema de negociación. Mucho de lo que a continuación se describe es anécdota de lo que ocurrió en las negociaciones. Sin embargo, las historias revelan mucho de lo que aconteció y cómo se negoció. Más aun, la manera y el estilo personal de negociación de cada uno de los involucrados en el proceso fue determinante para que se alcanzaran los acuerdos logrados.<sup>3</sup>

A lo largo del periodo de negociación, el equipo mexicano tenía que lograr objetivos trascendentales en un ambiente poco propicio para alcanzarlos. El más importante de éstos, que se incorporara en el tratado lo que los técnicos llaman la asimetría entre dos países ricos y uno pobre -es decir, que Estados Unidos y Canadá reconocieran que México es un país relativamente pobre y que, por ello, requiere consideraciones especiales- no podía ser enfrentado directamente, pues

no había receptividad para ello entre los dos socios de la negociación. Los negociadores tendrían que alcanzar éste y otros objetivos similares a través de su astucia y habilidad.

Este requerimiento constituía un enorme reto, pues los negociadores mexicanos se enfrentaban a negociadores mucho más experimentados en el otro lado de la mesa. Al finalizar las negociaciones resulta muy claro que el equipo negociador mexicano evidenció tres atributos excepcionales. En primer lugar, probaron ser tan hábiles y capaces como cualquiera de sus contrapartes. Esto no implica que ganaron todos y cada uno de los puntos de negociación, pero sí lograron lo que perseguían y cedieron lo que era menos costoso: es decir, probaron ser negociadores excepcionales, tan buenos o mejores que sus contrapartes. En segundo lugar, su falta de experiencia la compensaron con sus conocimientos técnicos y con su habilidad para llevar a cabo jugarretas -desde las más crudas hasta las más sofisticadas- en aras de lograr sus objetivos. Los recursos que emplearon, algunos de los cuales se describen en calidad de anécdota en las páginas que siguen, muestran la enorme creatividad del equipo. Finalmente, la diferencia de edades y experiencia entre el equipo mexicano y sus contrapartes estadounidense y canadiense permitió que el equipo mexicano llegara con ideas distintas y frescas, en lugar de verse ceñido a lo que ya se había practicado en otras negociaciones en el pasado. El resultado fue verdaderas aportaciones para este tipo de negociaciones, como es el caso de la constitución de los tribunales para la solución de controversias que se describe más adelante.



## La conformación del equipo negociador mexicano

Para México, el simple hecho de conformar un equipo que pudiera negociar tratado de libre de comercio con nuestro dos poderosos vecinos implicaba un enorme reto. México tenía relativamente poca experiencia en la negociación de tratados comerciales; con excepción del acuerdo suscrito con el GATT en 1985 y de otros acuerdos limitados con Estados Unidos, nunca antes había sido México el que propusiera una negociación de estas magnitudes y complejidad. Por ello, con el objeto de subsanar esta falta de experiencia, y a diferencia de Canadá y Estados Unidos, en México se tomó la decisión de crear una unidad especial de negociación exclusivamente encargada de negociar TLC. El equipo de negociación mexicano fue conformado por cerca de cien profesionistas de alto nivel, muchos de los cuales eran especialistas en diversos sectores de actividad económica o asuntos relacionados con el comercio internacional. Si bien el equipo mexicano no tenía una gran experiencia en la negociación de acuerdos comerciales, muchos de sus elementos habían estado previamente involucrados en asuntos que concernían a la desregulación económica y comercial, motivo por el cual no eran ajenos a temas comerciales. En cambio, en Estados Unidos y Canadá no se conformó ningún grupo especial para la negociación con México, sino que se trataba de diversos funcionarios públicos pertenecientes a distintas agencias gubernamentales, muchos de los cuales habían estado previamente involucrados en negociaciones comerciales, aunque también existían muchos otros que no eran especialistas en la materia. La propia representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills, y su equipo no habían estado involucrados en negociaciones de tipo comercial con anterioridad.<sup>4</sup> Este hecho permitía de alguna manera equilibrar las relaciones entre los equipos negociadores de los tres países.

El cuidado en la integración del equipo negociador mexicano y la cantidad de recursos invertidos por nuestro país para la negociación reflejan perfectamente la importancia del desafío que México tenía que enfrentar. Algunos sectores de la opinión pública mexicana estimaban que la negociación del TLC no sería equitativa ya que el equipo negociador mexicano no tenía la experiencia requerida para negociar un asunto de esta naturaleza. Sin embargo, fue este equipo de negociadores mexicanos el que, con su ímpetu y dinamismo, le dio al tratado, a la postre, características muy distintas a las que habían sido aceptadas previamente en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Más importante, nadie disputa el hecho que fue el equipo mexicano el que mantuvo el empuje y el liderazgo en las negociaciones todo el tiempo, aún cuando se negociaron sectores en los que México fue el que más tuvo que ceder. En muchos aspectos el tratado trilateral constituye un documento mucho más detallado y ampliado que el acuerdo de libre comercio suscrito entre Canadá y Estados Unidos e incluso se lograron eliminar protecciones importantes que se habían establecido previamente en el ALC entre Canadá y Estados Unidos, como en el caso del sector textil. Es importante hacer notar que el equipo mexicano se abocó a plantear un cambio radical de esquema comercial y no sólo a defender los viejos sectores privilegiados de la economía mexicana.

#### El método del salto arancelario

Las primeras aproximaciones a la negociación del tratado consistieron en un compás de espera de cerca de diez meses en los cuales se realizaron trabajos preparatorios para la negociación misma. Estos trabajos no solo fueron muy importantes para México sino que a la larga se traducirían en beneficios concretos al momento de iniciar las negociaciones. Una de las anécdotas más interesante

durante este periodo de preparación fue la incorporación de algunos especialistas tanto mexicanos como extranjeros al equipo negociador mexicano. En el caso de las reglas de origen, por ejemplo, la unidad de negociación de la SECOFI entró en contacto con un investigador mexicano (Nathán Nitco) que trabajaba en Canadá para un centro de investigación denominado Fundación List. Después de la firma del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, este investigador había desarrollado un algoritmo matemático que permitía conocer con precisión las reglas de origen a partir del método denominado salto arancelario. El método elaborado por este investigador mexicano era sumamente valioso e, incluso, el gobierno de Canadá quería evitar a toda costa que México pudiera tener acceso a esta información. Pese a todo ello, la oficina de negociación de la SECOFI estableció un contrato de asesoría para poder utilizar el modelo. El tema era crucial pues de ello dependería el futuro de segmentos de la industria que son intensivos en capital. Los negociadores mexicanos estaban conscientes de que algo nuevo se presentaría en la mesa, por lo que tendrían que estar preparados. Durante el periodo que va de septiembre de 1990 a junio de 1991, la SECOFI probó el algoritmo matemático con cerca de 250 sectores productivos para determinar con precisión las posibles reglas de origen según el método de salto arancelario. Cuando se iniciaron las negociaciones Estados Unidos y Canadá propusieron a México la negociación de la mayoría de las reglas de origen a partir del sistema de salto arancelario. Para sorpresa tanto de los canadienses como de los norteamericanos, México aceptó de inmediato ya que, con los estudios previos del algoritmo matemático, los negociadores mexicanos se encontraban plenamente preparados para poder enfrentar la negociación en este grupo de trabajo. Más aún, México era el país más avanzado en el estudio del tema, lo que le permitió, incluso, liderar la discusión de lo que los otros estaban proponiendo. En este caso, la preparación previa a la negociación y la incorporación de

especialistas en los grupos de asesoría de la SECOFI constituyeron elementos muy valiosos que le dieron algunas ventajas en la negociación a México.

### La asimetría

A pesar de la diversidad de temas que se negociaron, quizá el tema central para México era el de no perder los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que consisten en el acceso al mercado estadounidense sin aranceles para un enorme número de productos mexicanos.<sup>5</sup> Muchos de estos productos están muy protegidos en Estados Unidos, excepto para los exportadores dentro del sistema de preferencias, que establece un límite cuantitativo (una cuota) a la exportación de esos productos para países en desarrollo. De haberse perdido estos beneficios, se habrían limitado mucho las exportaciones futuras, pues bajo este rubro existen un enorme número de empresas -sobre todo chicas y medianas- que son potenciales ganadores inmediatos en el tratado y, además, se habrían cancelado muchas de las exportaciones que son resultado de procesos productivos menos intensivos en capital y que más gente emplean. Por encima de todo, el beneficio del SGP representa casi cuatro mil millones de dólares de exportaciones, una enorme proporción de las mismas.<sup>6</sup> Es decir, era vital salvar el beneficio existente y, con ello, lograr de facto el reconocimiento a la asimetría.

En este contexto, una de las características más interesantes del proceso de negociación fue que México no sólo desarrolló una estrategia de negociación para el TLC sino que también se adoptaron estrategias complementarias en otros foros, como los del GATT, que se utilizaron para mejorar la posición negociadora mexicana en el acuerdo trilateral. Estas acciones complementarias surtieron

efectos en la negociación de algunos asuntos clave como el del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGP). El SGP vigente hasta antes de la firma del tratado consistía en un mecanismo unilateral estadounidense por medio del cual las exportaciones de ciertos productos de los países en vías de desarrollo podían acceder al mercado norteamericano con aranceles bajos aunque con ciertas restricciones de cuotas. Este mecanismo ofrece múltiples ventajas para los países subdesarrollados ya que no tienen que otorgar medidas de reciprocidad comercial. En 1991, cerca de 166 productos mexicanos se encontraban sujetos a este mecanismo de acceso al mercado norteamericano.<sup>7</sup> El gobierno mexicano consideraba crucial que al entrar en vigor el tratado de libre comercio estos productos siguieran gozando de las ventajas de acceso al mercado norteamericano con aranceles bajos (o nulos) y que, además, se eliminaran las topes máximos y las restricciones de cuotas. Sin embargo, el equipo negociador mexicano también estaba consciente de que si llevaba a la mesa de negociaciones el asunto del SGP, los norteamericanos exigirían concesiones costosas a cambio.

Ante esta situación, los funcionarios del gobierno mexicano diseñaron una estrategia sumamente compleja -y a la vez cruda- y que podría ser descrita como una especie de juego de carambola de tres bandas. La estrategia mexicana consistió en presentar dos posturas de negociación diferentes en el GATT y en el TLC. Al iniciar las negociaciones formales del tratado trilateral, los representantes mexicanos aprovecharon una reunión del GATT, en la mesa de aranceles, para adoptar una posición sumamente dura y proteccionista que consistió en exigir que el punto de partida para la negociación comercial (del GATT) comenzara a partir de los montos arancelarios que cada país había suscrito en el GATT (y que en el caso de México esto era equivalente a un arancel mínimo del cincuenta por

ciento), a diferencia del arancel que efectivamente privaba cada país en el momento de negociar (y que en el caso de México era de veinte por ciento máximo). Los negociadores mexicanos aprovecharon esa diferencia para tratar de lograr su objetivo de proteger los beneficios dentro del SGP. Empezar a negociar con niveles arancelarios del cincuenta por ciento (en lugar de veinte) le conferiría a México una enorme ventaja a México para las negociaciones del TLC: un gran margen de maniobra. Por ello, la postura mexicana en la reunión del GATT fue la de que se partiera del arancel suscrito y no del arancel efectivo, lo que generó una gran confusión y sobre todo enojo entre los negociadores norteamericanos, ya que México era el país que había solicitado la negociación de un tratado de libre comercio para eliminar la mayor parte de los obstáculos arancelarios y no arancelarios. Desde el punto de vista norteamericano, México no estaba cooperando en la ronda Uruguay del GATT, a pesar de que se encontraba negociando un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Para Estados Unidos era absolutamente contradictorio el que México exigiera que las negociaciones comenzaran a partir de los niveles arancelarios comprometidos ante el GATT (cincuenta por ciento) aunque estos no correspondieran a los aranceles efectivos que existían en nuestro país (que tenían un máximo de veinte por ciento). Los norteamericanos consideraron la propuesta mexicana como inaceptable, lo que los llevó a que en la siguiente ronda de negociaciones del tratado propusieran que las negociaciones se iniciaran tomando los aranceles efectivos vigentes en 1991 en los dos países y no los oficiales suscritos ante el GATT. México aceptó la contrapropuesta norteamericana de inmediato, lo que implicaba que se respetarían los niveles arancelarios vigentes en 1991, incluyendo los aranceles de los productos contemplados en el Sistema Generalizado de Preferencias. En este caso la estrategia adoptada por México en el marco del GATT hizo posible, de entrada, que se reconociera la asimetría y se ganó uno de

los objetivos más importantes para el gobierno mexicano sin tener que otorgar ninguna concesión a cambio. El asunto del SGP no fue abordado de manera directa en la negociación del TLC; sin embargo, la postura mexicana en el GATT permitió obtener las concesiones que México deseaba para el Sistema Generalizado de Preferencias sin realmente negociar nada sustancial a cambio.

Otro caso complementario fue que en 1989, al principio de la administración Salinas, muchos de los aranceles que fluctuaban entre un cero y un cinco por ciento fueron incrementados a un diez por ciento para mejorar la recaudación fiscal y continuar con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Estas acciones realizadas de manera unilateral por México se tradujeron a la larga en un pequeño "colchón" de negociación ya que las negociaciones formales se iniciaron tomando en cuenta los aranceles vigentes al 12 de junio de 1991 (muchos de los cuales eran de diez por ciento y no de cero o de cinco por ciento).

#### Crear una reserva para empresas mexicanas

En el caso del sector de compras gubernamentales el equipo negociador mexicano también efectuó algunas jugadas interesantes. Antes de iniciar las negociaciones del tratado la situación en materia de compras gubernamentales era diferente en México respecto a sus dos vecinos. La legislación mexicana establecía que las compras de gobierno debían de realizarse mediante una licitación pública para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento. La ley de adquisiciones de gobierno recomendaba que se utilizaran preferentemente (aunque no exclusivamente) los bienes y servicios de empresas nacionales. Por ello, para fines prácticos, el sistema mexicano de

compras gubernamentales estaba abierto a empresas extranjeras aunque la ley era relativamente obscura y se prestaba a una gran corrupción, por lo que las decisiones en esta materia no siempre resultaban ser transparentes. En Estados Unidos existían una serie de restricciones legales que impedían que proveedores extranjeros participaran en concursos gubernamentales relacionados con compras militares; además de que existían una serie de cuotas para empresas propiedad de minorías y para pequeñas empresas, a las cuales las compañías extranjeras tampoco tenían acceso. En Canadá la legislación en materia de compras gubernamentales también mantenía ciertas protecciones al conceder prioridad a los proveedores que presentaran ofertas con mayor contenido de insumos o servicios canadienses. Por otra parte, tanto en Canadá como en Estados Unidos existían numerosas legislaciones estatales y provinciales que también limitaban el acceso de las compañías extranjeras en materia de compras de gobierno. El objetivo mexicano en esta materia era el de asegurar que una porción de las compras gubernamentales fuese exclusivamente para empresas mexicanas, lo cual iba a ser difícil porque entrañaba introducir nuevas restricciones, algo contrario al espíritu de liberalización que animaba las negociaciones.

Como táctica, al iniciar las negociaciones México exigió la apertura total en este sector. Los negociadores mexicanos estaban conscientes de que los norteamericanos y los canadienses difícilmente aceptarían esta propuesta debido a las numerosas restricciones internas y regionales que tenían. Una apertura total tanto de Canadá como de Estados Unidos en este sector habría implicado la modificación de un sinnúmero de leyes estatales y provinciales de Estados Unidos y Canadá en las cuales los gobiernos centrales no tenían ninguna ingerencia. Además, en el caso de Estados Unidos, el Congreso jamás habría aceptado abrir el sector de compras militares o eliminar las cuotas de minorías y pequeñas



empresas. En realidad detrás de la propuesta mexicana se ocultaba un interés velado: ante la imposibilidad de eliminar las numerosas restricciones que existían tanto en Canadá como en Estados Unidos lo que México buscaba era crear un sistema de reserva para empresas mexicanas tal y como existía en los dos países vecinos del norte. Esto permitiría crear un mecanismo de fomento a la industria mexicana que antes no existía, al menos no formalmente, y volver más simétrica la relación en materia de compras de gobierno. Como se esperaba, la propuesta mexicana de apertura total fue rechazada desde el inicio. Ante esta negativa la reacción de la parte mexicana fue la de amenazar con excluir de las negociaciones a varias empresas paraestatales (como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad), que compraban una gran cantidad de insumos y equipo con proveedores extranjeros y que sin duda constituían el mayor atractivo en materia de compras gubernamentales para los canadienses y norteamericanos. A partir de ese momento se inició realmente la negociación. Después de una serie de vaivenes, Canadá y Estados Unidos aceptaron que México creara una reserva para empresas mexicanas pero, a cambio, México incluiría en las negociaciones a Pemex y CFE y tendría que modificar su ley en materia de compras gubernamentales para volverla transparente, ya que ésta era la única manera de que la competencia se diera sobre bases de legitimidad e igualdad para los tres países. Más aun, volver transparente la legislación mexicana también aportaría un beneficio al país ya que permitiría que los proveedores nacionales concursaran sobre bases meritocráticas y, por lo tanto, las empresas más competitivas que ofrecieran las mejores condiciones de precio, calidad y financiamiento también se verían beneficiadas al eliminarse la discrecionalidad burocrática.

## La arquitectura del tratado

Todo en un tratado es importante, hasta la forma. Hacia finales del año de 1991, los equipos negociadores habían logrado un consenso sobre los principales temas de negociación. A partir de ese momento se presentó la necesidad de empezar a redactar los capítulos que ya se habían acordado y poner, en "blanco y negro", las posturas de cada una de las partes sobre lo que faltaba por acordarse. Como todo mundo sabe, la redacción es tan importante como la substancia misma del acuerdo. Además, la estructura del acuerdo también tiene importancia, pues refleja las prioridades de cada país. Se acordó que cada país prepararía su propio borrador del tratado y en diciembre de 1991 los tres intercambiarían su propuesta de estructura y redacción. Sin embargo, esta labor presentó problemas ya que cada uno de los tres grupos de negociadores se encontró con propuestas distintas, disímolas y muy difíciles de comparar. Cada equipo estudió la suya y las de los demás y desarrolló diversas ideas de modificación. Pero, en el fondo, el problema que los tres borradores presentaban era que se trataba de tres propuestas distintas.

Para poder efectivamente comparar los textos, el equipo mexicano se dedicó a elaborar una serie de tablas en las que aparecía el párrafo mexicano, el americano y el canadiense sobre cada tema. El proceso, por demás tedioso, llevó millares de horas hombre, pero probó ser un instrumento excepcional para que fuese la estructura (o arquitectura) que México había propuesto para el tratado la que prevaleciera al final de cuentas. En enero de 1992 los norteamericanos y los canadienses propusieron una reunión para comparar los textos. A la reunión las contrapartes mexicanas llegaron con un esquema de cómo se podrían comparar los textos; en contraste, la parte mexicana llegó con un volumen completo con las

comparaciones ya realizadas y con los diskettes correspondientes para que cada uno de los equipos de negociación pudiese modificar los textos como le pareciese conveniente. El caso es que el enorme trabajo manual que había llevado a cabo el equipo mexicano llevó a que, de hecho, se aceptara la estructura que México había propuesto. Más importante, México demostró, en la práctica, que supo utilizar para su beneficio el que, al menos en el corto plazo, será una importante ventaja comparativa: la mano de obra.

#### Los tribunales para la solución de controversias

Quizá la mayor aportación que México hizo al tratado y que evidencia la disposición del gobierno mexicano de avanzar en el proceso de cambio no sólo económico, sino también legal y político fue su propuesta para la estructuración de tribunales para la solución de controversias. Como todo tratado, el TLC requería de un mecanismo para que se resolvieran las disputas comerciales que se fuesen presentando en el tiempo. Canadá y Estados Unidos habían creado un sistema de tribunales que tenían esa facultad, pero ninguno estaba feliz con su desempeño y Estados Unidos tenía objeciones a que se incluyera a México en el mecanismo bajo los supuestos existentes. Dos eran los principales problemas con el sistema del ALC entre Canadá y Estados Unidos. El primero era que los miembros de los tribunales habían sido escogidos, en muchos casos, por compromisos políticos, lo que les restaba eficacia y credibilidad; en muchos casos, sus decisiones reflejaban preferencias políticas y no la legalidad del tema en disputa. El segundo era que los tribunales estaban integrados por cinco individuos, dos de cada país y uno neutral; si se hubiese seguido el mismo sistema, los tribunales se habrían aumentado a siete personas, para incorporar a dos mexicanos. Estados Unidos, sin embargo,

estaba preocupado de que los mexicanos y los canadienses se aliaran en contra de Estados Unidos, por lo que objetaban el mecanismo.

En anticipación a estos problemas, el equipo mexicano se dedicó a elaborar diversos esquemas para proponerlos como alternativa. Lo que produjeron es genial tanto por su simplicidad como por lo que evidencia. La propuesta mexicana consistió en que se nombrara a un grupo de treinta personas, diez por cada país, del cual se estructurarían los tribunales de cinco miembros para cada disputa.<sup>8</sup> El mecanismo es el siguiente: primero, uno de los países contendientes elegirá al presidente, el cuál tendrá que ser ratificado por los otros países; si no existe acuerdo, el presidente será elegido por sorteo. El presidente del tribunal no podrá ser ciudadano del país que realice la selección, aunque se permite que sea originario de un país no miembro del TLC. Luego, los países que aún no han elegido podrán seleccionar a dos miembros de entre la lista que presenten sus contrapartes, y entre éstos se constituirá el tribunal. Es decir, los países en disputa escogerán de entre los miembros de los otros países y no de los propios. El mecanismo es semejante al que los padres con frecuencia utilizan para resolver disputas entre sus hijos: el que parte el pastel es el último que escoge, lo que le da un enorme incentivo a ser justo en los cortes que realice.

El mecanismo, llamado "selección inversa", fue aceptado de inmediato e incluso se adoptó también para el caso de dumping. En ese caso el tribunal se estructurará por dos miembros que escoge cada país del grupo propuesto por los otros, quiénes a su vez seleccionarán a un presidente. Más interesante que lo anterior, y con gran trascendencia jurídica, es el hecho de que, en el caso de dumping, los tribunales aplicarán exclusivamente la ley del país importador, lo que

le confiere un enorme incentivo a los tres países a unificar criterios en sus legislaciones comerciales.

La trascendencia del mecanismo adoptado no puede ser menospreciada. El gobierno mexicano propuso y adoptó un mecanismo que persigue la equidad y la imparcialidad en la solución de disputas comerciales y, además, acordó un procedimiento que le invita a modernizar su legislación para no quedar en desventaja respecto a los otros dos países. Si uno imagina lo que estos planteamientos pueden implicar en el resto del ámbito jurídico, económico y político del país, los beneficios del tratado podrían extenderse hasta los extremos más recónditos de la sociedad mexicana. De hecho, en el TLC el gobierno mexicano propuso una innovación que, a la larga, va a revolucionar a todo México.

#### Las elecciones de Estados Unidos y el tratado

Como se mencionó en capítulos anteriores, desde los inicios de las consultas informales, los tres países acordaron que negociarían conjuntamente un tratado relacionado con asuntos comerciales dejando que cada país por separado resolviera su problemática política y económica interna. Un evento, sin embargo, vino a alterar el plan inicial. Hacia el mes de julio de 1992 las negociaciones se encontraban muy avanzadas, pero cada vez se acercaban más al momento electoral norteamericano, lo cual naturalmente llevaría a la politización del tratado, pues cada partido político estadounidense lo utilizaría a su conveniencia. El problema se complicó más de lo que se había previsto, ya que las elecciones de 1992 presentaron una característica muy distinta de las anteriores, con el anuncio del multimillonario texano Ross Perot de participar en la contienda presidencial. La candidatura de Perot constituyó un reto tanto para el sistema político

estadounidense como para las negociaciones del tratado. La participación de Ross Perot debilitaba el tradicional esquema bipartidista entre los republicanos y demócratas que durante mucho tiempo ha dominado la vida política de esta nación. Las posturas poco convencionales del multimillonario texano, criticando a los partidos políticos y la escasa eficiencia del gobierno, generaron rápidamente un gran atractivo para numerosos ciudadanos norteamericanos, los cuales sentían que sus intereses no estaban representados por los partidos políticos tradicionales. La enorme popularidad que adquirió Perot en su breve estadía al frente del escenario político cimbró los raíces más profundas del "establishment" norteamericano.

Para los negociadores de los tres países, la candidatura del multimillonario texano también constituía un factor de gran incertidumbre ya que Perot mantenía una postura abiertamente proteccionista y, al menos en público, contraria al tratado de libre comercio. Eventualmente, Ross Perot abandonó la campaña, aunque nunca cerró la posibilidad de retornar, lo que cambió la estrategia del gobierno del Presidente Bush en relación al tratado. Bush decidió seguir con el tratado y firmarlo, independientemente del proceso electoral, lo que colocó al TLC en un umbral peligroso y sujeto a los vaivenes de la elección, tanto presidencial como del poder legislativo.

A esta fecha es imposible afirmar cual va ser el curso que tomen las elecciones en Estados Unidos, ni tampoco es posible predecir cuál será el impacto de estas últimas sobre el TLC. Ross Perot, el candidato que generó los mayores factores de incertidumbre se retiró algunos meses de la campaña política norteamericana, para luego regresar a la contienda electoral; sin embargo, este hecho debilitó considerablemente su popularidad y credibilidad. Pese a todo el

regreso de Ross Perot provocó una situación novedosa en la política norteamericana ya que, aunque el triunfo de Perot parece poco probable, el candidato independiente sin duda va a afectar la aritmética electoral.

Por su parte, tanto George Bush como el gobernador de Arkansas, William Clinton, son favorables al TLC aunque existen diferencias de matices. Mientras que el presidente Bush busca que el Congreso apruebe el tratado tal y como fue negociado, el candidato demócrata favorece un acuerdo comercial con México aunque exige ciertas garantías en materia de ecología y protección al trabajo. En los inicios de su campaña, Clinton fue muy cauteloso y no quiso comprometerse públicamente respecto al TLC aunque sus comentarios acerca del tratado fueron generalmente positivos. Sin embargo, el regreso de Perot a la contienda electoral obligó al candidato demócrata a definir de su posición a este respecto, otorgándole un amplio respaldo al tratado y anunciando que, de resultar electo, negociaría acuerdos paralelos en materia de ecología y protección al trabajo con México y Canadá pero no reabriría las negociaciones. Además, es importante señalar que el presidente (que resulte electo) sin duda tendrá que instrumentar programas de capacitación y reentrenamiento para los trabajadores norteamericanos que se vean desplazados en sus trabajos para tener una mayor oportunidad de que el Congreso apruebe el tratado. Por otra parte la remota posibilidad de que triunfara Perot en la contienda presidencial tampoco implica el fin del tratado; una cosa es la retórica electoral y otra muy distinta es la política de un estadista, sobre todo, cuando se refiere a un vecino de la importancia de México para Estados Unidos.

La verdadera incógnita en la política norteamericana es el futuro Congreso. Si se suman los diputados y senadores que han decidido jubilarse o que han decidido no presentarse a la contienda electoral y, suponiendo que algunos

perderán la reelección, lo más seguro es que existirá una renovación importante del Congreso. En esta renovación, el punto crucial consistirá en conocer la posición de los nuevos representantes del Congreso estadounidense acerca del tratado. Es decir, si los nuevos diputados y senadores son favorables al TLC, la posibilidad de que el tratado sea aprobado sin trabas se incrementa notablemente. Si por el contrario, los nuevos congresistas representan a grupos de interés de tendencia proteccionista, será necesario una amplia labor de cabildeo por parte del presidente norteamericano para convencerlos de los beneficios que aportará el TLC.

En este incierto y ebulliciente contexto, los negociadores de los tres países rubricaron el documento final, iniciando el proceso legal, al final del cual (noventa días) se firmará por los jefes de Estado. El proceso de ratificación legislativo en Estados Unidos se iniciará una vez que el presidente (quién gane las elecciones) decida enviarlo. Aunque es certero que habrá negociaciones paralelas entre el ejecutivo y el congreso estadounidense para que este último ratifique el tratado, en última instancia será la extraordinaria solidez del propio tratado lo que definirá su suerte.



## LOS SECTORES DIFICILES

Las enormes dificultades que plantearon en la negociación algunos sectores como la agricultura, la industria automotriz, la textil y los energéticos, se deben principalmente a que en los tres países este tipo de ramas productivas juegan un papel sumamente importante ya sea en términos de generación de empleo, exportaciones, ingreso de divisas, avance tecnológico o incluso soberanía nacional. Es decir, en los llamados sectores difíciles se conjuntan una serie de condiciones de índole económica, política, social e incluso histórica (como el caso del petróleo en México), que vuelven sensibles los temas de negociación. Por lo tanto, cada uno de los tres países involucrados en el TLC buscó la liberalización del mercado, pero tratando de evitar afectar esos intereses o sectores especiales.

### El sector automotriz

El sector automotriz juega un papel clave en cada uno de los tres países ya que es uno de los grandes generadores de empleos y es considerado como uno de los pilares para el avance tecnológico e industrial de una nación. Además, esta rama de actividad se encuentra integrada con otras industrias como son la de autopartes, vidrio, plástico, hule, electrónica y metalmecánica. Al mismo tiempo, el sector automotriz está estrechamente relacionado con ramas productivas como la del transporte y la construcción, que demandan sus productos. En suma, la industria automotriz tiene una enorme importancia económica y política en la actividad productiva de un país. Desde hace más de dos décadas la industria automotriz a nivel mundial ha venido experimentado grandes cambios en sus sistemas de producción, organización, administración y comercialización, factores que fueron el componente central durante la negociación del TLC. Por ello, un

proceso de integración del mercado automotriz en América del Norte tendría que buscar conciliar los intereses particulares de cada una de las naciones involucradas en el TLC con las nuevas tendencias que se experimentan a nivel mundial en este sector para aprovechar las diferentes ventajas y costos que ofrecen cada uno de los países y crear las condiciones que permitan elevar la competitividad de la zona.

En México, el sector automotriz es sumamente importante ya que proporciona empleo a cerca de 400,000 personas, divididas en diversas ramas como la industria terminal, la de autopartes, la maquiladora y las distribuidoras. En los últimos años el sector automotriz nacional se ha convertido en uno de los sectores prioritarios para el desarrollo del país, ya que representa cerca del diez por ciento del personal ocupado en las manufacturas y es la segunda rama de actividad más importante después del sector petroquímico en términos de su aportación al producto interno bruto.<sup>1</sup> Por lo que respecta al comercio exterior con Estados Unidos, México realizó cerca de un tercio de su comercio total en este rubro en 1990, generando un monto de divisas importante para nuestro país.<sup>2</sup> A diferencia de Estados Unidos y Canadá, la industria automotriz mexicana conoció una fuerte expansión durante los últimos tres años debido al Decreto Automotriz que tuvo por objeto fomentar la exportación. Por otra parte, la recuperación económica que el país ha venido experimentando también fue un factor importante para incrementar las ventas internas y, de hecho, 1991 se constituyó como un año record para la producción de automóviles en nuestro país.

Para Estados Unidos, la industria automotriz se constituía como un tema sumamente sensible en la negociación ya que este sector venía enfrentando serios problemas de competitividad y sobrecapacidad desde hace más de una

década. A partir de la crisis petrolera en 1973, la industria automotriz norteamericana comenzó a perder su posición de predominio ya que los consumidores reorientaron su demanda hacia autos más compactos y más eficientes en el consumo de combustible. Esto propició que la industria japonesa (pionera en los nuevos desarrollos tecnológicos y las nuevas formas de organización del trabajo en la industria automotriz) pudiera conquistar rápidamente el segmento de autos pequeños en Estados Unidos.<sup>3</sup> A partir de finales de la década de los setenta la industria norteamericana comenzó a realizar esfuerzos importantes para recuperar su competitividad en el mercado automotriz. A pesar de esto, no logró disminuir la constante penetración de los productos automotrices provenientes del sudeste asiático. Este hecho provocó que el gobierno norteamericano reviviera viejas prácticas proteccionistas. Durante la década de los ochenta, Estados Unidos obligó a constructores japoneses a limitar la exportación de sus productos al mercado norteamericano bajo la amenaza de que si no cumplían con esta norma se les aplicarían sanciones mucho más severas para acceder al mercado norteamericano. En 1991 los tres grandes fabricantes norteamericanos de automóviles enfrentaron una de las peores crisis en su historia debido, en parte, a factores de coyuntura como la guerra de Golfo Pérsico, que incrementó el precio de los combustibles, y a la recesión que experimentó la economía estadounidense pero, sobre todo, debido a la incapacidad de contrarrestar los productos automotrices provenientes del lejano oriente. Algunos fabricantes como la General Motors anunciaron pérdidas billonarias y el cierre de diversas plantas ubicadas principalmente en Estados Unidos y Canadá. Para los tres grandes constructores de automóviles norteamericanos, el TLC venía a representar una buena oportunidad para reorganizar su industria automotriz ya que con una combinación adecuada de costos, tecnología y mano de obra capacitada que ofrecían en su conjunto los tres países, el sector automotriz en

América del Norte podría elevar notablemente su competitividad. Sin embargo, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones la principal preocupación de los fabricantes norteamericanos consistía en frenar a toda costa una mayor penetración de los constructores asiáticos y por ello exigían reglas de origen elevadas para impedir que México se convirtiera en un trampolín para la exportación de los productos de esos países.

Los constructores de automotores no fueron los únicos que presionaron para imponer sus condiciones. Otros actores sociales, como son los sindicatos de la industria automotriz norteamericana y canadiense también buscaron defender sus intereses y sobre todo impedir que las plantas armadoras y productoras de autopartes se trasladaran hacia México para aprovechar los menores costos salariales. Los poderosos sindicatos, como la United Auto Workers de Estados Unidos, habían declarado una virtual guerra al TLC, ya que afirmaban que, con la firma del tratado, se generaría una gran pérdida de empleo en Estados Unidos. Las asociaciones sindicales norteamericanas intentarían aprovechar el año electoral de 1992 para sesgar en su favor la crisis por la que atrevesaba el sector automotriz en ese país.

Canadá vivía problemas semejantes a los de Estados Unidos ya que ese país atravesaba también por una fuerte recesión interna que afectaba al sector automotriz. La industria automotriz canadiense se encontraba plenamente integrada con la de Estados Unidos y los problemas que experimentaban los constructores norteamericanos también afectaban de manera negativa a Canadá. Como se mencionó con anterioridad, algunos constructores estadounidenses habían anunciado que cerrarían varias plantas de fabricación situadas en territorio canadiense. Los sindicatos de la industria automotriz en Canadá, al igual que los

norteamericanos, se oponían a la firma del TLC ya que querían evitar el cierre y el traslado de plantas automotrices y de autopartes a México. Además, al momento en que los tres países se encontraban negociando el TLC, los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Canadá en el sector automotriz se incrementaron ya que la administración norteamericana impuso un impuesto compensatorio a Honda, un fabricante de autos japonés instalado en Ontario (que exportaba la mayor parte de su producción a Estados Unidos), por considerar que sus productos no cumplían con el cincuenta por ciento de contenido regional para acceder libremente al mercado norteamericano.

Las presiones en la negociación para el equipo negociador mexicano México no sólo vinieron del exterior sino también del interior del país. Los fabricantes europeos y japoneses instalados en el territorio nacional intentaron hacer valer sus puntos de vista para que el gobierno mexicano no aceptara reglas de origen demasiado elevadas que dificultaran sus exportaciones hacia el mercado estadounidense. Además, el gran reto de la negociación para el gobierno mexicano consistía no sólo en poner de acuerdo a los diversos fabricantes que operaban en el país, sino también en encontrar fórmulas que permitiesen mantener y atraer inversión adicional hacia el sector. Este, a final de cuentas, era el propósito central del tratado.

El sector automotriz se constituyó como un sector sumamente sensible y conflictivo, no solo por la importancia que tiene en la generación de empleo, sino también por los aspectos tecnológicos que de él se derivan. A continuación se exponen algunas de las transformaciones más importantes que ha tenido este sector y que tuvieron que ser tomadas en cuenta durante la negociación del TLC.

## Tendencias de la industria automotriz a nivel mundial

A partir de los años setenta la industria automotriz ha sufrido grandes transformaciones organizativas y tecnológicas que son la razón por la cual se estancó la industria norteamericana. Dos tipos de cambios han revolucionado los procesos de producción: 1) avances tecnológicos en rubros como la automatización y la electrónica, que se han visto acompañados de una reorganización técnica y social de los procesos de producción y; 2) modificaciones en la estructura regional de la producción para responder a los retos de globalización. Los avances tecnológicos en áreas como la electrónica y la automatización han sido decisivos en la reorganización de la industria automotriz ya que muchos de los procesos que antes eran intensivos en la utilización de mano de obra han sido suplantados por procesos automáticos, lo que también ha transformado a los sistemas de diseño, producción y almacenamiento. Sin embargo, la verdadera revolución en la industria automotriz consiste en una modificación en la organización del trabajo que busca, ante todo, reducir al mínimo los errores en la producción. Los nuevos sistemas de producción se basan en sistemas de calidad total, lo que ha propiciado una mayor calificación de la mano de obra y un involucramiento del trabajador en la toma de decisiones para detectar y evitar errores en cualquier etapa de la producción. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes en la nueva organización del trabajo consiste en haber logrado concentrar todos los pasos de la manufactura en el montaje final, produciendo únicamente las partes requeridas y estableciendo nuevas relaciones con proveedores que deben fabricar componentes y entregarlos en tiempos precisos y con una calidad uniforme. Los efectos de los cambios en la organización del trabajo se vieron reflejados en un incremento notable de la productividad. Como lo señala James Womack, gracias a esta nueva filosofía y

organización del trabajo los productores japoneses pudieron producir un vehículo con una especificación dada y con alta calidad con solamente la mitad de horas de las que requerían los productores norteamericanos en promedio.<sup>4</sup>

Un segundo cambio muy importante consiste en la regionalización e internacionalización de la producción. A partir de los años setenta los constructores de automotores han cerrado algunas fabricas ubicadas en centros tradicionales de producción automotriz como Estados Unidos y Europa pero han abierto nuevas plantas en otras regiones como Asia y América Latina, buscando aprovechar de manera más eficiente las ventajas comparativas (como mano de obra o insumos entre otros) que ofrecen otros países. Este fenómeno ha generado una internacionalización de la producción ya que muchos vehículos automotores fabricados en un determinado país dependen en gran medida de partes y componentes fabricados en otros países. La globalización de la producción y los nuevos requerimientos de los mercados han cambiado completamente la estrategia de las empresas constructoras y la dinámica de la competencia, lo que a su vez ha generado la multiplicación de acuerdos de colaboración, alianzas y coinversiones para nuevos proyectos de desarrollo tecnológico. Pese a la multiplicación de este tipo de acuerdos de cooperación, la competencia entre los diversos constructores de automotores se ha intensificado y, de hecho, es muy común encontrar empresas que colaboran conjuntamente en algún mercado o en algún proyecto tecnológico y que, sin embargo, son fuertes competidoras en otros áreas o mercados.<sup>5</sup>

Una mayor liberalización en el sector automotriz tenía mucho sentido por sí misma para los tres países. El TLC vendría a formalizar el inicio de un proceso de integración que ya se venía gestando desde hace más de una década y

confirmaría las tendencias que apuntaban hacia la conformación de tres grandes bloques productores de automóviles: uno situado en el sudeste asiático, el otro en Europa y el tercero en América del Norte. Estados Unidos quería recuperar su competitividad en el mercado automotriz a nivel mundial y una de las mejores maneras de realizarlo sería justamente aprovechando la complementariedad económica que ofrecían los tres países. México jugaría un papel muy importante en este nuevo esquema ya que, en nuestro país, la reestructuración que se dio en el sector automotriz a mediados de la década de los ochenta había propiciado la creación de plantas automotrices de gran avance tecnológico y generado una mano de obra calificada, capaz de asimilar, con una inusitada rapidez, las nuevas técnicas de producción. Los constructores instalados en México habían demostrado que podían fabricar vehículos automotores con costos más bajos que los de otros países (incluyendo los del sudeste asiático) y con niveles de calidad que eran reconocidos a nivel mundial. Sin embargo, México aun necesitaba efectuar una adaptación importante en el sector automotriz ya que coexistían plantas altamente exportadoras y de gran avance tecnológico con fábricas antiguas diseñadas para responder a un mercado interno y protegido durante varias décadas.

El TLC requería de una serie de condiciones adicionales para poder lograr una liberalización completa en este sector. La agenda de negociaciones en el tratado buscaba la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, una mayor armonización o supresión de las distintas reglamentaciones internas y convenios bilaterales que rigen a este sector en cada país, el establecimiento de reglas de origen claras para determinar cuales serían los productos que gozarían de trato preferencial y la creación de mecanismos que permitieran promover la inversión extranjera en este rubro.



## Restricciones para la negociación

En los tres países existen reglamentaciones internas o convenios bilaterales que norman el acceso a los mercados y la producción automotriz. En Estados Unidos existe un convenio sobre el uso eficiente de combustible, mejor conocido como CAFE (Corporate Average Fuel Economy), que se aplica a los autos de importación. Además, en 1965 se firmó un convenio sectorial entre Estados Unidos y Canadá denominado Autopact bajo el cual se han establecido las reglas para promover un mercado de libre comercio en el sector automotriz entre los dos países. El Autopact fue complementado por el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre los dos países en 1989. En Canadá, además del Autopact y del Acuerdo de libre Comercio, existe otra reglamentación conocida como Programa de Remisiones Arancelarias. En México, el sector automotriz se encuentra reglamentado por el Decreto para el Fomento y la Modernización de la Industria Automotriz así como por el Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Manufacturera de Vehículos de Autotransporte.

## Restricciones en Estados Unidos

En Estados Unidos los automóviles importados acceden al mercado norteamericano pagando un arancel del 2.5 por ciento y las autopartes tienen una estructura impositiva que varía entre el 2.5 y el 6 por ciento. Pese a que los aranceles no son muy elevados, durante las dos últimas décadas, las sucesivas administraciones norteamericanas habían establecido una serie de medidas proteccionistas que dificultan el acceso al mercado estadounidense. De esta manera, países como Japón habían tenido que aceptar una "limitación voluntaria" en la exportación de sus automóviles al mercado norteamericano para no verse

sancionados con otras medidas más restrictivas. Otra de las normas impuestas por el gobierno de Estados Unidos en 1986 consistió en la aplicación del "Chicken Tax", impuesto arancelario del 25 por ciento a las camionetas y camiones ligeros para impedir una mayor penetración de los productos provenientes del sudeste asiático. Este impuesto también afectó a México ya que, en el segmento de camiones ligeros, los productos mexicanos estaban ganando participación en el mercado norteamericano. La norma CAFE constituye otra barrera de acceso ya que obliga a los productores de automotores en Estados Unidos a establecer dos diferentes promedios en el consumo de combustible: una norma es aplicada para los automóviles fabricados en Estados Unidos y otra norma, mucho más estricta, para los automóviles de importación que no contengan un 75 por ciento de integración norteamericana. James P. Womack afirma que esta reglamentación fue introducida en 1975 como una recompensa a los sindicatos automotrices norteamericanos que apoyaron la política de energía y conservación. La intención de los promotores de la norma CAFE era impedir que las tres grandes compañías automotrices norteamericanas trasladaran su producción de vehículos compactos (y por ende más eficientes en el consumo de combustible) fuera de Estados Unidos.<sup>6</sup> La cláusula CAFE tuvo como consecuencia directa que los fabricantes norteamericanos no aprovecharan de manera eficiente las oportunidades que brindaba México y solo trasladaron a nuestro país la producción de automóviles de mayor cilindrada, pese a que México estaba en condiciones de producir autos compactos con precio y calidad similares a los del sudeste asiático. Durante las negociaciones del tratado, era necesario eliminar la cláusula CAFE y el "Chicken Tax" para que los productos fabricados en México pudieran recibir trato nacional, es decir, que no fueran considerados como productos importados.

## Autopact y Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá

Otras restricciones importantes para acceder de manera libre al mercado estadounidense y canadiense están contempladas en el Autopact. Con este acuerdo sectorial firmado en 1965 se logró un libre acceso entre ambos países para la exportación e importación de vehículos automotores, camiones y autobuses. En Estados Unidos una empresa puede importar de Canadá vehículos libres de cualquier arancel si cumplen con el 50 por ciento de integración de materiales y/o valor de procesamiento originados en la región. En Canadá las empresas miembros del Autopact, que incluyen autopartes y constructores, pueden exportar sus productos a Estados Unidos libres de aranceles (aunque sean vehículos importados de terceros países ajenos al acuerdo de libre comercio) siempre y cuando cumplan con dos condiciones: 1) el valor de sus ventas en el mercado canadiense debe de representar por lo menos el 75 por ciento; y 2) El porcentaje de contenido canadiense debe ser por lo menos equivalente al obtenido en el año de 1964 (año que se tomó como referencia para firmar el Autopact) y cumplir con un valor agregado canadiense de 60 por ciento. A partir de la firma del Autopact, el gobierno canadiense también buscó estimular a las empresas japonesas y europeas para que cumplieran en el mediano plazo con los requisitos que imponía el acuerdo sectorial y estableció un programa de remisiones arancelarias temporales -mejor conocido como "draw backs"- que devolvían el arancel pagado por sus importaciones siempre y cuando cumplieran con algunas condiciones de producción y de exportación.

Los arreglos establecidos en el Autopact fueron tomados como base para negociar el capítulo automotriz del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. En términos generales ese acuerdo retoma una gran parte de lo

anteriormente negociado en el Autopact aunque se establecen restricciones adicionales. La primera restricción consistió en la eliminación inmediata del programa canadiense de devolución de impuestos (draw backs) sobre los productos japoneses y europeos que se exportaran al mercado norteamericano. Pero, además, el acuerdo fue mucho más allá de esta simple cláusula ya que, después de 1998, los canadienses deberían eliminar todo tipo de apoyo aún cuando los constructores exportaran sus vehículos a terceros países, ajenos al acuerdo. El acuerdo también reforzó las reglas de origen, dificultando el acceso al mercado norteamericano para los productos de terceros países. Es decir, los productores de otros países ajenos a la región ya no recibirían ningún incentivo para la exportación de sus productos a Estados Unidos y además tendrían que cumplir con reglas de origen mucho más estrictas para evitar sanciones como las que se le impusieron recientemente la planta de Honda establecida en Canadá.<sup>7</sup> Otra de las cláusulas importantes del acuerdo es que ninguna nueva compañía automotriz que quisiera instalarse en el mercado canadiense después de 1989 sería elegible para recibir los beneficios contemplados dentro del ALC.

#### El sector automotriz mexicano y sus restricciones

En los últimos cuatro años la industria automotriz nacional conoció un crecimiento sostenido tanto en la exportación de sus productos como a nivel interno. Varios hechos explican este fenómeno. En 1983 el gobierno mexicano, presionado por la balanza de pagos, expidió un decreto por medio del cual se obligaba a la industria automotriz a reducir el déficit comercial. Aunque el decreto no constituyó el incentivo más adecuado para fomentar la exportación de vehículos, las condiciones generales de la economía llevaron a que México se convirtiera en un lugar atractivo para la instalación de nuevas plantas, ultramodernas, dedicadas a

la exportación que, sin embargo, coexistían con las viejas fábricas concebidas para otra época y orientadas hacia un mercado protegido. Hacia finales de 1988, el país ya se encontraba encaminado en la reforma estructural y en la liberalización de la economía; sin embargo, pese al auge exportador, la industria automotriz se encontraba al margen de esta tendencia. En 1989 se expidieron dos nuevos decretos para la industria automotriz y de vehículos de autotransporte que establecieron los primeros pasos para una liberalización gradual en este sector.

El objetivo central de los decretos automotriz y de autotransporte era el de mejorar la competitividad de la industria para que esta última siguiera penetrando los mercados externos. Como resultado de ambos decretos, se otorgó un mayor margen de maniobra a los constructores para determinar los vehículos y modelos que desearan producir en México y se incrementó la flexibilidad en la producción al sustituir la regla de incorporación de partes específicas en la fabricación de vehículos por una nueva norma de valor agregado nacional que se aplica a los productos finales. La instrumentación de esta medida permitió que los fabricantes tuvieran mayor libertad para determinar qué componentes comprarían en el mercado nacional y cuales serían importados. Las reglas para la inversión extranjera también fueron flexibilizadas al permitir una participación de 100 por ciento de capital extranjero en las ensambladoras de automóviles. Sin embargo, el gobierno mantuvo restricciones en cuanto al porcentaje de integración nacional y cada constructor debía asegurarse que sus productos terminados incorporaran por lo menos el 36 por ciento de insumos provenientes de proveedores nacionales. Por lo que concierne a la estructura arancelaria, las importaciones de autopartes eran gravadas con una arancel que variaba entre el 10 y el 20 por ciento, mientras que los vehículos importados enfrentaban un arancel que podía llegar hasta el 20 por ciento.

Otra de las novedades de los decretos automotrices de 1989 consistió en que los fabricantes nacionales podrían importar vehículos siempre y cuando se cumplieran con dos condiciones: 1) solo podrían importar vehículos las empresas que tuvieran un superávit comercial y por cada peso que gastaran en la importación deberían exportar 2.5 pesos en 1991, 2.0 pesos en 1992 y 1993, y 1.75 pesos de 1994 en adelante; 2) el tope máximo de importaciones no debería de exceder el 15 por ciento del volumen de ventas internas. Por lo que respecta a vehículos de autotransporte (camiones pesados, tractocamiones y autobuses) se determinó que las empresas instaladas en México podrían realizar importaciones de vehículos para complementar su oferta en el mercado nacional siempre y cuando el valor de las importaciones no excediera el valor doméstico generado por las empresas. Sin embargo, todas las restricciones a la importación de autobuses fueron eliminadas en 1991, las relativas a los tractocamiones terminarían a principios de 1993 y las de camiones pesados en 1994.<sup>8</sup> La liberalización en el sector de autotransporte buscaba, ante todo, una disminución en los costos de transporte de mercancía dentro del territorio nacional para favorecer las exportaciones mexicanas.

El decreto automotriz cumplió con los dos objetivos trazados ya que en 1990 y 1991 las ventas internas se incrementaron sustancialmente y las exportaciones continuaron creciendo pese a la recesión por la que atravesaba Estados Unidos. Pero la negociación del TLC exigía una mayor liberalización en el sector automotriz para alcanzar los objetivos de un mercado de libre comercio.

## Las posturas encontradas durante la negociación

Después de casi año y medio de discusiones y negociaciones que se llevaron a cabo tanto a nivel interno como con los otros dos países involucrados en el TLC, los equipos negociadores de las tres naciones no habían podido encontrar bases de acuerdo que conciliaran las diferentes posturas. Cinco temas habían empantanado la negociación: 1) el porcentaje de componentes y valor agregado nacional que debían de incorporar los automóviles; 2) la cláusula mexicana que exigía mantener una balanza comercial superavitaria para poder importar automóviles; 3) los periodos de desgravación y de transición que debería tener la industria automotriz antes de acceder a un mercado de libre comercio; 4) los mecanismos para determinar las reglas de origen que permitieran definir la procedencia de los automóviles y de las autopartes y; 5) la libre importación de vehículos por parte de particulares.

El problema del porcentaje de valor agregado y la liberalización del sector automotriz mexicano están íntimamente ligados. Estados Unidos y Canadá consideraban que su mercado automotriz estaba mucho más liberalizado que el mexicano y por lo tanto exigían que nuestro país eliminara las barreras al comercio lo más rápidamente posible. La postura canadiense y norteamericana buscaba que, después de la firma del tratado, México disminuyera inmediatamente el porcentaje de valor agregado al 30 por ciento (en vez del 36 por ciento) y que en un plazo de diez años esta restricción se fuera reduciendo paulatinamente hasta alcanzar una tasa de cero por ciento. Por su parte, el gobierno mexicano quería un periodo de transición más largo para que la industria de autopartes tuviera la oportunidad de ajustarse y producir con estándares y calidad parecidos a los internacionales. Si se eliminaba demasiado rápido la cláusula de valor

agregado nacional podían surgir dos consecuencias negativas: 1) acrecentar el deterioro comercial que se venía registrando en el rubro de autopartes ya que las importaciones de material de ensamble crecieron a una tasa anual promedio del 50 por ciento entre 1985 y 1990;<sup>9</sup> y 2) provocar el cierre o la quiebra de muchas industrias de autopartes ya que esta rama no había efectuado una modernización tecnológica como la industria terminal. En este sentido, la postura mexicana consistió en proponer un periodo de transición de 15 años en el cual se mantendría el 36 por ciento de valor agregado en la producción automotriz nacional durante los cinco primeros años y a partir de ese momento se reduciría paulatinamente durante un periodo de 10 años hasta alcanzar una tasa cero. Es decir, el gobierno mexicano quería un periodo de transición de 15 años y mantener el porcentaje de integración nacional durante los cinco primeros años.

El gobierno norteamericano también buscó que México liberalizara la importación de autos usados provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, las armadoras instaladas en nuestro país se oponían a esta medida ya que la importación de autos usados provocaría una caída en las ventas de autos nuevos que se produjeran en México, lo que iría en detrimento de sus intereses. Además, las compañías instaladas en México también se oponían a que los particulares pudieran importar directamente automóviles procedentes de Estados Unidos y Canadá donde los precios de los vehículos son muy inferiores.

Otro de los puntos de conflicto fue la cláusula mexicana que establecía que solo las armadoras nacionales podrían importar automóviles y esto siempre y cuando mantuvieran una balanza superavitaria. La máxima liberalización en este régimen se daría en 1994 cuando por cada peso de importación se tendrían que exportar 1.75 pesos. Por lo que concierne a las autopartes, la relación debería ser



de un peso de importación por cada peso de exportación. El objetivo de la estrategia del gobierno mexicano era mantener una balanza comercial superavitaria ya que en el periodo de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta la industria automotriz se constituyó como la causa principal de los déficits comerciales. Sin embargo, esta cláusula no era aceptable para Estados Unidos ni para Canadá. Uno de los rubros que continuamente habían contribuido a deteriorar la balanza comercial de Estados Unidos era la importación de productos automotrices provenientes del sudeste asiático. De hecho, en 1989 el déficit comercial en el rubro automotriz alcanzó los 30 mil millones de dólares con Japón; cerca de 11 mil millones con Canadá; y de 500 millones de dólares con México.<sup>10</sup> La postura canadiense y norteamericana en este asunto era que la relación de compensación debía ser de 0.75 pesos de exportación por cada peso de importación, es decir, que de entrada los norteamericanos y los canadienses no aceptaban ningún superavit mexicano en la balanza comercial y, peor aún, exigían que esta se volviera deficitaria para favorecer sus exportaciones.

Las reglas de origen sin duda fueron el punto crítico y el tema más debatido durante las negociaciones. En la determinación de las reglas de origen no solo existían posiciones encontradas entre los tres países sino también entre los fabricantes de automotores y los de autopartes, entre los constructores de diferentes nacionalidades e incluso entre los propios productores norteamericanos. Dos de los fabricantes de automóviles estadounidenses (Chrysler y Ford) exigían una regla de origen del 75 por ciento mientras que el tercero (General Motors) estaba dispuesto a aceptar un 60 por ciento. Por su parte, las compañías europeas y japonesas instaladas en territorio nacional estimaban que una regla de origen que sobrepasara el 50 por ciento de integración regional los pondría en

clara desventaja para exportar su producción al mercado norteamericano y canadiense. En adición a esto se encontraba la dificultad de definir con exactitud la composición de cada producto para determinar el contenido de importación.

Si las posturas de los diferentes fabricantes era de por sí muy heterogénea, los negociadores de los tres países no habían logrado acordar el porcentaje de integración regional que deberían tener los automóviles para gozar de trato preferencial, ni tampoco establecer cuál sería la metodología más adecuada para determinar las reglas de origen en este sector. Estados Unidos mantenía la posición de que las reglas de origen en el sector automotriz fueran del 75 por ciento, en tanto que México estaba dispuesto a aceptar un porcentaje del 60 por ciento, pero en un plazo de 10 años este último debería de reducirse al 50 por ciento. Para determinar las reglas de origen, Estados Unidos proponía que se tomara en cuenta el valor de los materiales más el costo directo del procesamiento. Este mecanismo ofrecía varias desventajas para México debido a que el costo de los salarios en nuestro país es relativamente bajo, lo que disminuye el valor de procesamiento. En cambio México ofrecía que la determinación de las reglas de origen no se centrara primordialmente en el valor del procesamiento sino que también se tomara en cuenta el valor de las autopartes importadas de Estados Unidos y Canadá, ya que estas últimas representaban un porcentaje importante del valor de los automóviles.

Pese a todas las dificultades que se presentaron en este sector, sobre todo debido a los problemas en la determinación de las reglas de origen, los tres países llegaron a acuerdos que satisfacían las principales condiciones de cada país, pero no todas, como se explica más adelante. Los dos decretos automotrices mexicanos y las normas estadounidenses CAFE y Chicken Tax se eliminarán

después de un periodo de transición. Esto permitirá la zona de América del Norte eleve notablemente su competitividad utilizando las ventajas que ofrecen los tres países en su conjunto. Sin embargo, los fabricantes de vehículos instalados en México lograron un periodo de protección sumamente largo e impidieron que los particulares pudieran importar vehículos usados antes del año 2009. Además, las armadoras instaladas en México lograron mantener su virtual oligopolio al preservar su coto de caza, ya que en el tratado no se crearon las condiciones para que nuevas compañías automotrices (pertenecientes a terceros países ajenos al tratado) se instalen fácilmente en territorio nacional y esto, a su vez, permitiera un incremento de la competencia. Con ello las armadoras instaladas en nuestro país seguirán gozando de amplias prerrogativas en detrimento del consumidor mexicano, el cual seguirá pagando precios más elevados que los consumidores norteamericanos y canadienses por el mismo tipo de vehículos.

### El sector textil

El sector textil se constituyó uno de los sectores sensitivos en la negociación comercial dado que esta industria tiene un peso importante dentro del aparato productivo de los tres países al constituirse como una proveedora de bienes de consumo básico para toda la población y porque es una de las actividades industriales que genera un gran número de empleos, sobre todo en los segmentos de mano de obra poco calificada. Parte de la importancia que tiene el sector textil radica en los fuertes encadenamientos que tiene esta industria con otras ramas de actividad. Es decir, la industria textil demanda insumos de una gran cantidad de ramas productivas como son la industria petroquímica y la agricultura y, por otra parte, también surte productos a muchas otras industrias como la automotriz y la mueblera, entre otras. Además, la rama textil comprende desde un

encadenamiento "primario" en el cual se fabrican las fibras e hilos que sirven de insumos para la elaboración de telas y tejidos, hasta la rama de confección donde generalmente termina la cadena productiva.

Las negociaciones en este sector fueron complicadas debido a que la industria textil tradicionalmente ha sido uno de los sectores más protegidos en los países industrializados en los últimos cuarenta años. El comercio de productos textiles se encontraba normado por una reglamentación de excepción mejor conocida como el Acuerdo Multifibras destinada a proteger a la industria textil de los países desarrollados a través de la limitación de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Por otra parte, la presencia de fuertes grupos de interés (representados por industrias y sindicatos de la rama textil y de la confección) en Estados Unidos y Canadá se constituía como un factor adicional para volver aun más complejas las negociaciones ya que muchos de estos grupos se oponían a la que se firmara un tratado de libre comercio con México.

#### La cadena productiva en la industria textil

La industria textil suele ser dividida en tres grandes rubros de actividad. El primero concierne la fabricación de fibras sintéticas y artificiales elaboradas con base en productos derivados del petróleo y otras materias primas como la celulosa. En segundo lugar, se encuentra el sector denominado "sector textil" que comprende la fabricación de productos como telas, tejidos e hilados, así como productos derivados. Por último, se encuentra el sector de la confección dedicado a la fabricación de ropa y prendas de vestir. El sector de fabricación de fibras y en particular el de fibras sintéticas (como el poliéster o el hilo acrílico) esta íntimamente ligado con el sector petroquímico por lo que requiere de grandes

inversiones de capital aunque no es tan intensivo en la utilización de mano de obra. Esta actividad generalmente esta concentrada en un pequeño número de grandes empresas que disponen de los capitales y de la tecnología necesarios para la elaboración de estos productos. Por su parte, el sector de fabricación de telas e hilados no es tan intensivo en capital por lo que requiere de mucha más mano de obra. En este rubro se registran los mayores avances tecnológicos en maquinaria y equipo, lo que ha permitido mejorar la cantidad y la calidad de tela producida disminuyendo también la utilización de mano de obra. Uno de los eslabones más importante en la fabricación de telas se encuentra en el teñido y el estampado de las mismas, procesos que se encuentran íntimamente ligados con los cambios de moda, lo que requiere una gran flexibilidad en la producción y diseño de las telas. Al final de la cadena textil se encuentra el sector de confección y fabricación de prendas de vestir en el cual 50 por ciento de los costos se dividen en partes iguales entre los insumos como son las telas, hilos y otros accesorios y el costo de la mano de obra necesaria para cortar y confeccionar las prendas. En términos generales, la confección de ropa es un proceso relativamente sencillo, aunque requiere de mucha mano de obra. Los avances en tecnología en este rubro son poco significativos -pese al incremento en la velocidad de las máquinas de coser- por lo que el uso intensivo de mano de obra seguirá jugando un papel fundamental en la elaboración de prendas de vestir.

#### Situación de la industria textil en los tres países

En México la industria textil ocupa un papel preponderante sobre todo en términos de la generación de empleo. Se calcula que en 1990 existían 11 mil establecimientos (la mayoría de ellos pequeños y medianos) que empleaban a cerca de 850 mil trabajadores.<sup>11</sup> La rama de la confección se constituía como la

más importante por ser la actividad que genera el mayor número de empleos. Durante la década de los años setenta todas las ramas de la industria textil conocieron un crecimiento importante. Sin embargo, a raíz de la crisis económica y, posteriormente, de la apertura que se dio en este sector en 1988, la rama de los textiles ha visto caer su participación dentro de la industria manufacturera y también se registraron déficits comerciales en esta rama después de 1989. Sin embargo, la apertura comercial no afectó de la misma manera a todos los rubros de esta actividad. En el caso del sector de fibras, la adecuada tecnología utilizada en la fabricación de estos productos permitía que el país fuera competitivo en la fabricación de algunas fibras sintéticas como el hilo acrílico e incluso fuera un importante exportador de este producto. En términos generales el sector de fibras era altamente competitivo salvo en algunos productos como el hilado de poliéster y el nylon. En el sector textil dedicado a la fabricación de tela, la situación era más compleja debido a la coexistencia de procesos productivos modernos de alta tecnología con procesos de producción tradicionales. Uno de los eslabones más débiles dentro de esta cadena productiva lo constituía el sector de teñido y estampado, en el cual la maquinaria tenía una edad promedio de cerca de 20 años, lo que se reflejaba en altos costos de producción debido al desperdicio de muchas sustancias químicas y de energía.<sup>12</sup> Finalmente, en el sector de la confección México era muy competitivo debido en particular a la existencia de mano de obra abundante y a los bajos costos salariales que prevalecían en nuestro país. De hecho, el notable incremento del número de maquiladoras dedicadas a la confección constituye un buen indicador del enorme potencial que aún tiene este sector. Pese a las ventajas competitivas que México tenía en varios rubros de la actividad textil, una mayor integración comercial requería de una serie de condiciones adicionales para competir exitosamente en los mercados internacionales. Una buena parte de la industria textil mostraba rezagos

tecnológicos importantes y bajos niveles de productividad; también era indispensable alcanzar un mayor grado de integración a todo lo largo de la cadena productiva para exportar productos con mayor valor agregado (que es lo que beneficia el ingreso en México). La industria textil y del vestido mexicana tenía que encontrar nichos de mercado y mostrar mayor capacidad de adaptación para poder responder rápidamente a los cambios de moda. Finalmente, después de varias décadas de protección era imprescindible que los industriales de este sector desarrollaran nuevos canales de comercialización para poder exportar sus productos.

En Estados Unidos la situación del sector textil era compleja. Este sector ha sido una de las ramas de actividad más protegidas durante más de tres décadas. De hecho, Estados Unidos y los países que integran la CEE fueron los principales promotores del Acuerdo Multifibras, destinado a limitar las exportaciones de productos textiles provenientes de los países en vías de desarrollo para proteger sus industrias que venían perdiendo competitividad. Sin embargo, pese a la existencia de arreglos que limitan las importaciones, el sector textil norteamericano continuó perdiendo participación en el mercado interno (sobre todo en el ramo de la confección) debido al escaso crecimiento en el consumo de ropa y a la penetración de la importación de ropa proveniente principalmente de países del lejano oriente, cuyos productos tienen costos más bajos que los norteamericanos. La industria textil y de la confección en Estados Unidos contaba en 1990 con cerca de 29 mil establecimientos y generaba 1,374,000 empleos. Durante el periodo comprendido entre 1980 y 1990, la rama de fabricación de textiles perdió cerca de 140,000 empleos mientras que en la confección se suprimieron cerca de medio millón de puestos de trabajo.<sup>13</sup> La magnitud de estas cifras explica por sí sola la feroz oposición que se desató en Estados Unidos entre los sindicatos y algunos

fabricantes de prendas que rehusaban cualquier tipo de liberalización en este sector.

Sin embargo, pese a las dificultades y al incremento de la competencia externa que se presentó en este sector, a lo largo de década de los ochenta la industria estadounidense había efectuando grandes inversiones en tecnología y equipo, principalmente en el rubro de hilados y tejidos, por lo que esta rama se estaba acercando a una posición competitiva a nivel mundial. Además, factores como el descenso en el precio del algodón norteamericano ayudaron a consolidar la posición de este sector. Con ello, el ramo textil había logrado limitar la penetración de las importaciones. Sin embargo, en otros rubros como el de la confección de ropa, las importaciones procedentes del sudeste asiático seguían incrementando su participación.

En Estados Unidos existían posiciones encontradas en el sector textil. Los sindicatos de textiles afiliados a la AFL-CIO se oponían a otorgarle un trato más favorable a México, ya que temían el traslado de muchas plantas de confección a México, con la consecuente pérdida de empleos. Por otra parte, entre los propios productores de textiles norteamericanos no existía una posición homogénea. Algunos fabricantes favorecían el acuerdo con México siempre y cuando se compensara con una reducción de cuotas a otros países. Sin embargo, la administración norteamericana rechazó esta propuesta ya que iría en contra de las reglas del GATT y del propio Acuerdo Multifibras. También existía una división entre los fabricantes que dependían de insumos provenientes del sudeste asiático y los que dependían de las maquiladoras mexicanas. Estos últimos estaban muy interesados en lograr un acuerdo comercial con México debido a que nuestro país confeccionaba ropa con telas provenientes de Estados Unidos, en tanto que los



productores que dependían de los insumos de lejano oriente se oponían a cualquier tipo de arreglo comercial que favoreciera a México. Pero estos no eran los únicos problemas que se tendrían que sortear en la negociación. En Estados Unidos existían grupos de interés con mucha fuerza, tales como la Fiber, Fabric and Appareal Coalition integrada tanto por sindicatos como por industrias que también se oponían al tratado. El objetivo de esta coalición era buscar la promulgación de leyes que supeditaran el crecimiento de las importaciones textiles al crecimiento del mercado estadounidense además de establecer cuotas globales que permanecieran fijas y no se incrementaran año con año. De hecho los promotores de tendencias proteccionistas tuvieron cierto éxito hacia finales de la década de los ochenta ya que lograron que el Congreso aprobara leyes que establecían límites globales a las importaciones. Sin embargo, este proyecto fue vetado por la administración Reagan. En el periodo legislativo de 1989 a 1990 se volvieron a introducir proyectos de leyes similares aunque ninguno prosperó.<sup>14</sup>

Canadá fue sin duda el país que puso más trabas en la negociación del sector textil. El incipiente desarrollo de su industria, la falta de integración vertical y los altos costos de producción colocaban a este país en una situación desventajosa frente a la industria textil de México y de Estados Unidos. De hecho, uno de los principales problemas de la industria canadiense es que esta última se dedicaba principalmente a la confección de prendas de vestir, utilizando insumos provenientes de otras regiones. México poseía una ventaja competitiva muy importante en el sector de la confección y Estados Unidos también tenía un nicho de mercado asegurado en la fabricación de hilados y tejidos mientras que Canadá no poseía ninguna ventaja sustancial en ninguno de los tres rubros que integran la cadena textil.

## Restricciones para la negociación: el Acuerdo Multifibras

El Acuerdo Multifibras tiene sus orígenes al finales de la segunda guerra mundial cuando los países desarrollados empezaron a promover una serie de arreglos para proteger sus industrias textiles ante la fuerte competencia que empezaron a ejercer países en vías de desarrollo. En 1974, se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF), mismo que ha sido renovado en 1977, 1981, 1986, 1991 y estará en vigor hasta diciembre de 1992. El AMF se constituye como una excepción a las reglas del GATT ya que este acuerdo impone cuotas a las exportaciones de los países en vías de desarrollo y estas últimas no pueden crecer más de un seis por ciento anual. El AMF ha sido suscrito por 41 países y actualmente este arreglo regula la mayor parte del comercio internacional de textiles. Sin embargo, desde hace más de una década los países afectados por el AMF buscan la desaparición de este último. En la Ronda Uruguay del GATT se está evaluando la posibilidad de eliminar el Acuerdo Multifibras para lograr que el comercio de textiles se rijan por las reglas del GATT. Pero los problemas que se han suscitado durante en esta ronda empantanaron las negociaciones por lo que se decidió prolongar el AMF hasta 1992 o por lo menos hasta que concluyan las negociaciones. Los exportadores de textiles de los países en vías de desarrollo demandan una rápida eliminación de este acuerdo mientras que los productores en los países desarrollados quieren seguir manteniendo restricciones para proteger a sus industrias. En realidad, los principales beneficiarios del AMF son los países asiáticos debido a que desde los inicios del Acuerdo Multifibras se les asignaron las cuotas más grandes para exportar sus productos textiles y además se les permitió el armado de componentes a través de terceros países, con lo que incrementaban aun más su penetración en el mercado norteamericano. Las exportaciones mexicanas no constituían una gran amenaza para el mercado

estadounidense ya que estas últimas solo representaban alrededor del tres por ciento de las importaciones textiles norteamericanas. Además, a diferencia de otros países asiáticos, México utilizaba una gran cantidad de insumos provenientes de Estados Unidos, lo que de alguna manera también beneficiaba a la industria norteamericana.

El AMF tenía implicaciones importantes para México ya que el 71 por ciento de las exportaciones mexicanas se encontraban sujetas a cuotas fijadas por el Convenio Bilateral Textil suscrito dentro del marco del Acuerdo Multifibras.<sup>15</sup> La existencia de este tipo de mecanismos inhibía el desarrollo del sector y sobre todo constituía uno de los principales factores que limitaba la inversión extranjera en esta actividad. Muchos fabricantes estadounidenses estaban interesados en invertir en México, a condición de que se suprimieran las cuotas para garantizar el libre acceso al mercado norteamericano de las que exportaciones. Además, las únicas ocasiones que México excedió sus cuotas en ciertas categoría de productos, como las del hilo acrílico, el gobierno norteamericano impuso un impuesto compensatorio que afectó las exportaciones. De los tres países involucrados en la negociación México era el único que enfrentaba cuotas y éstas afectaban precisamente los productos en los que nuestro país podía ser más competitivo.

#### Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá

En el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos no se creó un grupo especial para negociar el sector textil aunque se establecieron algunos convenios en esta materia. Los dos países acordaron la eliminación de barreras no arancelarias y se determinó que el periodo de desgravación sería de 10 años

salvo en algunos productos que fueron liberados de inmediato. Por lo que se refiere a las reglas de origen, se acordó que los productos provenientes de terceros países gozarían de trato preferencial siempre y cuando cumplieran con un requisito de "doble transformación", es decir que los productos importados de otros países tendrían que ser sometidos a dos procesos productivos diferentes para ser considerados como bienes originarios de la región. En algunos casos, los productos provenientes de otros países gozarían de las ventajas que ofrece el ALC, aun sin el requisito de doble transformación, siempre y cuando los insumos para su fabricación no fueran producidos en la región. Por su parte Canadá, aunque también es un miembro del AMF, no impone cuotas a las exportaciones mexicanas pero exige un permiso previo a la importación de este tipo de productos.

En México, durante un largo periodo de tiempo la industria textil creció bajo el esquema de sustitución de importaciones. Sin embargo, a raíz de la liberalización comercial en este sector en 1988, se suprimieron muchas de las restricciones a la importación. Antes de iniciar las negociaciones, las importaciones textiles de cualquier país eran gravadas con aranceles y estos alcanzaban un máximo del 20 por ciento.

#### Problemas durante la negociación

Las negociaciones en materia textil abarcaron tres temas principales: la remoción de barreras arancelarias y las no arancelarias, reglas de origen y el establecimiento de mecanismos antidumping. Sin embargo, tres problemas contribuyeron a prolongar las negociación: 1) remoción de las cuotas impuestas

por Estados Unidos a México; 2) supresión de aranceles pico; y 3) las reglas de origen.

El objetivo principal del gobierno mexicano en materia textil consistía en buscar la eliminación de las cuotas de exportación impuestas por Estados Unidos ya que estas últimas restringían el acceso al mercado norteamericano. La eliminación de barreras era necesaria porque México podía ser extraordinariamente competitivo en este sector y porque la supresión de cuotas permitiría otorgar mayores garantías a los inversionistas extranjeros en un sector que representa una fuente de empleo muy importante. Las cuotas, además de ser un impedimento a las exportaciones, sin duda también constituían el factor psicológico más fuerte para limitar la inversión en este rubro. Sin embargo, en Estados Unidos existía temor en liberalizar aun más este sector debido a la pérdida de empleos que esta acción podría generar pero, sobre todo, porque un trato más favorable a México podría constituir un fuerte incentivo para que los textileros asiáticos instalaran maquiladoras en la frontera mexicana e incrementaran su penetración en el mercado norteamericano. Por ello, los negociadores norteamericanos exigían reglas de origen elevadas para impedir que los productores del lejano oriente utilizaran a México como un trampolín para la exportación de sus productos. De hecho, uno de los mayores problemas durante la negociación consistió en definir qué porcentaje de insumos y de trabajo sería necesario para que un producto fuera considerado como originario de la región. La determinación de la regla de origen fue sumamente compleja ya que había que establecer normas que abarcaran toda la cadena productiva textil, empezando por el hilo hasta el producto terminado. Los negociadores norteamericanos estaban de acuerdo en otorgarle un trato más favorable a México y convertir las cuotas en aranceles siempre y cuando, en la confección, por ejemplo, se utilizara tela

fabricada en Estados Unidos. La supresión de cuotas implicaría un desmantelamiento del Acuerdo Multifibras entre México y Estados Unidos. Sin embargo, la evaluación del beneficio de llevar a cabo esta acción tendría que esperar la finalización de la Ronda Uruguay del GATT para conocer si el Acuerdo Multifibras que rige el comercio de los textiles continúa vigente o si será sustituido por un sistema de aranceles.

Además de las cuotas, algunas exportaciones textiles mexicanas estaban sujetas a aranceles. El arancel ponderado que enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos es del 6.8 por ciento en fibras, 9 por ciento en textiles y 15.3 por ciento en confección; sin embargo, en algunos productos como la lana el arancel llega a alcanzar hasta un 57 por ciento.<sup>16</sup> Una vez eliminadas las cuotas, la prioridad más importante para los negociadores mexicanos consistía en eliminar todos los aranceles pero, sobre todo, los aranceles pico, ya que estos también se aplicaban a productos en los cuales México tenía un gran potencial de exportación. Finalmente, debido a la importancia que tiene el sector textil en la generación de empleo, los tres países buscaron establecer mecanismos de salvaguarda y periodos largos de desgravación en algunos productos sensibles para aminorar los efectos de la transición y proteger a la industria textil en caso de que una importación masiva pusiera en riesgo al aparato productivo.

Pese a todos los obstáculos que existían, era posible llegar a una buena negociación. La lógica de la apertura en este sector era doble. Por una parte la combinación de costos, tecnología y mano de obra permitiría elevar la competitividad de la zona, lo que contrarrestaría la creciente penetración en el mercado norteamericano de textiles provenientes de Asia y, además, se crearían las condiciones para volver casi imbatible a la región. Segundo, porque entre

México y Estados Unidos existía una complementariedad tecnológica. Estados Unidos era mucho más eficiente en la producción de algunos productos como la tela y nuestro país podía realizar la confección de prendas con calidad y costos muy competitivos. Muchas de las empresas textiles norteamericanas se habían percatado del gran potencial que ofrecía esta industria y habían instalado empresas maquiladoras para la confección de ropa que utilizaban principalmente insumos provenientes de Estados Unidos. Una buena parte del futuro de la industria textil norteamericana dependería en gran medida de una mayor integración comercial con México. Las maquiladoras de ropa instaladas en la frontera habían demostrado la manera en la que Estados Unidos podía recuperar su competitividad en el sector textil utilizando la complementariedad económica que existía entre los dos países. Además, a diferencia de la industria textil asiática, las maquiladoras mexicanas utilizaban principalmente insumos provenientes de Estados Unidos, lo que también favorecía a la industria textil norteamericana.

En el corto plazo se espera que la industria mexicana continúe experimentando un profundo ajuste, ya que es necesario completar la modernización tecnológica para incrementar la cantidad y sobre todo calidad de los productos. Para lograr estos objetivos es necesario que los empresarios de esta rama adquieran tecnología de punta, mejoren la integración de la cadena productiva, eleven la calidad de sus productos, definan nichos de mercado y encuentren nuevos canales de comercialización que les permitan exportar sus productos. Sin embargo, en el mediano plazo la recuperación económica y el TLC son los dos factores clave que fortalecerán a esta industria. Por su parte, la complementariedad económica que existe entre los dos países podrá crear las condiciones para competir con los países del sudeste asiático.

## El sector Agropecuario

Las negociaciones en materia de agricultura se presentaban como uno de los sectores más difíciles en el acuerdo comercial, ya que en cada uno de los tres países este sector es sumamente sensible tanto en el aspecto económico, como en el político y social. Desde hace más de cuatro décadas, la mayoría de los países en el mundo han buscado proteger y estimular el sector agrícola por razones tanto electorales como de estrategia y soberanía alimentaria. Esto provocó que, desde los inicios del GATT, la agricultura quedara fuera de los mecanismos de liberalización comercial que contempla este organismo. Las razones del trato de excepción que recibió la agricultura se deben sobre todo a que las economías europeas, devastadas por la segunda mundial, buscaban estimular el crecimiento de su sector agrícola y Estados Unidos, donde los intereses de los agricultores siempre han tenido un fuerte peso político, querían preservar los múltiples programas de apoyo que constituyeron los factores principales para consolidar el poderío agrícola norteamericano. La exclusión del sector agrícola en los mecanismo de libre comercio dentro del GATT provocó que esta institución se concentrara básicamente en un acuerdo de liberalización de bienes industriales. Sin embargo, en la Ronda de Uruguay del GATT, iniciada en 1986, por primera vez el comercio agropecuario se convirtió en uno de los temas centrales de negociación. Varios factores explican este hecho. El primero de ellos fue que los conflictos y las disputas comerciales relacionadas con asuntos agropecuarios se multiplicaron durante la última década. Las guerras comerciales en productos como los cereales, la imposición de medidas unilaterales adoptadas por muchos países para defender su producción agropecuaria y el incremento de la barreras arancelarias y, sobre todo, de las no arancelarias, se debían principalmente a la falta de un marco adecuado que regulara este tipo de



comercio. En segundo lugar, es importante resaltar que la participación de Estados Unidos dentro del comercio mundial agropecuario venía declinando. Los norteamericanos atribuían las causas de su deterioro comercial a los numerosos subsidios que países como los que integran la Comunidad Económica Europea otorgaban a sus agricultores. Finalmente, a través del tiempo el comercio agropecuario ha cambiado notablemente su naturaleza y composición. En los orígenes del GATT, cuando se decidió no incluir el sector agropecuario, la mayor parte de los productos que los países comerciaban entre sí eran productos agrícolas no procesados. Sin embargo, en las últimas dos décadas, el incremento del comercio de productos procesados aumentó a un ritmo muy superior al de los alimentos no procesados. Por ello, era necesario establecer normas que contemplaran el comercio de este tipo de bienes, ya que su elaboración también se encuentra estrechamente relacionada con procesos industriales.<sup>17</sup>

La cuestión de los subsidios agrícolas fue sin duda el punto más álgido durante la Ronda Uruguay y el que provocó fuertes tensiones entre los norteamericanos y los miembros de la CEE, ya que estos últimos se mostraron muy renuentes a eliminar o incluso reducir subsidios a sus agricultores. Sin embargo, los negociadores norteamericanos habían supeditado la negociación global del GATT a las cuestiones agrícolas. Es decir, de no llegarse a un arreglo en el cual se dieran los primeros pasos para una liberalización profunda en el comercio agrícola, no concluirían la ronda Uruguay a pesar del avance en temas como propiedad intelectual, mecanismos antidumping, y el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras, entre otros. Las conversaciones de la Ronda Uruguay del GATT en este sector se convirtieron en un tema muy espinoso, lleno de recovecos, malentendidos y disputas por lo que se podía esperar que la negociación del TLC también fuera sumamente compleja. El desenlace de las

negociaciones del GATT sería crucial para el TLC, ya que las primeras podrían señalar las pautas a seguir para llegar a un arreglo satisfactorio entre las tres naciones. Sin embargo, si el GATT no lograba destrabarse, los tres países tendrían que adoptar soluciones propias y mantenerse muy atentos al desarrollo de las negociaciones del GATT para que los acuerdos que se establecieran en el TLC pudieran ser congruentes con las medidas que se adoptaran en el GATT al finalizar las negociaciones de la Ronda Uruguay.

La dificultad en la negociación del sector agrícola en el tratado trilateral no solo consistió en resolver las posturas encontradas de los tres países, sino en conciliar las propuestas que presentaban los distintos grupos de interés a nivel interno. En México, por ejemplo, los productores de frutas y hortalizas estaban muy interesados en una liberalización inmediata para que sus productos pudieran ser exportados lo más rápidamente posible. Sin embargo, los productores nacionales de maíz, frijol, leche y carne de puerco demandaban una protección del sector agropecuario o por lo menos una apertura muy gradual. En Estados Unidos ocurría una situación similar, ya que los productores de cereales deseaban acelerar la apertura del mercado para colocar sus productos en México; en cambio, muchos agricultores de frutas y hortalizas en California y Florida exigían preservar las restricciones sanitarias para seguir impidiendo la penetración de los productos mexicanos.

Las grandes diferencias sociales que existían entre el agro mexicano, y el estadounidense y canadiense también estuvieron presentes al momento de las negociaciones. Pese a que la agricultura en México no tiene un peso muy significativo en términos de su aportación al producto interno bruto, su importancia radica principalmente en que cerca de un tercio de la población económicamente

activa se encuentra empleada en esta actividad productiva. Además, para México, este sector era sumamente sensible debido a que la mayor parte de los habitantes que viven en condiciones de pobreza extrema y de marginación se dedicaba principalmente a actividades agrícolas. Las condiciones productivas y sociales que prevalecían en el sector agropecuario de México y el de Estados Unidos y Canadá no eran comparables y estas diferencias tenían que ser tomadas en cuenta al momento de las negociaciones. La liberalización de ciertos productos agropecuarios como el maíz tendría que realizarse de manera muy cuidadosa, buscando que las fuentes de trabajo y subsistencia de muchos campesinos y jornaleros agrícolas mexicanos no desaparecieran. Una mala negociación implicaría costos sociales muy elevados y la imposibilidad para México de poder alcanzar la metas de justicia social más elementales.

Sin embargo, pese a las dificultades técnicas, sociales y políticas que existían, era posible negociar algunos arreglos que favorecieran el intercambio comercial entre las tres naciones. Tanto Estados Unidos como Canadá estaban muy interesados en llegar a acuerdos con nuestro país porque la complementariedad económica que existía entre México y sus otros dos vecinos era mucho mayor de la que existía entre Canadá y Estados Unidos, países que producían productos agropecuarios similares.

El sector agropecuario en el ALC Canadá-Estados Unidos

En materia de agricultura, las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá lograron la supresión de prácticamente todos los aranceles entre ambas naciones al igual que la eliminación del requisito de permiso previo a la importación canadiense de trigo, cebada, avena y sus derivados, siempre y cuando las dos

naciones equipararan sus niveles de subsidios. En lo referente a subsidios, los norteamericanos obtuvieron la eliminación de los subsidios canadienses que se aplicaban a la transportación de granos por ferrocarril para luego ser embarcados en los puertos del oeste canadiense hacia Estados Unidos. Por su parte, Canadá obtuvo la supresión de las restricciones cuantitativas en la exportación de productos que contuvieran 10 por ciento de azúcar o menos. El acuerdo también logró la liberalización en el comercio de carne eliminando las restricciones voluntarias que se le habían impuesto a Canadá.

En el caso de algunos productos como el pollo, pavo y huevos, Canadá incrementó sus cuotas pero no las sustituyó por un sistema de aranceles. Este hecho a la larga complicaría y vulneraría la situación del agro canadiense debido a que las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT caminaban en un rumbo opuesto, buscando eliminar todas las barreras no arancelarias. Es decir, si al finalizar Ronda Uruguay del GATT este organismo establecía la sustitución de las cuotas por aranceles, los canadienses quedarían doblemente desprotegidos frente a los productos norteamericanos ya que, por una parte, las reglas del GATT los obligarían a quitar sus cuotas y, por otra parte, en el acuerdo de libre comercio, tanto Estados Unidos como Canadá habían decidido voluntariamente eliminar el mayor número de aranceles. La lección de Canadá en este aspecto era muy importante para México.

Finalmente, vale la pena mencionar que en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá solo se logró una liberalización a medias en el sector agropecuario. Buena parte de ello se debe a que ambos países prefirieron esperar la finalización de la Ronda Uruguay del GATT, por lo que en el tratado incluyeron

una cláusula que estipulaba que una vez terminadas las negociaciones del GATT, las soluciones que surgieran de este organismo serían incorporadas al acuerdo.

Las dificultades de la negociación

La negociación del sector agropecuario presentó muchas dificultades debido a la complejidad de los asuntos técnicos, políticos y sociales que tuvieron que abordarse. Las negociaciones se centraron, principalmente, en cinco temas: 1) la estacionalidad en la producción agrícola; 2) ventajas y desventajas comparativas en la producción agrícola tomando en cuenta la aplicación de subsidios que distorsionan los precios de producción; 3) eliminación de subsidios; 4) eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; y 5) medidas especiales de transición para ciertas producciones agropecuarias.

Durante la negociación, no solo fueron abordadas las ventajas comparativas que cada país tenía en los diversos productos agropecuarios sino que también se tuvo que analizar la estacionalidad y ciclos agrícolas de cada país. La cuestión de la estacionalidad era crucial debido a que entre México y Estados Unidos y Canadá no solo existía una complementariedad agrícola determinada por el tipo de productos que se producían en cada país, sino que además los diferentes ciclos de cosecha permitían mejorar aun más el intercambio comercial entre los países. Es decir, en nuestro país existían meses durante el periodo de invierno en los cuales se podían cosechar numerosos productos agropecuarios como frutas y verduras que, por razones climatológicas, no se producían ni en Canadá ni en Estados Unidos. De hecho los horticultores mexicanos se han especializado en cultivos durante el invierno, pues es la única época del año en que se ha podido exportar al norte.

La estacionalidad agrícola en las tres naciones constituía una ventaja importante para el comercio agropecuario. Sin embargo, durante la negociación fueron abordados algunos problemas relacionados con este fenómeno. Durante el invierno, las exportaciones mexicanas de muchos productos entraban con aranceles reducidos; en cambio durante los meses de verano cuando los agricultores norteamericanos cosechaban sus productos, se elevaban los aranceles para impedir las exportaciones mexicanas. De igual manera, México permitía la importación de sorgo proveniente de Estados Unidos sin permiso previo de importación durante los meses que van de marzo a mediados de mayo y durante agosto y septiembre, en tanto que durante el resto del año se impedía la penetración de este producto. Durante las rondas de negociación, se buscó que la estacionalidad no se convirtiera en pretexto para poner obstáculos al comercio agropecuario.

El tema de las ventajas y desventajas comparativas es muy importante cuando existen subsidios. Desde hace varias décadas los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, Canadá y los miembros de Comunidad Económica Europea han buscado estimular su producción agropecuaria a través de múltiples subsidios a los productores. Esta situación ha creado una sobreoferta de productos agrícolas en los mercados mundiales que son comercializados a precios muy inferiores a los costos reales de producción.

En Estados Unidos los subsidios a la producción agropecuaria han jugado un papel determinante en este sector. La administración norteamericana, a través de su política agrícola, ha establecido programas como los de "precio objetivo" destinado a elevar los ingresos de los productores; "el precio soporte" por medio del cual una agencia de financiamiento denominada Commodity Credit

Corporation recibe parte de la cosecha como retribución al crédito otorgado al inicio del ciclo agrícola; y el "pago en deficiencia" que constituye un pago a los agricultores por la diferencia que existe entre el precio de mercado y el precio objetivo, o entre precio objetivo y el de soporte.<sup>18</sup> También en Canadá existían numerosos programas de subsidios en productos como el pollo, los granos, las oleaginosas y, sobre todo, los productos lácteos. Al igual que en Estados Unidos, estos programas eran instrumentados a través de agencias de comercialización, subsidios al transporte (en particular al ferrocarril), mecanismos de apoyo al ingreso de los productores, entre muchos otros. En México, a raíz de la crisis económica pero, sobre todo, del ingreso al GATT en 1986, los subsidios agrícolas disminuyeron de manera importante.

Durante las negociaciones, el tema de los subsidios se convirtió en un asunto crucial. Los tres países tenían que encontrar soluciones para que los diversos programas de subsidio que se aplican a la agricultura no constituyeran un mecanismo de competencia desleal. Además, el hecho de que México no fuera competitivo en ciertos productos agropecuarios como granos y leche en polvo, no solo se debía a factores internos sino también a los subsidios que aplicaban otras naciones en estos productos. Sin embargo, una eliminación total de los subsidios difícilmente se podría dar sin tomar en cuenta los acuerdos que se establecieran en el GATT, ya que este organismo determinaría los montos y los plazos para lograr un comercio más equitativo. Pero, lo que sí se podía negociar en el TLC era por lo menos una eliminación de los subsidios a la exportación, mecanismos que constituyen uno de los factores de mayor distorsión en los precios y en el comercio internacional. De hecho, en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, éste fue uno de los logros alcanzados.

Finalmente, durante las negociaciones trilaterales los negociadores buscaron el establecimiento de un sistema de "semáforos" para el manejo de los subsidios. Es decir, que se establecerían subsidios verdes, ámbar y rojos que determinarían el grado de riesgo en la aplicación de los subsidios. En el caso de subsidios etiquetados como verdes, se podrían otorgar subsidios sin que hubiera repercusiones posteriores o se impusieran sanciones. En el caso de los ámbar, se podrían otorgar subsidios pero, si el país importador lograba comprobar que dichos productos causaban daño a sus productores nacionales, se impondrían aranceles extras. Finalmente, en los subsidios rojos los productos de exportación necesariamente pagarían aranceles.

En México, algunos productos agrícolas como hortalizas, frutas, productos tropicales y productos pecuarios tenían un gran potencial de exportación. Sin embargo, los negociadores mexicanos debían buscar la eliminación de barreras arancelarias y sobre todo de las no arancelarias que constantemente impedían la exportaciones nacionales. La remoción de barreras no solo era importante para garantizar el acceso a los mercados vecinos sino también para desarrollar nuevos segmentos de productos en los cuales el país podía ser muy competitivo.

Uno de los mayores problemas para remover las barreras impuestas a los productos agropecuarios en Estados Unidos consistía en que estas últimas eran sumamente complejas y de muy diverso tipo, además de que muchos de los mecanismos de protección solían ser mucho más restrictivos que los que se aplicaban en el sector industrial. De hecho, los norteamericanos limitaban la penetración de productos agropecuarios extranjeros principalmente a través de cinco mecanismos: 1) barreras arancelarias; 2) barreras no arancelarias; 3)



ordenes de comercialización; 4) normas fitosanitarias; y 5) mecanismos dilatorios en la inspección de los embarques.

Las barreras arancelarias se aplicaban a algunos productos mexicanos como el melón, la cebolla, la sandía y el tomate. El arancel fluctuaba desde un 36 por ciento para el melón hasta un 15 por ciento para el tomate. Pero el verdadero problema de los aranceles es que éstos muchas veces se aplicaban de manera estacional, es decir, que algunos meses en los cuales la agricultura norteamericana no producía suficientes productos de este tipo, los productos mexicanos accedían al mercado norteamericano con aranceles relativamente bajos, mientras que en los meses donde la producción agrícola norteamericana cubría las necesidades internas, a los productos mexicanos se les aplicaba un arancel mucho más alto. Además, existían algunos aranceles muy desproporcionados como el que se le imponía al melón (36 por ciento), factor que incidía negativamente en el ingreso de los productores mexicanos.

Otras barreras al comercio entre México y Estados Unidos y Canadá lo constituían las barreras no arancelarias. En el caso del azúcar, por ejemplo, México tenía asignada una cuota de exportación muy pequeña, la cual había cubierto completamente. Sin embargo, a algunos países como la República Dominicana se le habían asignado una cuota treinta veces más grande que a México. La eliminación de la cuota azucarera permitiría mejorar sensiblemente la exportación de este producto y sería crucial para mejorar la competitividad en un sector que venía enfrentado muchos problemas. La carne de res en canal o refrigerada también estaba sujeta a este tipo de restricciones y, de hecho, México había tenido que aceptar limitaciones voluntarias en las exportaciones de estos productos en 1982, 1984, 1987 y 1988.<sup>19</sup> Las cuotas también incidían de manera

negativa en el desarrollo de algunos productos: en el caso de los derivados de leche, por ejemplo, las compañías instaladas en México no habían invertido en el desarrollo de este tipo de productos para la exportación debido principalmente a la existencia de un sistema muy restrictivo de cuotas que existía tanto en Estados Unidos como en Canadá.<sup>20</sup>

Otras de las barreras comerciales a las cuales constantemente se enfrentaban los exportadores mexicanos eran las órdenes de comercialización. Las órdenes de comercialización son acuerdos que sirven para regular el tamaño, la distribución, la cantidad y la calidad de los productos que se venden en el mercado norteamericano. Estas órdenes deben ser cumplidas tanto por los productores estadounidenses como por los exportadores agropecuarios de otras naciones. Sin embargo, estos mecanismos constituyen un factor de incertidumbre debido a que los requerimientos y las exigencias de calidad pueden cambiar de manera arbitraria y obstaculizar las exportaciones. En la práctica, Estados Unidos suele elevar las exigencias de calidad cuando la oferta interna cubre las necesidades del país. Algunos productos mexicanos como la cebolla y el tomate, además de estar sujetos a aranceles, muchas veces habían tenido impedimentos para acceder al mercado por el cambio de reglas en las órdenes de comercialización.

Finalmente, las restricciones sanitarias y fitosanitarias se constituían como los obstáculos más fuertes para acceder al mercado norteamericano. De esta manera, productos como el pollo y el huevo, la manzana, la papa, diversos cítricos, el aguacate y los productos porcinos tenían un acceso limitado o nulo al mercado norteamericano debido a la imposición de normas fitosanitarias. En muchos casos, el problema real no consistía en que los productos mexicanos

tuvieran plagas o problemas sanitarios, sino que los agricultores de Estados Unidos habían logrado presionar al gobierno norteamericano para que este último utilizara las normas sanitarias como una barrera para impedir una mayor penetración de los productos mexicanos. En el caso del aguacate, por ejemplo, la administración norteamericana prohibió la importación de este producto desde 1954 debido a que se detectó una plaga conocida como gusano barrenador en algunos embarques mexicanos. Sin embargo, esta plaga ha sido controlada en nuestro país y existen muchas zonas exentas de este problema. De hecho, el aguacate mexicano se exporta a la Comunidad Económica Europea y a Japón, países que también tienen normas sanitarias muy estrictas. Sin embargo, Estados Unidos ha mantenido este tipo de barreras no arancelarias para proteger a los productores de aguacate del estado de California, quienes producen este tipo de bien con costos muy superiores a los de nuestro país. La remoción de los obstáculos a la exportación del aguacate mexicano permitiría que México se convirtiera en el principal proveedor de este producto en el mercado norteamericano, desplazando incluso a los proveedores de Israel y Africa del Sur.<sup>21</sup>

Otro de los ejemplos del enorme proteccionismo que ejercía Estados Unidos en contra de las exportaciones agropecuarias era el caso del pollo. Actualmente, Japón con todo y sus estrictas regulaciones de sanidad, importa cortes finos de pollo mexicano, pero Estados Unidos ha prohibido la importación de pollo por la existencia de una plaga conocida como el "Exotic Newcastle". México cuenta con zonas libres de esta plaga que podrían exportar pollo, pero el gobierno norteamericano se ha rehusado a reconocer este hecho.<sup>22</sup> Las normas sumamente restrictivas que imponía Estados Unidos también contribuían a mermar y a disminuir el valor comercial de algunos productos agropecuarios. En el

caso de muchos cítricos, como la naranja, las exportaciones mexicanas tenían que ser sometidas a un tratamiento especial para eliminar la mosca del mediterráneo. Sin embargo, el tratamiento solía dañar enormemente la fruta, lo que reducía su valor comercial y a veces incluso impedía la exportación de este producto. Finalmente, el tortugismo de la inspección de productos agropecuarios en las aduanas de Estados Unidos también constituía un factor adicional de proteccionismo ya que muchas veces este tipo de acciones habían contribuido a mermar embarques enteros de productos mexicanos.

La remoción de todas las barreras no arancelarias y el establecimiento de normas fitosanitarias mucho más claras y permanentes, eran imprescindibles para México. El gran potencial exportador de productos hortifrutícolas de nuestro país no podría desarrollarse si no se conseguía eliminar todo este tipo de medidas proteccionistas. Durante la negociación los tres países buscaron establecer zonas libres de plagas y enfermedades para que los productos agropecuarios de esas regiones pudieran gozar de un trato preferencial.

Durante las negociaciones se discutieron medidas especiales de transición para productos que podrían ser sensibles tal como en el caso del maíz para México. En nuestro país, las medidas de transición permitirían amortiguar algunos efectos nocivos como la emigración masiva de mano obra que una apertura demasiado rápida traería consigo pero, sobre todo, se buscaba que los productores nacionales tuvieran tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de modernización y liberalización progresiva. En 1991 México había efectuado modificaciones constitucionales muy importantes tendientes a desarrollar las condiciones productivas en el campo y ello también reforzaba la necesidad de establecer un periodo de transición para que las reformas al campo

surtieran efecto. También, las fuertes presiones que existieron tanto por parte de los productores norteamericanos como de los mexicanos para liberalizar la agricultura de manera progresiva jugaron un papel muy importante. De esta forma, en el sector agropecuario, los tres países decidieron establecer un periodo de transición muy largo para ciertas producciones como el maíz en el cual se procederá a una liberalización completa después de 15 años.

El tratado de libre comercio vendría a constituir un factor muy importante para revitalizar la actividad agropecuaria en México por varias razones: 1) el TLC permitiría establecer reglas claras y más precisas para que los productos mexicanos pudieran acceder al mercado norteamericano; 2) Esto, a su vez, daría mayor certidumbre para generar nuevas inversiones en el campo; 3) El TLC fomentaría las especializaciones en algunas producciones agropecuarias, pero también se podrían desarrollar nuevos segmentos de productos para la exportación; y 4) El objetivo más importante de un acuerdo comercial en este rubro consistía en aumentar el nivel de ingresos de los productores agropecuarios.<sup>23</sup> Sin embargo, antes de liberalizar completamente este sector, era imprescindible efectuar una serie de ajustes internos y resolver los problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra, así como crear mecanismos para disminuir la extrema pobreza que durante décadas caracterizó al campo mexicano. En este sentido, las modificaciones al artículo 27 Constitucional constituían un paso adicional en la estrategia de reforma, la cual además de buscar una mayor justicia social en el campo, también ayudaría a muchos campesinos a sortear con mayor éxito una liberalización en el largo plazo del sector agropecuario.

## Sector petrolero y petroquímico

El sector petrolero se constituyó como uno de los grandes rubros de excepción ya que este producto no fue incluido en la agenda de negociaciones a petición expresa del gobierno mexicano. Antes de iniciar las negociaciones, y como condición para llevarlas a cabo, el presidente Salinas, había acordado con sus contrapartes que se negociararía un TLC siempre y cuando este se apegara a lo establecido en la Constitución y, por lo tanto, cuestiones como la posesión de los recursos naturales no podrían ser tema de discusión y mucho menos de negociación.

Sin embargo, aunque de manera informal, las discusiones en torno al sector petrolero estuvieron presentes en el debate público desde el inicio de las negociaciones y éstas causaron grandes polémicas tanto al interior de México como en el exterior. Las posiciones de México y las de Estados Unidos y Canadá eran en principio irreconciliables. México, por razones históricas, constitucionales y políticas se negaba a tratar el tema en las mesas de negociación. En cambio, como lo señala Sidney Wientraub, los estadounidenses argumentaban que era difícil hablar de libre comercio e inversión de gran alcance cuando dicho comercio excluía el producto más importante en el intercambio comercial entre los dos países: el petróleo.<sup>24</sup> Los representantes mexicanos tuvieron que reiterar en numerosas ocasiones que el petróleo no entraría en la negociación ante la insistencia de muchos grupos de interés norteamericanos que buscaban presionar a su gobierno para que este incluyera al petróleo en la agenda de negociación.

Pero la alta sensibilidad política que generó la cuestión petrolera en México no solo se debió a presiones externas sino también a muchas presiones internas.

Como se mencionó antes, muchos grupos interés y en particular algunos partidos políticos en México se oponían a cualquier tipo de negociación que alterara ciertos preceptos históricos específicos. Además, existía un gran temor de que México pudiera firmar una cláusula de suministro de petróleo parecida a la que se había establecido entre el acuerdo de Estados Unidos y Canadá. Diversos grupos de oposición habían argumentado que la inclusión del sector petrolero dentro del TLC representaría una clara pérdida de soberanía del país y una violación flagrante a los principios constitucionales del país.

Independientemente de todo lo anterior y pese a que las negociaciones no contemplaron el tema del petróleo, en un futuro no muy lejano México tendrá que tomar importantes decisiones a este respecto. La industria petrolera nacional presenta grandes rezagos e ineficiencias debido a la falta de inversión, dispendio y corrupción que han caracterizado a este sector. La utilización de tecnologías con frecuencia obsoletas, la falta de capacidad en la administración de un recurso no renovable tan importante, la descapitalización que sufrió esta industria a raíz de la crisis económica y de la corrupción imperante en la empresa condujeron al país a una situación muy difícil en la cual se requieren de grandes montos de inversión para asegurar que el sector petrolero pueda continuar siendo uno de los pilares del desarrollo; pero en las condiciones prevalecientes esta no es una opción. El problema es más complejo de lo que parece si se considera que, durante el periodo comprendido entre 1982 y 1990, las reservas probadas de hidrocarburos disminuyeron debido a la falta de exploración y a las inadecuadas técnicas de extracción y recuperación de hidrocarburos, factores que contribuyeron a mermar aun más los campos petroleros. Esta situación se volvió muy evidente a raíz del conflicto del Golfo Pérsico cuando México solo pudo incrementar marginalmente su producción petrolera mientras que países como Venezuela lograron colocar

cantidades muy superiores a las de nuestro país en el mercado internacional. Además, la demanda interna de productos petroleros continua incrementándose a tasas muy superiores a las que la industria nacional puede responder. Durante 1991, a raíz del cierre de las refinerías de Azcapotzalco y Poza Rica, el país había tenido que empezar a importar gasolina sin plomo y también se habían establecidos contratos con compañías norteamericanas para proveer de gas a la zona norte del país. Esta situación contrastaba fuertemente con la que prevalecía durante los setenta, en que el país era autosuficiente en gasolina e incluso se había llegado a concretar contratos importantes, que luego fracasaron, para exportar gas a Estados Unidos.

La modernización de industria petrolera no solo es importante para abastecer y garantizar las necesidades energéticas del país sino también porque muchos insumos de diversas ramas de actividad dependen de este sector. Una mala calidad en los insumos derivados del petróleo afecta a toda la cadena productiva de muchas industrias que requieren forzosamente de materias primas de calidad para poder fabricar productos de acuerdo a normas y estándares internacionales en un contexto de apertura y globalización. Finalmente, las cuestiones ecológicas han cobrado cada día más fuerza en México, y numerosos grupos desde hace tiempo vienen exigiendo que Pemex mejore la calidad de las gasolinas e incremente los márgenes de seguridad en sus plantas industriales para evitar desastres como los que acontecieron recientemente en Guadalajara.



## Restricciones y dificultades en las negociaciones del sector petrolero y petroquímico

Las normas vigentes en nuestro país hacen del sector petrolero y petroquímico una industria con características muy diferentes a las que privan tanto en Canadá como en Estados Unidos debido a la división que existe entre los productos petroquímicos básicos, cuya producción compete de manera exclusiva a Pemex y los petroquímicos secundarios, los cuales son elaborados tanto por Pemex como por la industria privada. Los petroquímicos primarios son el resultado de una primera transformación de los hidrocarburos mientras que los secundarios utilizan como insumos los productos primarios para elaborar otros productos. Esta separación en los procesos productivos tiene dos consecuencias muy importantes para nuestro país. La primera es que la separación ha impedido una integración vertical adecuada de las empresas, que es una de las principales características de la industria petrolera líder en el mercado mundial.<sup>25</sup> La segunda consecuencia importante es, en términos generales, que México se ha convertido en un importador de productos petroquímicos básicos y un exportador importante de productos petroquímicos secundarios.

Durante las negociaciones, los representantes mexicanos tuvieron que abordar aspectos sumamente complejos y sensibles buscando establecer fórmulas de compromiso que por un lado respetaran las restricciones constitucionales y por otro lado establecieran las pautas para una modernización y liberalización (aunque incompleta) de la industria petroquímica. El primer problema consistía en que, en ausencia de cambios legales en la estructura de la industria y de la empresa, Pemex tendría que realizar nuevas inversiones en la renovación de plantas obsoletas y en la ampliación de la capacidad instalada buscando una

integración vertical que permitiera una mayor eficiencia. Esto, sin embargo, difícilmente lo podrá lograr una empresa tan ineficiente y con problemas tan fundamentales como lo es Pemex. Por otro lado, un rezago en nuevas inversiones en la petroquímica básica necesariamente constituiría un cuello de botella para la expansión de petroquímica secundaria, rubro en el cual el país podría ser muy competitivo. La Constitución establece expresamente que los recursos naturales son de la Nación y prohíbe al capital privado la exploración del petróleo, así como de la producción de petroquímicos básicos. Por ello, se excluyó de las negociaciones este tema. Sin embargo, la no inclusión del petróleo implicaba que México tendría que encontrar mecanismos de financiamiento novedosos para lograr la modernización del sector petroquímico básico, tema que está lejos de ser resuelto.

Un segundo obstáculo no menos importante consiste en la necesidad de adecuar el marco regulatorio que norma la petroquímica secundaria. A pesar de que en el periodo comprendido entre 1986 y 1989, cerca de cincuenta productos de la petroquímica básica fueron reclasificados como secundarios, antes de las negociaciones subsistían diecinueve petroquímicos básicos cuya producción seguía siendo dominio exclusivo de Pemex. Sin embargo, las normas internacionales solo contemplaban a siete productos como vitales para la elaboración de productos secundarios.<sup>26</sup> Por ello, el gobierno mexicano tendría que tomar la decisión acerca de si era necesaria la reclasificación de ciertos productos para permitir la participación de la inversión privada. Además, existían sesenta y seis productos petroquímicos secundarios en los cuales la participación extranjera se encontraba limitada a un 40 por ciento. Estas restricciones también tienen implicaciones importantes ya que de alguna manera podrían desalentar la

inversión extranjera y sobre todo la transferencia de tecnología y la creación de nuevos canales de distribución.

Uno de los puntos más álgidos durante la negociación y que retrasó considerablemente la conclusión del tratado fue la discusión acerca de los "contratos de riesgo". Estados Unidos y Canadá insistían en que México debía permitir que las compañías de sus respectivos países desempeñaran nuevas labores de exploración asumiendo los gastos de operación y, si los yacimientos descubiertos resultaran rentables, las compañías pasarían a ser propietarias de un determinado porcentaje del petróleo descubierto. Para México, esta propuesta era inaceptable, ya que si bien existe la necesidad de incrementar la exploración petrolera para revertir la disminución en las reservas, la Constitución prohíbe de manera expresa este tipo de contratos pues entrañan una afectación de la restricción sobre la propiedad de los recursos. Por ello, esta propuesta fue igualmente desechada desde un principio por el equipo mexicano. Después de ásperas disputas los negociadores de los tres países llegaron a un arreglo que permitirá incrementar la exploración respetando las restricciones constitucionales mexicanas bajo una nueva modalidad conocida como contratos de "actuación o de desempeño". En los contratos de desempeño se establece que Pemex podrá contratar los servicios de compañías extranjeras para la exploración y, en función de la cantidad de petróleo descubierto, la paraestatal mexicana otorgará una remuneración monetaria adicional (y no en especie) cuyo monto dependerá de la riqueza del yacimiento. A diferencia de los contratos de riesgo, en los contratos de desempeño el propietario de los hidrocarburos seguirá siendo México y las compañías norteamericanas y canadienses se comprometen a entregar a la paraestatal los recursos que encuentren. Los contratos de desempeño constituyen una innovación interesante para México, ya que permitirán acrecentar las reservas

de hidrocarburos sin que por ello se violen las restricciones constitucionales. Finalmente, los negociadores abordaron aspectos referentes a barreras arancelarias y no arancelarias para eliminar el mayor número de obstáculos al libre comercio. La reducción y eliminación de barreras arancelarias permitirá una buena oportunidad de crecimiento para productos como las fibras y resinas sintéticas para México.

Pese a que el petróleo fue uno de los grandes temas de negociación en los cuales no se logró una liberalización completa por las restricciones constitucionales de nuestro país, es posible que en un futuro cercano el gobierno mexicano tenga que revisar a fondo la política petrolera para volverla más congruente con las nuevas realidades económicas que se están viviendo al interior de la nación y en todo el mundo. Es decir, la industria petrolera, al igual que cualquier otra industria, cada vez ha ido adquiriendo un carácter más global y no únicamente nacional. Por ello, más allá de la discusión acerca de si el petróleo debería o no entrar en las negociaciones, es necesario que a nivel interno se realicen diversos cambios para volver mucho más eficiente a Pemex. Ante un contexto de apertura, el país no puede darse el lujo de derrochar un recurso no renovable y mucho menos de tener una industria petrolera ineficiente que opere con costos muy superiores al de muchas otras empresas líderes. La esencia del problema no radica en cambiar la Constitución sino en regresar al espíritu original de la Carta Magna para lograr hacer de la industria petrolera un instrumento de desarrollo que beneficie al país.

## El sector financiero

El sector financiero se convirtió en el sector que suscitó algunas de las mayores diferencias y peleas durante las negociaciones y, sin duda, fue uno de los temas que contribuyó a prolongar hasta el último momento la firma del tratado. La agenda de negociaciones reflejó perfectamente la importancia de este sector, ya que se discutieron 21 asuntos diferentes, todos ellos relacionados de manera directa o indirecta con el sector financiero.<sup>27</sup> Las negociaciones abarcaron desde el alcance y los objetivos de una mayor liberalización en este sector, hasta reglas sobre expropiación existentes en México.

La gran complejidad del tema se debió a que en México, pese a los procesos de apertura y liberalización que había experimentado la economía, el sector financiero se encuentra sumamente protegido. Por ello, los inversionistas tanto canadienses como norteamericanos, cuyo sistema financiero es mucho más grande, abierto y eficiente, estaban muy interesados en una liberalización rápida de este sector. Sin embargo, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones del tratado, el proceso de privatización bancaria en México estaba a punto de concluir, motivo por el cual el gobierno mexicano argumentaba por un periodo de transición. México deseaba realizar una apertura gradual y de largo plazo para otorgarle a los nuevos grupos financieros oportunidades para capitalizar su inversión en los bancos pero, sobre todo, para que pudieran ajustarse a las nuevas condiciones de competencia internacional que tendrían que enfrentar. Además, las negociaciones en el sector financiero no solamente abarcaron las cuestiones relacionadas con los bancos sino que también se incluyeron a otros intermediarios financieros como casas de bolsa, empresas de

factoraje y aseguradoras, entre otras, las cuales también necesitan realizar modificaciones importantes para poder competir con sus contrapartes extranjeras.

En el caso del sector financiero, a diferencia de otros sectores de la economía mexicana, los empresarios tienen posturas muy encontradas entre sí. Mientras que muchos de los nuevos banqueros pretenden la preservación de su virtual coto de caza, la mayoría de los empresarios culpan a lo que perciben como un monopolio de los bancos de las altas tasas de interés, la ausencia de crédito a empresas de tamaño menor frente a las más grandes y, en general, de muy poca capacidad o interés de los bancos por resolver y atender sus necesidades. La apertura del sector financiero se convirtió así en un tema mucho más complejo de lo que parece a simple vista. Las empresas demandan el apoyo del sistema y perciben que no lo obtienen adecuadamente. Con la apertura en casi todos los rubros los demás sectores de la economía, los empresarios no se explican por qué tienen que seguir sujetos al sistema bancario tradicional, mientras que ellos, los empresarios, tienen que competir todos los días por su supervivencia. Por todo ello, la postura del gobierno mexicano frente al tratado en materia del sector financiero -de tratar de limitar y posponer la apertura- resultó poco explicable y menos justificable a los ojos de la mayoría de la sociedad. Sin embargo, al final del proceso de negociación, el gobierno mexicano tuvo que otorgar importantes concesiones en esta materia.

Por su parte, Canadá tenía un doble objetivo en la negociación de este sector. Al igual que Estados Unidos, Canadá buscaba la liberalización del sector financiero mexicano pero este país también estaba interesado en revisar el capítulo de servicios financieros del ALC que había suscrito con Estados Unidos. Para los canadienses, el tratado trilateral representaba una buena oportunidad

para buscar modificar sustancialmente la estructura legal del sistema financiero norteamericano ya que las regulaciones actuales (fundamentadas en las regulaciones Mc Fadden y Glass Steagall) impiden el establecimiento de una misma institución financiera en diferentes estados de la Unión Americana y prohíben la operación simultanea de la banca comercial y la banca de inversión. Finalmente, los canadienses también insistían en que todos los servicios financieros -y no únicamente los seguros- estuvieran sujetos a los mecanismos de resolución de controversias.<sup>28</sup>

### Problemas en la negociación

En materia de servicios financieros siete temas contribuyeron en empantanar las negociaciones: 1) trato nacional; 2) periodos de liberalización; 3) las formas de establecimiento; 4) cuotas de mercado; 5) exclusiones de algunas actividades financieras realizadas por agencias gubernamentales; 6) montos de participación extranjera en instituciones financieras mexicanas; y 7) armonización de las diferentes reglamentaciones en los tres países.

Las diferencias en el sector financiero empezaron desde las fórmulas que se tuvieron que adoptar para poder iniciar las negociaciones. México proponía que la negociaciones se realizaran según el tipo de instituciones (bancos, casa de bolsa, aseguradoras etc.), ya que el impacto de la apertura sería diferente en cada uno de estos rubros. En cambio los estadounidenses querían que las negociaciones se centraran en la liberalización de los servicios financieros, independientemente del tipo de institución que ofreciera el servicio.

El asunto del trato nacional fue uno de los temas más debatidos durante las negociaciones. Tanto Canadá como Estados Unidos querían que sus instituciones financieras pudieran operar en México bajo las mismas condiciones que las mexicanas. Es decir, los canadienses y los norteamericanos solicitaban que con la apertura del sistema financiero se permitiera que sus instituciones pudieran ofrecer los mismos servicios que ofrecen actualmente las instituciones mexicanas y abrir el número de sucursales que juzgaran convenientes. Esta cláusula no era del todo aceptable para el gobierno de México debido a dos razones. La primera de ellas se debía a la asimetría existente entre el sistema financiero mexicano y el de nuestros dos vecinos del norte. Si el gobierno mexicano permitía que los bancos extranjeros u otros agentes financieros establecieran sucursales a todo lo largo del país, las instituciones mexicanas, que son mucho más pequeñas e ineficientes difícilmente podrían competir en igualdad de circunstancias. Además, el gobierno mexicano quería otorgarle un periodo de transición a los nuevos dueños de las instituciones bancarias privatizadas para que modernizaran las instituciones financieras del país. Por todo ello, México proponía que las instituciones financieras extranjeras entraran al mercado mexicano bajo forma de subsidiarias y no de sucursales para que pudieran recibir un trato nacional. Esto haría, desde el punto de vista gubernamental, más simétrica la relación, sobre todo, porque la legislación norteamericana es frecuentemente estatal y regional en materia de bancos y otras actividades financieras, lo que hace muy dudoso el tema de "trato nacional". Un banco norteamericano podría, si se liberaliza el sector financiero, establecerse en cualquier lugar del país porque en México la legislación es federal; un banco mexicano tratando de extenderse hacia Estados Unidos, sin embargo, tendría que obtener un permiso en cada estado de la unión americana, porque ahí la legislación no es federal. A todo esto se suma la división que existe entre bancos y casas de bolsa en Estados Unidos, distinción que en México



prácticamente ha desaparecido. Todo esto hizo posible que el gobierno mexicano lograra no abrir tanto como hubiera sido deseable la competencia de servicios financieros.

Otro de los puntos de conflicto consistió en que el gobierno mexicano quería excluir del tratado a algunas instituciones auxiliares de crédito (como American Express y Sears) mejor conocidas bajo el nombre de "non-bank banks" en Estados Unidos y Canadá porque realizan solo una de las dos funciones de los bancos -depósito o crédito- pero no ambos. Estas instituciones son muy importantes en esos países ya que aunque la mayoría de ellas no recibe depósitos de sus clientes, si otorgan crédito a través de la emisión de títulos. De esta forma, aunque este tipo de instituciones no sean propiamente bancos cumplen funciones muy similares a estos últimos y se constituyen como un elemento adicional de competencia en el sistema financiero.<sup>29</sup> A pesar de la oposición del gobierno mexicano, los non-bank banks quedaron incluidos en las negociaciones aunque el gobierno logró limitar considerablemente sus montos de participación en el mercado mexicano salvo para las empresas de crédito relacionadas con la industria automotriz.

Un segundo aspecto que contribuyó a estancar las negociaciones fueron los periodos y los montos de liberalización. En un inicio el gobierno mexicano propuso que el sistema financiero nacional no se abriera antes de 1998 y, además, que las instituciones extranjeras solo participaran con el uno por ciento del total del mercado durante el primer año. Este monto se incrementaría medio punto porcentual cada año hasta llegar a un tope del siete por ciento del capital total del sistema en el año 2010; también se fijaría un tope a cada una de las instituciones en lo individual para fomentar la participación de un mayor número de

instituciones. Esta postura, sumamente proteccionista, del gobierno mexicano fue rechazada de inmediato por los canadienses y norteamericanos. Después de ásperas negociaciones, la posición mexicana se flexibilizó y se acordó que el sistema financiero mexicano se abriera de manera diferenciada según se tratara de instituciones bancarias y de valores o de otro tipo de servicios financieros (seguros, empresas de factoraje, etc.).<sup>30</sup>

Por lo que respecta a los bancos, se estableció un periodo de transición de trece años dividido en tres fases. La primera fase tendrá una duración de cerca de seis años (de 1994 a 2000) durante la cual, México permitirá hasta un 15 por ciento de participación canadiense y norteamericana en el mercado bancario mexicano pero ningún banco extranjero en lo individual podrá exceder el 1.5 por ciento del mercado total. En la segunda fase, que va del año 2000 al 2004, la participación de los bancos canadienses y norteamericanos podrá incrementarse hasta alcanzar un 25 por ciento del mercado total y, en lo individual, cada institución extranjera podrá captar hasta un cuatro por ciento. Finalmente, después del año 2004, México se reserva el derecho de aplicar una cláusula de "salvaguarda" en caso de que la participación extranjera pusiera en riesgo a las instituciones bancarias nacionales; sin embargo, dicha cláusula no podrá durar más de tres años, es decir, hasta el año 2007. Al cabo de un periodo de transición máximo de trece años, el gobierno mexicano mantendrá sus facultades para intervenir en el sistema bancario nacional. Además, si a juicio de la Secretaría de Hacienda la participación extranjera pusiese en peligro al sistema bancario nacional, México podrá consultar a Estados Unidos y Canadá y, si existe consenso entre los tres países, el gobierno mexicano quedaría facultado para imponer restricciones a la participación extranjera. Por otra parte, el gobierno federal, a través de sus agencias como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, se reserva el derecho de controlar la política monetaria y financiera y mantendrá la supervisión del sector financiero obligando a las subsidiarias extranjeras a cumplir obligaciones en materia de capitalización, reservas y otros aspectos regulatorios. Un aspecto de vital importancia para el futuro del sistema bancario nacional es la participación de bancos extranjeros de terceros países ajenos al TLC. Una vez abierta la competencia a bancos de los países que forman parte del TLC, también se permitirá que los bancos de terceros países instalados en la región de América del Norte tengan acceso al mercado mexicano. Esto creará un ambiente más propicio a una competencia saludable.

En cuanto a las casas de bolsa, se establece que podrán operar en México instituciones extranjeras de este tipo a partir de la puesta en marcha del TLC; sin embargo, solo podrán captar el 20 por ciento del mercado nacional. A partir del año 2000, este porcentaje podrá incrementarse hasta alcanzar un 30 por ciento del mercado total. Al igual que con los bancos, el gobierno se reserva el derecho de aplicar una cláusula de salvaguarda temporal en caso de que la participación extranjera en este rubro sobrepase el 30 por ciento y, además, se establece que, en lo individual, ninguna casa de bolsa podrá superar el cuatro por ciento del mercado.

Por lo que concierne a otros servicios financieros tales como seguros, empresas de factoraje y arrendadoras, los tres países acordaron un periodo de transición más corto, comprendido entre 1994 y el año 2000. Para las empresas factoraje y arrendamiento se aplican los mismos porcentajes que a las casas de bolsa (10 por ciento hasta el año 2000 y posteriormente hasta un 30 por ciento del mercado total) pero no se establece ningún tope a la participación individual para las empresas. Finalmente, por lo que se refiere a las empresas de seguros, se

aplicarán restricciones diferenciadas según se trate de empresas que ya operan en México o de nuevas subsidiarias que deseen establecerse en México. Las compañías norteamericanas o canadienses que estén asociadas con aseguradoras mexicanas podrán incrementar su participación en la sociedad de coinversión hasta alcanzar un monto del 30 por ciento en 1994. Este monto podrá incrementarse gradualmente hasta alcanzar un 51 por ciento en 1998 y, a partir del año 2000, los canadienses y norteamericanos podrán tener una participación del 100 por ciento. Para las sociedades de coinversión no se establecen topes máximos en la participación del mercado y tampoco se limita la participación individual. Por otra parte, las compañías canadienses y norteamericanas que no estén asociadas con aseguradoras mexicanas podrán constituir filiales pero éstas solo podrán captar un límite del seis por ciento del mercado. Esta participación podrá ir incrementándose gradualmente hasta alcanzar un 12 por ciento del mercado en 1999 y además se limitará la participación individual de este tipo de empresas al 1.5 por ciento del mercado total. Para el año 2000 se eliminarán todas las restricciones para este tipo de empresas.

Los acuerdos alcanzados reflejan el intercambio de posiciones de negociación entre México y Estados Unidos y Canadá. Los canadienses y los norteamericanos accedieron a que el sistema bancario mexicano quedara protegido durante un periodo tiempo sumamente largo pero, a cambio, México abrió rápidamente las instituciones financieras no bancarias, aunque protegió a las instituciones de mayor tamaño o porque ninguna de las aseguradoras grandes, por citar un ejemplo, tiene socios estadounidenses o canadienses.

La exclusión de algunas actividades realizadas por agencias gubernamentales también fue motivo de discusión y controversia. Tanto los

norteamericanos como los canadienses querían incluir todas las actividades del sistema financiero. En cambio México solicitaba que se excluyeran las actividades del banco central, de la banca de desarrollo, de las aseguradoras pertenecientes al gobierno y de algunas otras instituciones que manejan fideicomisos o fondos públicos. Otro de los motivos de disputa fueron los montos de participación extranjera en las instituciones financieras mexicanas. Aunque en los últimos años el gobierno mexicano había flexibilizado las leyes en esta materia, éstas aun seguían siendo restrictivas ya que los extranjeros solo podían participar con un 30 por ciento en la formación de grupos financieros, casas de bolsa y bancos, aunque en seguros se permitía una participación de hasta un 49 por ciento de capital extranjero.<sup>31</sup> Sin embargo, en este punto la posición mexicana se mantuvo inflexible ya que uno de los objetivos de la negociación consistía en mantener y garantizar la preeminencia de mexicanos en el sector bancario aunque se permitirá que en las empresas de seguros la participación extranjera alcance un 100 por ciento para el año 2000, siempre y cuando se trate de una coinversión y no de una empresa subsidiaria. En el ALC entre Canadá y Estados Unidos se había resuelto este mismo punto de una manera muy lógica: los norteamericanos podrían tener un máximo del 30 por ciento en cualquier empresa de servicios financieros existente, pero hasta el 100 por ciento de cualquier empresa nueva.

Pese a todas las dificultades tanto técnicas como políticas que se presentaron en este sector, los tres países llegaron a un acuerdo, estableciendo un periodo de liberalización relativamente largo y hasta cierto punto incompleto, sobre todo por lo que respecta al sistema bancario. Se difirió la apertura de los bancos y se limitó la competencia de las casas de bolsa como el gobierno mexicano quería, pero en el corto plazo no se resolvió el problema de acceso y costo del crédito por el que se quejan las empresas mexicanas que no son del

sector financiero. El tiempo dirá si el arreglo al que se llegó en este sector fue el adecuado, pero lo que es certero es que, mientras tanto, los márgenes financieros y los costos con los que operan las instituciones financieras mexicanas seguirán siendo muy superiores a los de sus contrapartes estadounidenses y canadienses. En un contexto de una mayor apertura hubiese sido absolutamente imprescindible integrar lo más rápidamente posible el sistema financiero mexicano al internacional para contar con recursos necesarios que permitieran el financiamiento de la industria a tasas competitivas. El arreglo alcanzado no parece haber sido el más avanzado en este sentido.

## EL TRATADO QUE SE NEGOCIO

Al iniciarse los primeros contactos relativos a las negociaciones, la idea que privaba tanto en la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos como en la Secretaría de Comercio de México era que las negociaciones consistirían principalmente en crear un nuevo esquema comercial entre los dos países, para el cual los precedentes internacionales existentes no parecían ser más una guía general. Al principio al menos, todo parecía indicar que México y Estados Unidos iniciarían un proceso de negociación distinto al que habían llevado a cabo Canadá e Israel con Estados Unidos, que son los dos precedentes directos más evidentes. Cualquiera que hubiese sido la idea original o su realismo, sin embargo, cuando Canadá decidió incorporarse al proceso, resultó evidente que las negociaciones partirían del acuerdo existente entre esas dos naciones.

El tratado que se concluyó hace algunas semanas representa una versión ampliada y mucho más detallada y avanzada del tratado que Canadá y Estados Unidos habían firmado hace algunos años. Aunque es poco lo que queda de aquel tratado, la estructura básica es la misma. Los que se dediquen a comparar cada uno de los capítulos, sin embargo, van a encontrar que lo que fue firmado en 1992 guarda poca relación con lo que había antes de iniciarse en las negociaciones. Algunos conceptos cambiaron profundamente, aunque en la mayoría de los casos el sentido original prevaleció. El contenido específico, sin embargo, fue profundamente alterado por dos razones: una, para corregir los errores, eliminar lo que había resultado inadecuado y profundizar lo que ahí no se había más que planteado; y la otra para adecuar los temas del tratado a México, lo que llevó a la incorporación de temas como el de la ecología y las maquiladoras. Estos cambios reflejan tanto el aprendizaje que se ha derivado desde que aquel tratado entró en

vigor, como el interés mexicano que lógicamente estaba ausente cuando negociaron nuestros dos nuevos socios comerciales.

El tratado refleja también el ímpetu de los negociadores mexicanos por avanzar los intereses económicos de México, situación que los colocó en una situación radicalmente distinta a la de los otros dos países, pero sobre todo de Canadá. El tratado no sólo incorporó a todas aquellas industrias en las cuales México tiene intereses importantes (y que estaban ausentes en el caso del tratado previo), sino que incluso elimina ventajas y protecciones que habían sido aceptadas en el caso del tratado Estados Unidos-Canadá y que ahora desaparecen, como es el caso del sector textil. En ese último caso, por ejemplo, es notorio cómo se liberalizó el comercio entre los tres países, aún si esto entraña la afectación de la industria canadiense de textiles, que había quedado protegida con anterioridad.

#### Estructura del tratado

El tratado está integrado por 22 capítulos, que se pueden agrupar en los seis temas que se negociaron. Los temas que están contenidos en el documento final dan una idea muy clara de lo que es el tratado propiamente dicho: "Acceso a Mercados", "Reglas de Comercio", "Servicios", "Inversión", "Propiedad Intelectual", y "Solución de Controversias". De esta primera observación se desprende el conjunto de objetivos básicos del tratado: a) se persigue el establecimiento de un conjunto de reglas del juego para asegurar el acceso de los productores de un país al mercado de los otros, detallándose aquellos sectores particularmente complejos, como son el automotriz, el textil, la agricultura, el sector energético y la petroquímica; b) se establecen reglas de comercio obligatorias para las partes



firmantes y que obligan a cada una de éstas a seguir ciertos patrones de comportamiento comercial en materia de subsidios, impuestos compensatorios, salvaguardas, dumping y las normas que se harán exigibles en cada sector; c) se definen los parámetros y principios generales para el comercio en el sector servicios, es decir, en temas tales como banca y otros servicios financieros, seguros, transportación terrestre y telecomunicaciones; d) se establecen las normas y criterios que regirán sobre la inversión de nacionales de un país en los otros dos; e) se establecen los principios que regirán en materia de propiedad intelectual; y, finalmente, f) se crea un mecanismo para la solución de las disputas y controversias que se presenten en el comercio entre los tres países. A continuación se resume, analiza y comenta cada uno de los grandes apartados que conforman el tratado y se establecen algunos puntos de comparación con el acuerdo de libre comercio firmado entre Estados Unidos y Canadá.

El tratado comienza con un preámbulo que expone la filosofía y los principios que habrán de regir a la zona de libre comercio en América del Norte. Los tres países ratifican su compromiso de establecer un acuerdo comercial que permita la creación de empleos, el incremento de la inversión y el crecimiento económico mediante la expansión del comercio. El preámbulo también menciona que el TLC permitirá incrementar la competitividad internacional de las empresas canadienses, estadounidenses y mexicanas, pero ésta deberá ser compatible con una mayor protección al medio ambiente para lograr un desarrollo equilibrado. Finalmente, los tres países ratifican su convicción de que el tratado se convierta en un medio idóneo para mejorar las condiciones de trabajo en los tres países y hacer efectivos los derechos laborales de los trabajadores en cada una de las naciones involucradas. Vale la pena resaltar que en el preámbulo del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá no se mencionan los aspectos

laborales y ecológicos que están incluidos en el TLC. De hecho, el Tratado constituye el primer acuerdo comercial que incorpora disposiciones específicas sobre la protección de medio ambiente, así como intenciones por parte de los tres gobiernos de mejorar las condiciones de trabajo.

### Objetivos y alcance del tratado

En este capítulo se establecen cuales serán las reglas básicas y las disposiciones generales que regirán al tratado y se especifican seis objetivos primordiales: 1) eliminar barreras al comercio; 2) promover condiciones para una competencia justa; 3) incrementar las oportunidades de inversión en los tres países; 4) proporcionar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; 5) establecer procedimientos efectivos para aplicación del tratado y la solución de controversias; y 6) fomentar la cooperación trilateral (a nivel de los gobiernos centrales de cada país), regional y multilateral. La realización de estos objetivos se logrará mediante la aplicación de los principios y las reglas del tratado. Como se mencionó en capítulos anteriores el tratado suscrito se inscribe en el marco del GATT y cada país ratifica los compromisos, derechos y obligaciones que tiene con este organismo. Asimismo, cada país se compromete a seguir con otros convenios internacionales que haya suscrito con anterioridad.

Uno de los aspectos más relevantes de este primer capítulo lo constituye la cláusula que establece que las reglas pactadas en el tratado prevalecerán sobre las de otros convenios en caso en que surga algún conflicto de interpretación. Es decir, si existe algún otro convenio bilateral o multilateral que entre en contradicción con el tratado, los países signatarios del tratado se atenderán a las reglas fijadas en el TLC. Sin embargo, existen algunas excepciones a esta

cláusula, sobre todo para algunos convenios ambientales los cuales prevalecerán sobre el TLC. De esta manera los países se aseguran que las leyes internas y los convenios ecológicos tengan preeminencia, minimizando la incompatibilidad que pudiera surgir entre éstos y el TLC.

## Reglas de Origen

En este capítulo se determina cuales serán los porcentajes de integración o transformación que requerirán los bienes para poder ser considerados como originarios de la región y por lo tanto recibir trato preferencial. En la determinación de las reglas de origen se persiguen tres objetivos específicos: 1) asegurar que el trato preferencial se otorgue únicamente a los bienes producidos en la región (o que contengan un alto porcentaje de contenido regional) y no a bienes que se produzcan en otras regiones; 2) establecer un conjunto de reglas claras que permitan que los productos sean elegibles para gozar de los beneficios del TLC; y 3) reducir al mínimo los obstáculos administrativos para que los importadores y exportadores de cada nación puedan realizar sus actividades sin trabas burocráticas. Lo más importante de este capítulo reside en la fórmula que se utilizará para determinar si un producto califica para el comercio sin aranceles u otras barreras entre los tres países. La determinación de si un producto es originario de la región se realizará mediante el método de valor de transacción (también conocido bajo el nombre de salto arancelario) que consiste en restar el valor de lo importado del valor del producto de exportación. Este método tiene la virtud de ser el mismo para los tres países, lo que disminuye la complejidad del comercio y además evita recurrir a complejos sistemas contables en los cuales hay calcular los costos de los insumos según su origen y los gastos relacionados con la producción de un determinado bien. Este método resultará aplicable a

todos los casos y sectores que no tengan reglas excepcionales, como serán los casos del sector automotriz y de los textiles. También utilizará otro método de determinación de las reglas de origen cuando el valor de transacción no sea conforme con el Código de Valoración Aduanera del GATT.

Para el sector automotriz, por ejemplo, las reglas de origen quedarán determinadas mediante el método de costo neto que resulte de sustraer del costo total del bien los costos por regalías, promoción de ventas, empaque y embarque. Sin embargo, se establecen algunos topes a la carga financiera que se puede incluir en el cálculo por estos conceptos. De esta manera, para que los automóviles de pasajeros y camiones ligeros califiquen para recibir trato preferencial en la región de América del Norte deberán tener un contenido regional del 62.5 por ciento y los fabricantes deberán identificar a todo lo largo de la cadena productiva el valor de las autopartes que se importen de países que no pertenecen al TLC. Para facilitar esta compleja labor administrativa se permite que los fabricantes utilicen promedios de contenido regional.

Finalmente, para evitar que productos que contengan un bajo porcentaje de insumos o materiales que no sean originarios de la región y que bajo ciertas circunstancias no cumplirían con la regla de origen, se establece una cláusula "minimis". Es decir, por medio de esta cláusula se permitirá que algunos bienes que no cumplan con la regla de origen establecida puedan ser considerados como productos de la región siempre y cuando el valor de los insumos o materiales ajenos no sobrepase el siete por ciento del precio o del costo total del producto.

## Administración aduanera

En este apartado se establecen criterios y normas para que los procedimientos aduaneros no se conviertan en obstáculos al libre comercio de bienes. Los tres países se comprometen a establecer reglamentos uniformes que faciliten la importación y/o exportación de mercancías dentro de la zona de libre comercio. Se acordó el diseño de un certificado de origen que será el mismo para los tres países. También se unificarán algunos procedimientos a seguir por parte de los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial y se establecerán normas y criterios conjuntos para los requisitos de certificación.

## Reglas de comercio

En este capítulo se establecen el conjunto de reglas específicas que deberán regir al comercio en la zona de libre comercio de América del Norte. Tres principios fundamentales regirán el comercio de bienes: 1) trato nacional; 2) acceso a mercados; y 3) eliminación de aranceles. El principio de trato nacional se refiere principalmente a que los bienes importados de alguno de los países miembros del TLC no podrán ser discriminados y se les otorgará un trato no menos favorable que el que reciban los bienes que se producen internamente. La cláusula de acceso a mercados establece cuales serán las reglas relativas a aranceles y a otros mecanismos no arancelarios, tales como cuotas, licencias y permisos de importación que regirán en los tres países. También se otorgan garantías para que los bienes producidos en la región tengan un acceso seguro a los mercados de los países signatarios del TLC. Finalmente, la cláusula más importante del capítulo de comercio de bienes consiste en la eliminación progresiva de todos los aranceles para los bienes que sean considerados como originarios de la región, de acuerdo

a un calendario que incorpora los ajustes que tendrán que llevarse a cabo en cada uno de los tres países. De esta forma se establecen tres horizontes de tiempo para la eliminación de aranceles: inmediatamente, a mediano plazo (que se determina como cinco años) y largo plazo (que en la mayoría de los casos equivale a diez años). Para algunos productos sensibles -como el maíz en el caso mexicano- las barreras arancelarias serán eliminadas en un plazo de quince años. Desde los inicios de la negociación, los tres países acordaron que la eliminación de barreras arancelarias se realizaría a partir de los aranceles vigentes al primero de julio de 1991 y México también logró que se incluyera en el tratado los montos arancelarios establecidos en el Arancel General Preferencial (GPT) de Canadá y los del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos. El tratado incorpora una cláusula que permite que, mediante consultas trilaterales, los países puedan establecer una desgravación arancelaria más rápida de lo prevista.

A pesar de que el tratado busca transformar todas las barreras no arancelarias en barreras arancelarias y posteriormente eliminar estas últimas, se incorporó una cláusula que permite las restricciones cuantitativas de las importaciones y/o exportaciones. De esta manera algunos sectores -como el agropecuario, el automotriz, energía y textiles- se regirán por ciertas reglas especiales. Los países también podrán imponer barreras no arancelarias tales como cuotas y permisos de importación en zonas delimitadas para proteger la vida y la salud humana, animal, vegetal o preservar el medio ambiente.

## Textiles y prendas de vestir

A diferencia del acuerdo comercial suscrito entre Canadá y Estados Unidos, en donde no se introdujo una sección especial para los textiles y las prendas de vestir, el tratado consagra un apartado especial a este sector. Se establece una regla de origen particular que consiste esencialmente en que, para calificar, un producto deberá tener contenido mayoritario de la región desde el hilo o fibra hasta la prenda terminada. En algunos casos, productos que no cumplan con la regla de origen establecida podrán calificar para recibir un trato preferencial, siempre y cuando los países signatarios consideren que existe una oferta insuficiente en la región de ciertos insumos como la seda, el lino y cierto tipo de telas para la fabricación de camisas. El apartado del sector textil también incorpora un mecanismo denominado "cupos de preferencia arancelaria", por medio del cual algunos productos textiles y prendas de vestir que no cumplan con la regla de origen recibirán un trato arancelario preferencial pero hasta ciertos niveles específicos de importación. Estos cupos arancelarios son especialmente importantes para la industria canadiense, la cual fabrica muchas prendas de vestir con una fuerte proporción de insumos importados que proceden de otras regiones. Para amortiguar la transición que deberá sufrir la industria textil y del vestido de Canadá (por ser la menos competitiva de los tres países), se incrementaron sus cupos arancelarios preferenciales que ya habían sido previamente establecidos en el ALC.

Con el tratado se eliminarán los aranceles de manera inmediata para la gran mayoría de los productos y para los otros se hará de manera gradual en un periodo máximo de diez años. Por lo que concierne a las cuotas impuestas a los productos textiles mexicanos se establecen dos periodos diferenciados de

liberalización: para los productos mexicanos que cumplan con la regla de origen establecida se eliminarán las cuotas de inmediato; sin embargo, para los productos que no califiquen con el porcentaje de integración y/o transformación regional requerida, las cuotas se eliminarán de manera progresiva. Uno de los aspectos más relevantes del tratado es la cláusula que estipula que ningún país podrá imponer cuotas nuevas con excepción de las cuotas contempladas dentro del mecanismo de salvaguarda. El tratado también estipula que las reglas acordadas en el arreglo trilateral prevalecerán sobre las del Acuerdo Multifibras y sobre las de otros convenios internacionales de comercio de textiles. Estas dos cláusulas otorgan garantías de acceso al mercado norteamericano y canadiense para los productos textiles mexicanos.

El tratado también incorpora un mecanismo de salvaguarda, el cual permitirá que un país pueda restringir las importaciones provenientes de la región en caso de que su industria textil o de la confección se vea seriamente amenazada. De esta manera, si alguno de los tres países ve afectado su sector textil podrá elevar los aranceles o -con excepción del comercio entre Estados Unidos y Canadá- imponer ciertas cuotas a las importaciones. Sin embargo, existe una cláusula que estipula que, si los bienes importados satisfacen las reglas de origen, sólo se podrán imponer barreras arancelarias.

Finalmente, para facilitar el intercambio de productos textiles los tres países acordaron crear un comité sobre etiquetado de prendas y productos textiles para evitar que las diferencias entre los requisitos de etiquetado de los tres países se conviertan en un obstáculo al comercio. De esta manera, se unificarán los criterios de etiquetado para pictogramas y símbolos, instrucciones de cuidado, información sobre la composición del producto y métodos para la fijación de etiquetas. Por



último, se establece que las reglas de origen serán revisadas antes del primero de enero de 1998 y, en el ínterin, los países podrán establecer consultas para cambiar algunas reglas de origen en función de las condiciones que prevalezcan en el mercado de América del Norte. También se crea un mecanismo para revisar y ajustar anualmente los cupos de preferencia arancelaria.

### Sector automotriz

El apartado sobre la industria automotriz establece las reglas para la eliminación de restricciones al comercio en el sector, en aras de elevar las economías de escala, favorecer la especialización de la industria e integrar la región para fines de la manufactura de vehículos. El capítulo automotriz sin duda fue uno de los sectores que presentó mayores problemas en la negociación. El punto más álgido de la negociación fueron las reglas de origen y éstas quedaron determinadas de la siguiente manera: los automóviles de pasajeros, camiones ligeros, motores y transmisiones recibirán un tratamiento preferencial siempre y cuando cumplan con el 62.5 por ciento de insumos y/o transformación regional y, para el resto de los vehículos y autopartes, la regla de origen se establece en 60 por ciento. En todos los casos, el contenido regional deberá de ser calculado en base a la fórmula de costo neto. Es decir, los productores de automotores deberán identificar a todo lo largo de la cadena productiva el valor de las importaciones de autopartes que procedan de otras regiones ajenas al TLC.

En lo referente a la eliminación de aranceles cada país se compromete a eliminar completamente sus aranceles después de un periodo de transición de diez años. Sin embargo, la liberalización en el comercio de automóviles entre México, Estados Unidos y Canadá será mucho mayor a la que se dará entre

Estados Unidos y su vecino del norte debido a que, con el acuerdo de libre comercio suscrito en 1988, ya se había logrado una amplia liberalización en este sector. El tratado estipula que Estados Unidos deberá eliminar de inmediato sus aranceles para los vehículos automotores de pasajeros procedentes de México y, además, reducirá el impuesto que aplica a los camiones ligeros (mejor conocido como Chiken Tax) del 25 al 10 por ciento. Este impuesto irá disminuyendo gradualmente y quedará totalmente eliminado en un periodo de cinco años. Sin embargo, para cierto tipo de vehículos automotores -como los camiones, tractocamiones y autobuses- los aranceles quedarán eliminados en 10 años.

Por su parte, México se compromete a reducir de inmediato de 20 a 10 por ciento los aranceles sobre vehículos automotores de pasajeros importados de Estados Unidos y Canadá. Esta tasa arancelaria disminuirá en forma gradual y quedará eliminada al cabo de diez años. Por lo que concierne a los camiones ligeros, México reducirá de inmediato su tasa arancelaria en un 50 por ciento y la eliminará en forma gradual en cinco años. Para camiones pesados, tractocamiones y autobuses se derogará el decreto para la Modernización del Autotransporte y se substituirá por un sistema de cuotas transitorio que durará cinco años. Posteriormente, las cuotas serán remplazadas por aranceles y éstos quedarán eliminados en el décimo año de la entrada en vigor del tratado.

El comercio de vehículos entre Estados Unidos y Canadá ya había quedado completamente liberalizado de conformidad con el ALC firmado entre estos dos países. El TLC estipula que Canadá desgravará las importaciones de productos automotrices mexicanos en el mismo periodo en que México elimine las barreras arancelarias para los productos provenientes de Estados Unidos y Canadá.

Por lo que se refiere a las autopartes, los tres países eliminarán de inmediato los aranceles a las importaciones de la mayoría de las fracciones, en tanto que otras se desgravarán en un periodo de cinco años y una pequeña porción lo hará en un periodo de 10 años. Es importante señalar que los canadienses se beneficiaron de la negociación que mexicana sobre "draw backs" (o programas de remisión arancelaria) en autopartes, ya que se ampliaron los plazos para la eliminación de este tipo programas. En la negociación del ALC, los canadienses habían cedido este punto, que es crucial para la muchas compañías de autopartes tanto mexicanas como canadienses. Con el tratado se establece que estos programas permanecerán durante siete años.

Uno de los apartados más importantes del capítulo automotriz lo constituye la derogación de muchos de los reglamentos que rigen a la industria en cada país. Con el tratado, México se compromete a eliminar completamente el Decreto Automotriz después de un periodo de transición de diez años. Sin embargo, México deberá suprimir de inmediato la cláusula que establece que el tope máximo para la importación de vehículos no deberá de exceder el 15 por ciento del volumen total de ventas internas. Además, también se eliminará, de manera paulatina, la cláusula de la balanza superavitaria, la cual estipula que por cada peso de importación que realicen los fabricantes de vehículos éstos deberán de exportar 2 pesos en 1992 y 1993 y 1.75 pesos de 1994 en adelante. Asimismo, México también irá disminuyendo la regla de valor agregado nacional que contempla que las armadoras establecidas en México incorporen por lo menos un 36 por ciento de autopartes provenientes de fabricantes nacionales. Finalmente, se establece que, en el largo plazo, los individuos y no únicamente las empresas automotrices instaladas en México podrán importar vehículos. Como se mencionó con anterioridad México se compromete a derogar de inmediato el Decreto para el

Fomento y la Modernización del Autotransporte y remplazarlo por un sistema de cuotas que durará cinco años. Posteriormente, el sistema de cuotas será substituido por un sistema de aranceles que desaparecerá en el décimo año. Es importante señalar que, a pesar del espíritu de liberalización que prevaleció durante las negociaciones, el gobierno mexicano otorgó una amplia protección al monopolio automotriz instalado en nuestro país al impedir, durante diez años, la libre importación de vehículos nuevos por parte de particulares. Estas medidas van en detrimento de los intereses de los consumidores mexicanos quienes seguirán sujetos a las condiciones que establezcan los fabricantes instalados en nuestro país sin posibilidad de obtener mejores condiciones de financiamiento, variedad de vehículos, precio, calidad y trato a los que la competencia obliga. Además, la competencia en el reglón automotriz se verá aún más limitada de lo previsto si se considera la cláusula que establece que los particulares deberán esperar cerca de quince años antes de poder importar vehículos usados procedentes de Estados Unidos y Canadá. La libre importación de vehículos usados por parte de particulares hubiese servido como acicate para las compañías automotrices instaladas en México ya que la flota vehicular en los países vecinos tiene un edad promedio mucho menor a la mexicana lo que, a su vez, hubiera permitido una renovación parcial del parque vehicular mexicano a un costo competitivo para los consumidores nacionales. Sin embargo, el gobierno postergó la apertura en este sector, tal y como lo habían pedido las compañías automotrices instaladas en nuestro país en detrimento de los consumidores mexicanos. En un contexto de mayor apertura, hubiese sido indispensable romper con el monopolio automotriz existente para fomentar la competencia y beneficiar al mayor número posible de consumidores.

El tratado estipula que Estados Unidos introducirá cambios en la regulación sobre Rendimiento Corporativo de Combustible (mejor conocida como CAFE) modificando el porcentaje de contenido de sus automóviles. Vale la pena recordar que la norma CAFE estipula que los vehículos de importación que no contengan un 75 por ciento de integración norteamericana serán sometidos a pruebas sobre rendimientos de combustible que son mucho más estrictas que las que se aplican a los automóviles fabricados en Estados Unidos. Las modificaciones a la norma CAFE permitirán que los fabricantes estadounidenses y canadienses puedan incorporar una mayor proporción de autopartes mexicanas sin con ello violar esta norma. A partir del décimo año de la entrada en vigor del tratado, la producción mexicana que se exporte a Estados Unidos recibirá el mismo trato que la norteamericana y la canadiense, eliminando por completo la norma CAFE.

Por lo que respecta a la importación de autos usados, Canadá eliminará las restricciones a la importación de vehículos usados provenientes de Estados Unidos a principios de 1994, de conformidad a lo pactado en el ALC. Por su parte, México podrá exportar autos usados a Canadá después de 15 años de la entrada en vigor del tratado y eliminará las restricciones para la importación de autos usados procedentes de Canadá y Estados Unidos en el mismo lapso.

El tratado también contempla algunas disposiciones en materia de inversión. En ellas se estipula que México permitirá de inmediato una participación canadiense y norteamericana de hasta 100 por ciento en empresas consideradas como "proveedores nacionales" de autopartes y hasta 49 por ciento en las otras empresas. Las restricciones a la inversión extranjera desaparecerán después de cinco años. Sin embargo, algunas inversiones que involucren la adquisición de

empresas de autopartes mexicanas y que superen los 25 millones de dólares tendrán que ser aprobadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La parte final del apartado del sector automotriz contempla algunas disposiciones sobre normas, en las cuales se estipula que se constituirá una comisión intergubernamental para unificar criterios a este respecto.

### Energía y petroquímica básica

El capítulo sobre energía y petroquímica básica establece el marco bajo el que se desarrollará el comercio de productos como el petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear. Debido a las restricciones constitucionales mexicanas, el capítulo sobre energía contiene cláusulas diferenciadas, algunas de las cuales se aplican al comercio entre Estados Unidos y Canadá, en tanto que otras conciernen al comercio de México con sus vecinos del norte.

El capítulo establece desde sus inicios que los tres países se comprometen a respetar sus respectivas constituciones y las de sus vecinos. Por ello, el gobierno mexicano se reserva la exclusividad en la propiedad de los bienes que se encuentren en el subsuelo nacional y en las actividades e inversiones de los sectores relacionados con petróleo, gas refinación, petroquímicos básicos, energía eléctrica y nuclear.

El TLC mantiene algunas de las cláusulas previamente acordadas en el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, bajo las cuales ningún país puede imponer precios mínimos o máximos de importación o exportación. Tampoco se

pondrán imponer impuestos, derechos o cargos a la exportación de bienes energéticos o petroquímicos básicos a menos que estos impuestos también se apliquen a nivel interno. Finalmente, también se estipula que ningún país podrá limitar la importación o exportación de energía salvo en ciertas circunstancias específicas relacionadas con la preservación de recursos agotables, una situación de escasez, o la aplicación de un plan de estabilización de precios. Además, en el caso de que se impongan limitaciones a la exportación por alguna de las circunstancias anteriormente mencionadas, el país exportador no podrá reducir su oferta por debajo del nivel de los últimos tres años o de algún otro periodo acordado. Esta última cláusula (mejor conocida como la cláusula de suministro) no es aplicable a México y, además, nuestro país tampoco estará sujeto a la cláusula que estipula limitaciones a las situaciones en las cuales un país podrá imponer restricciones a las importaciones o exportaciones de bienes energéticos o petroquímica básica por razones de seguridad nacional.

El tratado incluye algunas disposiciones innovadoras para México, que facilitarán la expansión de su sector energético. Para promover el comercio transfronterizo de energéticos y petroquímicos el TLC establece que las empresas estatales, pero también los usuarios finales y los proveedores, tendrán derecho de negociar contratos de suministro de gas. Esta cláusula es muy importante para nuestro país, ya que los proveedores y los consumidores finales podrán adquirir bienes energéticos sin por ello tener que someterse a la discrecionalidad burocrática de las empresas estatales, que muchas veces entorpecen el comercio. Además, en materia de electricidad se permite a los inversionistas de los tres países adquirir y establecer plantas que sirvan para la generación eléctrica de autoconsumo, cogeneración o generación independiente. Sin embargo, los excedentes de energía eléctrica generados por particulares tendrán que ser

vendidos a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con lo cual la paraestatal conserva el monopolio de la comercialización. Finalmente, se establece que la CFE y las empresas de electricidad de otros países podrán celebrar contratos de compra-venta de energía eléctrica.

Por lo que respecta a la industria petrolera, México no aceptó que se incluyeran en el tratado los llamados "contratos de riesgo" en la exploración petrolera de acuerdo a las restricciones constitucionales. Estos contratos le otorgan a la empresa exploradora -como compensación por su inversión en la búsqueda de hidrocarburos- un porcentaje de los recursos que obtuviese. En lugar de esto, los negociadores diseñaron un mecanismo mediante el cual se permitirá que Pemex pueda negociar "contratos de desempeño" con compañías extranjeras, los cuales solo podrán ser pagados con una retribución monetaria y no en especie. Es decir, en lugar de que se obtenga una compensación en la forma de un porcentaje de la producción de un pozo, la empresa exploradora podría obtener una compensación adicional en dinero, con lo que no se viola el espíritu ni la letra de la restricción constitucional. México también se compromete a efectuar una reclasificación de la petroquímica primaria, dejando en este rubro únicamente ocho productos: etano, propano, butanos, pentanos, hexanos, heptano, materia prima para la elaboración de negro de humo y naftas.

#### Agricultura

En el caso del sector agrícola se presenta una situación particular ya que se establecen dos acuerdos bilaterales: uno entre Canadá y México y otro entre Estados Unidos y México. En el caso del comercio entre Estados Unidos y Canadá las disposiciones concernientes a las barreras arancelarias y no arancelarias estipuladas en el ALC permanecen, salvo algunas excepciones.



## 1) Comercio México-Estados Unidos

EL TLC establece que México y Estados Unidos eliminarán de inmediato los aranceles en una amplia gama de productos cuyo valor representa, aproximadamente, la mitad del comercio entre los dos países. El resto de las barreras arancelarias irá disminuyendo paulatinamente y quedarán eliminadas por completo en un periodo de diez años. Para ciertos productos sumamente sensibles para México, como el maíz y el frijol, y el jugo de naranja y el azúcar, para Estados Unidos, se crea un concepto que combina aranceles y cuotas. De esta manera el comercio es libre de aranceles hasta un determinado umbral (la cuota), luego de lo cual el arancel asciende a niveles muy elevados, los cuales irán declinando gradualmente a lo largo de la vigencia del mecanismo (cerca de quince años), hasta llegar a cero.

## 2) Comercio entre México y Canadá

El TLC establece la eliminación de la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias entre Canadá y México salvo en algunos productos que son sumamente sensibles para Canadá como son los productos lácteos, avícolas, el huevo y el azúcar. A su vez, Canadá se compromete a eliminar de inmediato las restricciones a las exportaciones mexicanas de trigo y cebada así como sus derivados y también se liberaliza el comercio de carne de res y margarina. Ambos países eliminarán, en un periodo de cinco años, la mayoría de las barreras que se aplican a los productos hortícolas y frutícolas y algunos productos se desgravarán en un periodo de diez años.

Al igual que en el caso del comercio entre Estados y México, se establece un sistema de arancel-cuota, como en el caso del maíz y la cebada. Los productos lácteos y avícolas incluyendo el huevo, quedaron fuera de la negociación y cada país podrá imponer cuotas a estos productos.

### 3) Otras medidas relacionadas con el comercio agropecuario

En el TLC se contemplan mecanismos de salvaguarda especial para ciertos productos que podrán ser aplicados durante el periodo de transición. De esta manera alguno de los países miembros podrá poner en marcha este tipo de mecanismo cuando las importaciones de otro país signatario alcancen niveles predeterminados en el tratado.

Por lo que respecta a los subsidios a la agricultura, los tres países aceptan que permanezcan una serie de apoyos internos para estimular sus respectivos sectores agropecuarios. Sin embargo, al igual que en Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Canadá y Estados Unidos, los tres países buscarán eliminar los subsidios a la exportación, salvo algunos que se consideren necesarios para compensar los otorgados a las importaciones de países que no son miembros del TLC. Se establece que cuando un país signatario introduzca un subsidio a la exportación, éste deberá de informar al país importador con tres días de anticipación por lo menos. Por otra parte, cuando alguno de los países signatarios considere que otro país miembro está importando productos agropecuarios con subsidios a la exportación provenientes de países ajenos al tratado podrá solicitar consultas para que conjuntamente se establezcan acciones en contra de las importaciones subsidiadas. Finalmente, se incorpora una cláusula bajo la cual se estipula que los tres países trabajarán de manera conjunta para la eliminar los

subsidios a la exportación en la zona de América del Norte como un primer paso para que se logre una eliminación a nivel mundial.

Uno de los apartados de vital importancia para México lo constituye el relativo a normas en materia de comercialización de productos agropecuario. Como se señaló en capítulos anteriores, las órdenes de comercialización vigentes en Estados Unidos habían constituido, en numerosas ocasiones, barreras no arancelarias que obstaculizaban el comercio de productos agropecuarios mexicanos. En el TLC se establece que cuando México o Estados Unidos apliquen alguna disposición relativa a la normalización o comercialización de un producto agropecuario nacional, no se podrá discriminar a los productos de importación similares cuando sean destinados para su procesamiento.

Finalmente, los países acordaron la creación de un mecanismo de resolución de controversias de naturaleza privada al igual que un comité trilateral que vigilará la puesta en marcha y la ejecución de los mecanismos establecidos en el capítulo del sector agrícola.

#### Medidas sanitarias y fitosanitarias

En contraste con el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, el TLC incorpora un apartado especial para las medidas sanitarias y fitosanitarias. En este apartado, se detallan las medidas sanitarias y fitosanitarias que podrán adoptar los países para preservar la vida humana, animal o vegetal en caso de que se presentara alguna enfermedad, plaga (animal o vegetal), o alguna sustancia tóxica o contaminante en los alimentos. La adopción de dichas

medidas tiene por objeto preservar la vida y la salud animal y vegetal y, al mismo tiempo, evitar que este tipo de medidas se vuelvan un obstáculo al comercio.

El tratado especifica que cada país podrá adoptar el nivel de protección que considere conveniente; sin embargo, las normas fitosanitarias deberán estar sustentadas en tres principios: 1) las normas deberán estar fundamentadas en principios científicamente comprobados y en una evaluación del riesgo; 2) se deben de aplicar solo para proporcionar un nivel de protección determinado por un país; y 3) no deberán traducirse en una discriminación injustificada o en restricciones encubiertas al comercio.

El tratado recomienda a los países signatarios utilizar las normas internacionales relevantes como criterios para el establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias a nivel interno. Sin embargo, se permite que los países adopten medidas más estrictas que las internacionales siempre y cuando estén sustentadas en criterios científicos y sean necesarias para alcanzar niveles de protección que un país considere adecuados. Asimismo, los tres países acordaron revisar, promover y desarrollar normas fitosanitarias de acuerdo al marco que establecen diversas organizaciones en esta materia tales como: la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootías, la Comisión Tripartita de Salud Animal, la Convención Internacional para la Protección de las Plantas y la Organización de América del Norte para la Protección de las Plantas.

Por otra parte, se acordó la armonización y equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias a nivel de los tres países sin por ello reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal determinado por cada

país. Por lo tanto, cada uno de los países signatarios aceptará las medidas sanitarias y fitosanitarias de los otros países miembros como equivalentes, siempre y cuando el país exportador demuestre que sus medidas cumplen con el nivel adecuado de protección. Se establece una serie de procedimientos para evaluar los riesgos que pudieran surgir de la probabilidad de entrada, radicación, o propagación de plagas o enfermedades. Las evaluaciones serán realizadas tomando en cuenta las técnicas de evaluación de riesgo desarrolladas por las organizaciones de normalización internacionales o de América del Norte. El tratado contempla que alguno de los países miembros podrá conceder un periodo de tiempo razonable para que los bienes de otro país signatario cumplan gradualmente con nuevas medidas, siempre y cuando durante ese periodo no se ponga en riesgo la agricultura del país importador, por razones sanitarias.

Uno de los apartados más importantes del capítulo sobre normas sanitarias y fitosanitarias se refiere a la posibilidad de que zonas libres (o con escasa presencia de plagas o enfermedades) puedan exportar sus productos al resto de los países signatarios. Para ello, el país exportador deberá demostrar que los bienes que provienen de su territorio son originarios de zonas libres o con escasa presencia de plagas y enfermedades. Esta cláusula es crucial para la exportación mexicana de productos como el aguacate o el pollo, ya que en el territorio nacional existen numerosas zonas exentas de este tipo de problemas y, por lo tanto, que podrían calificar para el comercio de sus productos.

Los tres países acordaron el establecimiento de una serie de normas que garanticen la transparencia en aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias. De esta manera, un país que desee modificar su normas sanitarias deberá de enviar una notificación a los otros países antes de emprender cualquier cambio. La

notificación deberá explicar los objetivos y motivos de la medida, así como especificar los bienes que serán afectados. Además, los cambios en las normas sanitarias o fitosanitarias deberán ser publicados a la brevedad posible y cada país miembro establecerá centros de consulta que proporcionen información sobre estas cuestiones. El capítulo también contempla reglas y procedimientos que permitan garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Los tres países se comprometen a facilitar asistencia técnica para resolver problemas fitosanitarios. Esta última podrá brindarse de manera directa o a través de organizaciones internacionales. Por último, se acordó la creación de un comité de medidas sanitarias y fitosanitarias que ayudará a armonizar las normas, facilitar la cooperación y las consultas técnicas y también podrá ser consultado cuando surjan controversias en esta materia.

#### Normas técnicas

El capítulo sobre normas es, por definición, uno de los más complejos, pues entraña la normalización de criterios y reglas que se utilizan en las diversas industrias en cada uno de los tres países. El capítulo establece los criterios que son aceptables para la aplicación de normas relativas a la contaminación, la salud humana, animal y vegetal y evitar que éstas se conviertan en obstáculos al comercio. Dentro de este capítulo se establecen cosas tan importantes como la asistencia técnica en investigación, infraestructura y tecnología de procesamiento, el reconocimiento de regiones agrícolas libres o de escasa prevalencia de plagas.

En el TLC se acordó que cada país podrá adoptar, aplicar y hacer cumplir sus medidas de normalización para establecer los niveles de protección que desee

alcanzar. Asimismo en el TLC ratifica los derechos y obligaciones que tiene cada país con el Código de Barreras Técnicas al Comercio del GATT al igual que con otros convenios internacionales en materia de medio ambiente y conservación.

Cada país deberá cumplir con sus derechos y obligaciones en materia de normalización y, además, deberá vigilar que las normas no se vuelvan un obstáculo innecesario al comercio. Asimismo, los países signatarios se comprometen a asegurar que sus normas otorguen trato nacional y trato de nación más favorecida al resto de los países. Es decir, que cualquiera de los países integrantes de la zona de libre comercio de América del Norte deberá garantizar que los bienes y servicios de los otros países reciban un trato no menos favorable que el que reciben los bienes y servicios nacionales o los procedentes de otros países ajenos a la región.

En cuanto a los criterios de normalización, el TLC establece que cada país podrá utilizar las normas internacionales como marco de referencia para crear sus propias medidas de normalización a nivel interno. Sin embargo, se permite que las naciones adopten medidas de normalización por encima de lo estipulado en los estándares internacionales para alcanzar un nivel de protección más alto del que se lograría con base a medidas internacionales. Lo que no está permitido es que algún país adopte normas sumamente laxas y que se encuentren muy por debajo de lo marcan los criterios internacionales, lo que se iguala a crear una condición de dumping. Estos acuerdos permiten evitar que se acuse a México de violar las normas de los otros países y, a su vez, le obliga a llevar las normas de protección para los consumidores nacionales.

Uno de los aspectos cruciales del capítulo de normas lo constituye el apartado que se refiere a la compatibilidad de las normas entre los tres países. El TLC establece que los tres países trabajarán de manera conjunta para hacer compatibles sus medidas de normalización tomando como referencia criterios internacionales. Esto permitirá que el comercio no se vea obstaculizado por las diferencias en normas que existen en los tres países, además de que permitirá reducir los costos para los exportadores, quienes no tendrán que cumplir con requisitos distintos en cada país. El tratado también contempla procedimientos de validación de conformidad que permitirán verificar el cumplimiento de las normas o estándares técnicos pactados y se establece una lista de procedimientos a seguir para que los procesos de validación no se conviertan en una barrera al comercio. Se estipula que en el caso que alguno de los países signatarios decida modificar de manera total o parcial alguna medida de normalización deberá notificar con anterioridad a los otros países miembros del TLC. Antes de modificar alguna norma se deberá informar a las contrapartes los bienes y servicios que ésta contempla y realizar una exposición de motivos y objetivos a cumplir con los cambios. Los tres países se comprometen a crear centros de consulta que permitan que cualquier persona interesada pueda obtener información acerca de asuntos concernientes a normas y estándares técnicos.

Por último, los países se comprometen a promover la cooperación técnica entre sus distintas agencias u organismos de normalización y se constituye un comité tripartita que dará seguimiento a la ejecución y administración de este capítulo del tratado. El comité también se encargará de impulsar la compatibilidad y la aplicación de las normas y podrá ser consultado cuando surjan controversias a este respecto.



## Salvaguardas

El capítulo de salvaguardas se refiere al establecimiento de un sistema que permita a un país proteger a una industria en forma temporal y excepcional cuando se presente un aumento extraordinario y transitorio de las importaciones, causando daños a los productores de ese país. El capítulo establece las modalidades que se deberán adoptar para evitar que dichas salvaguardas sean usadas con fines proteccionistas. El capítulo, técnico en naturaleza, precisa las condiciones en las cuales podrán ser aplicadas estas medidas y el tiempo de duración.

En materia de salvaguardas se establecen dos modalidades de aplicación para este mecanismo: 1) Una salvaguarda bilateral y transitoria que podrá ser aplicada ante un incremento súbito de las importaciones procedentes de alguno de los países signatarios; y 2) Una salvaguarda global que podrá ser adoptada frente al incremento súbito en las importaciones procedentes de todos los países, de conformidad con las reglas del GATT. En los dos casos se estipula que las salvaguardas constituyen medidas de emergencia temporal y por ello el alivio a una determinada industria o sector solo tendrá un tiempo limitado.

Por lo que respecta a la salvaguarda bilateral, el tratado establece que alguno de los países signatarios podrá adoptar este tipo de medidas cuando las importaciones de otro país miembro sean la causa directa o amenacen con causar un daño serio a alguna industria o sector nacional. De esta manera el país afectado podrá suspender temporalmente la tasa arancelaria acordada en el tratado o restablecer la tasa arancelaria vigente antes de la firma del TLC. Sin embargo, deberá demostrar que el daño causado es consecuencia de la

desgravación arancelaria y no un mero pretexto. Las salvaguardas bilaterales solo podrán ser aplicadas una vez durante el periodo de transición (que por lo general equivale a 10 años) y tendrán una duración máxima de tres años. En el caso de que se trate de bienes sumamente sensibles para un país, las medidas de protección podrán ser aplicadas durante cuatro años. Después del periodo de transición, solo se aplicarán salvaguardas bilaterales si existe común acuerdo tanto del país importador como del exportador. Finalmente, el tratado contempla algunos mecanismos adicionales para que las salvaguardas no sean fáciles de invocar y se conviertan en medidas proteccionistas. De esta manera, en caso de que algún país desee establecer una salvaguarda tendrá que otorgar alguna compensación al país contra cuyos bienes se aplica la medida. Si los países no llegan a un acuerdo sobre el monto de la compensación, el país exportador podrá adoptar medidas equivalentes a las del país afectado para compensar la asimetría comercial.

El tratado permite también la aplicación de una salvaguarda global de conformidad con las reglas del GATT, que autorizan la elevación de las tasas arancelarias o la implantación de cuotas cuando un sector o industria se vea seriamente dañado. Sin embargo, se especifica que los países signatarios del TLC quedarán exentos de esta medida siempre y cuando las importaciones de algún país miembro del TLC no representen una parte substancial de las importaciones totales. Para determinar si un país miembro tiene una participación substancial en las importaciones de un país afectado se considera su importancia como proveedor. Es decir, si el país exportador se encuentra entre los cinco principales proveedores de un determinado bien, se considera que tiene una participación substancial en las importaciones. Asimismo, se revisa la tasa de crecimiento de las importaciones del país exportador. Si la tasa de crecimiento de las

importaciones de algún país miembro es inferior a la de las importaciones totales, se considera que el país exportador no es el principal causante del daño.

La parte final del capítulo de salvaguardas establece los procedimientos a seguir para invocar los mecanismos de salvaguarda. De esta manera, se especifica que una autoridad competente tendrá la facultad sobre la determinación del daño. Asimismo se tendrán que llenar requisitos formales y llevar a cabo investigaciones y audiencias públicas para brindar a todas las partes la posibilidad de presentar alegatos.

#### Antidumping e impuestos compensatorios

El capítulo sobre prácticas desleales es uno de los más importantes del tratado porque define los mecanismos para combatir prácticas como el dumping, además de instrumentar los procedimientos aceptables para atacar subsidios e impuestos compensatorios. El TLC establece la creación de tribunales binacionales que se encargarán de revisar las decisiones definitivas en materia de antidumping e impuestos compensatorios que hubieran emitido las autoridades de los países miembros del TLC. Para la puesta en marcha de estos tribunales cada país se compromete a llevar a cabo las reformas legales necesarias de tal manera que estos tribunales puedan hacer efectiva la revisión de asuntos concernientes a antidumping e impuestos compensatorios, sin violar el derecho interno. El tratado también establece un procedimiento de impugnación extraordinaria que podrá revisar las decisiones tomadas por el tribunal arbitral y, si el caso lo amerita, anular la resolución inicial, lo que llevaría a la instalación de un nuevo tribunal arbitral. Finalmente, se crea un mecanismo de salvaguarda que podrá ser aplicado

en caso de que la aplicación de la legislación interna de un país actúe en detrimento del funcionamiento del proceso arbitral.

Los tribunales estarán integrados por cinco personas de los países signatarios, que serán seleccionados a partir de una lista elaborada por los tres países. Cada país podrá elegir a dos árbitros de entre la lista presentada por las contrapartes y el último integrante (y presidente del tribunal) será escogido por los árbitros seleccionados. Si no existe acuerdo, el último integrante será elegido al azar. La revisión de la resolución se efectuará aplicando únicamente el derecho del país importador. El tribunal arbitral tendrá la facultad de confirmar la resolución impugnada o cambiar dicha resolución, en cuyo caso notificará a la autoridad del país competente para adopte las medidas necesarias. El tratado estipula que el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el tribunal arbitral es obligatoria.

Por otra parte, el TLC permite que alguno de los países involucrado en una controversia y que no esté conforme con la resolución del tribunal arbitral pueda invocar un procedimiento de impugnación extraordinaria. En esos casos se instalará un comité integrado por tres jueces pertenecientes a los tres países. Si el comité concluye que se cumplen los supuestos que motivaron la impugnación extraordinaria, anulará la resolución original y se establecerá un nuevo tribunal arbitral.

Finalmente, se establece un mecanismo de salvaguarda especial que tendrá por objeto garantizar el buen funcionamiento del tribunal arbitral. Con este mecanismo un país signatario podrá solicitar la creación de un comité especial que se encargará de dictaminar si la aplicación de la legislación interna de alguno de los miembros ha provocado las siguientes situaciones: 1) impedido la instalación

del tribunal arbitral; 2) impedido que el tribunal dicte una resolución definitiva; 3) impedido la ejecución de la resolución arbitral o negado su efecto obligatorio; y 4) no ha brindado la oportunidad a un tribunal judicial independiente -que no viole el derecho interno- de revisar judicialmente los fundamentos de la resolución administrativa objeto de la controversia. Si el comité concluye que alguno de los países signatarios viola alguna de las condiciones anteriormente mencionadas, los países involucrados buscarán solucionar la controversia con base en las recomendaciones del comité. Pero en caso de que no se llegue a un arreglo satisfactorio, el país reclamante podrá suspender los tribunales arbitrales con el otro país litigante o, en su defecto, suspender otros beneficios derivados del tratado. A su vez el país, demandado podrá adoptar medidas de reciprocidad. Las medidas estarán vigentes hasta que ambos países solucionen sus diferencias.

Es interesante señalar que la cláusula de salvaguarda puede llevar a una seria confrontación entre dos países. Sin embargo, la confrontación total resultaría sumamente costosa para ambas partes ya que se perdería mucho más de lo que ambos países ganarían si cooperaran para solucionar sus diferencias. Es decir, los países litigantes podrían perder todos los beneficios de tratado si deciden no cooperar y suspender los tribunales arbitrales para solucionar los asuntos en materia de antidumping e impuestos compensatorios. Por ello, ésta cláusula introduce los incentivos positivos y reales a la cooperación más que a la confrontación. Además, la cláusula que indica que los tribunales binacionales solo utilizarán el derecho del país importador tiene implicaciones muy importantes, ya que por medio de ella existen incentivos para que los tres países unifiquen sus legislaciones comerciales y que éstas sean lo más justo posible y no discriminen a los otros países signatarios.

## Compras de Gobierno

El capítulo relativo a compras gubernamentales es de suma importancia por el enorme peso que tienen los gobiernos sobre la economía a través de las adquisiciones que realizan. El capítulo establece una serie de criterios y procedimientos para definir los montos de las compras gubernamentales que estarán sujetas a licitación internacional. Es decir, se establecerá un porcentaje de todas las compras gubernamentales (con algunas excepciones, como las adquisiciones militares) que estarán sujetas a licitación internacional. A su vez, el capítulo establece los plazos en que esta regla deberá instrumentarse, otorgando tiempos para el ajuste a la industria nacional de cada país.

En materia de compras gubernamentales el tratado abarcará las compras que realicen las dependencias y empresas de los gobiernos de cada uno de los países signatarios. Por lo que respecta a las dependencias de gobierno federal el tratado estipula que estos organismos deberán someter a licitación internacional las adquisiciones que superen 50 mil dólares para bienes y servicios y seis y medio millones de dólares para obra pública. A su vez las empresas públicas cuyas compras superen los 250,000 dólares para bienes y servicios u ocho millones de dólares para obra pública también deberán someterse a convocatorias internacionales.

En el caso de las compras gubernamentales entre Canadá y Estados Unidos se mantienen los montos acordados en el ALC, es decir, 25 mil dólares en adelante. Por lo que respecta a México, se especifica que el sector de compras gubernamentales será liberalizado de manera gradual y además se crea una reserva para las empresas mexicanas. De esta manera las empresas canadienses

y norteamericanas no podrán participar durante el periodo de transición más que un porcentaje limitado de las compras que realicen ciertas empresas públicas como Pemex y CFE. Con ello se otorgan garantías a una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas nacionales que son importantes proveedores de equipo y de servicios del sector público. El tratado también especifica una lista de entidades gubernamentales o agencias públicas en los tres países que no formarán parte de los acuerdos de compras gubernamentales. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se mantiene el sistema de cuotas que favorece a las pequeñas y medianas empresas norteamericanas. Además, los tres países acordaron que tampoco se incluirán las compras relacionadas con equipo militar o aspectos de seguridad nacional.

El tratado especifica una serie de procedimientos que permiten garantizar la transparencia en los mecanismos de licitación internacional de las entidades cubiertas por el acuerdo de compras gubernamentales. Se establecen reglas para determinar las especificaciones técnicas, calificar a proveedores, fijar plazos de licitación y algunos otros procedimientos relacionados con las adquisiciones gubernamentales. Asimismo se prohíben las prácticas compensatorias y cualquier otro mecanismo que discrimine a proveedores extranjeros. Por último, se establece un sistema para la impugnación de licitaciones que permitirá que una autoridad imparcial investigue las inconformidades de los proveedores derivadas del procedimiento de licitación o adjudicación. Como se mencionó en capítulos anteriores, la incorporación de mecanismos que garanticen la transparencia de las licitaciones internacionales también traerá consigo múltiples beneficios para las empresas mexicanas más competitivas ya que constituye un paso adicional para disminuir la discrecionalidad y corrupción que aún existe en numerosas agencias públicas y paraestatales mexicanas.

Por otra parte, se establecerán mecanismos de intercambio de información cuyo objetivo será el de divulgar entre los proveedores de los tres países las oportunidades de compras gubernamentales que se generen y, además, se crea un comité que brindará apoyo a la pequeña y mediana industria de los tres países para que estas últimas puedan conocer las oportunidades de adquisiciones gubernamentales en los tres países y participar en licitaciones internacionales.

Una cláusula de suma importancia para México es la que establece, que los gobiernos centrales de los tres países se comprometen a promover los acuerdos logrados en el sector de compras gubernamentales a nivel de los gobiernos estatales y provinciales para que estos acepten, voluntariamente, los compromisos establecidos en el TLC. Vale la pena señalar que tanto en Canadá como en Estados Unidos existen numerosas legislaciones estatales y regionales que limitan el acceso de las compañías extranjeras en materia de compras gubernamentales. Por ello, a partir de esta cláusula los gobiernos centrales de los países buscarán acuerdos con otros niveles de gobierno para que no se discrimine a proveedores extranjeros.

#### Comercio transfronterizo de servicios

En este apartado se establece el marco y el conjunto de reglas bajo las cuales operará el comercio de servicios entre los tres países. Se definen las modalidades de acceso, al igual que las reservas y excepciones (tanto federales como estatales y provinciales) que cada país impondrá para la prestación de servicios profesionales y se crean mecanismos para la expedición y certificación de licencias.



El TLC retoma y amplía las disposiciones establecidas por en el GATT y el ALC de Estados Unidos y Canadá sobre el comercio de servicios. Con ello los países signatarios se comprometen a otorgar trato nacional y trato de nación más favorecida a los prestadores de servicios de los otros países miembros. También se establece que un prestador de servicios de otro país signatario no está obligado a tener presencia local. Es decir, los prestadores de servicios de los países miembros no estarán obligados a residir o a establecer una oficina de representación, sucursal, o cualquier otro tipo de empresa para operar en el territorio de algún otro país.

En materia de servicios el tratado contempla una serie de reservas y exclusiones. Estas medidas podrán ser aplicadas ya sea a nivel federal, estatal o provincial y cada país signatario se compromete a elaborar en dos años, una lista de reservas estatales y provinciales correspondientes. A nivel municipal o local se otorga una mayor grado de autonomía a estas entidades, ya que se permite que mantengan medidas que no son compatibles con el TLC. Los países miembros podrán renovar o modificar las disposiciones listadas siempre y cuando las modificaciones no se vuelvan más restrictivas y dificulten el comercio de servicios. Asimismo, cada país podrá imponer una serie de restricciones cuantitativas no discriminatorias. Es decir, cada país podrá limitar el número de prestadores de servicios de los otros países miembros o limitar la gama de actividades que puedan desempeñar en algunos sectores. Finalmente, se especifica que las disposiciones en materia de servicios no se aplicarán a algunos sectores tales como: compras gubernamentales, subsidios, servicios financieros y servicios relacionados con energía. Asimismo, tampoco están contemplados la mayoría de los servicios aéreos, las telecomunicaciones básicas, los servicios sociales

proporcionados por los gobiernos, la industria marítima (salvo para algunos servicios entre México y Canadá) y los sectores restringidos por la Constitución mexicana.

El tratado establece una serie de medidas que facilitarán los procedimientos de expedición de licencias y la certificación de profesionales. Cada país buscará asegurarse que el otorgamiento de licencias y la certificación de profesionales se realice tomando en cuenta criterios objetivos y transparentes para garantizar que estos procedimientos no se vuelvan un obstáculo al comercio. Se buscarán mecanismos para el reconocimiento mutuo de licencias y certificaciones aunque ningún país tiene la obligación de reconocer, de manera automática, los estudios o la experiencia profesional de un prestador de servicios de otro país. Por último se creará un grupo de trabajo que buscará liberalizar el otorgamiento de licencias a consultores jurídicos extranjeros y la expedición de licencias temporales a ingenieros.

#### Transporte terrestre y servicios marítimos

En el capítulo de transporte terrestre se establece el conjunto de reglas para la liberalización del servicio terrestre en la región, otorgando un plazo de ajuste para los transportistas de los tres países. El tratado también contempla la unificación de normas técnicas y de seguridad entre los países signatarios para facilitar el comercio transfronterizo.

Al entrar en vigor el tratado, Estados Unidos se compromete a modificar, de manera gradual, su legislación interna para derogar la moratoria que actualmente impide a los operadores mexicanos de autobuses turísticos y de transporte brindar

servicios en el mercado transfronterizo. Esta moratoria no se aplica a las compañías canadienses, por lo que podrán seguir operando en territorio estadounidense de conformidad con el ALC. Por su parte, Canadá, que no mantiene restricciones a este respecto, seguirá permitiendo que los operadores de camiones y autobuses, mexicanos y estadounidenses obtengan permisos para operar en su territorio.

Tres años después de la entrada en vigor del tratado, México permitirá que compañías norteamericanas y canadienses puedan realizar entregas transfronterizas y recoger carga en los estados fronterizos. Además, nuestro país autorizará hasta un 49 por ciento de inversión estadounidense y canadiense en empresas mexicanas de autobuses y camiones de carga que se dediquen a servicios internacionales (incluyendo servicios de punto a punto dentro del territorio nacional). Por lo que concierne a las compañías de autobuses se permitirá que las compañías canadienses y norteamericanas inicien la prestación de servicios con itinerario fijo a territorio mexicano. Seis años después de la entrada en vigor del tratado, las compañías de carga extranjeras podrán prestar servicios en todo el territorio nacional. A partir del séptimo año se permitirá un 51 por ciento de inversión canadiense y norteamericana en empresas mexicanas de autotransporte de carga y autobuses. Finalmente, en el décimo año, se eliminarán todas las restricciones para permitir hasta un 100 por ciento de inversión extranjera en transporte de carga y de pasajeros.

Estados Unidos a su vez adoptará un calendario de liberalización similar al de México. Después de tres años permitirá que compañías mexicanas de carga realicen entregas en sus estados fronterizos pero mantendrá su moratoria en cuanto al otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de carga a

nivel interno. También mantendrá restricciones en cuanto a la inversión extranjera en transporte de carga, permitiendo únicamente una participación minoritaria de inversionistas mexicanos en empresas estadounidenses. En ese mismo lapso de tiempo se autorizará a las compañías mexicanas de autobuses de pasajeros realizar servicios transfronterizos con itinerario fijo, de y hacia cualquier parte de Estados Unidos. En el sexto año se permitirá que las compañías mexicanas de carga presten sus servicios en todo el territorio norteamericano y a partir del séptimo año se eliminará completamente la moratoria al otorgamiento de permisos para empresas de camiones de carga y autobuses con capital 100 por ciento mexicano.

Con el tratado, los tres países se comprometen a hacer compatibles las normas de autotransporte terrestre y las de operaciones ferroviarias. Para ello, se buscará homogeneizar las normas técnicas y de seguridad para los vehículos de carga, estableciendo disposiciones sobre el equipo, las llantas y frenos, peso y dimensiones, mantenimiento y reparación al igual que niveles de emisión permitidos. Asimismo se buscará hacer compatibles pruebas médicas y no médicas para el otorgamiento de licencias a los conductores de camiones, locomotoras y equipo ferroviario en general. También se establecerán una serie de requisitos y disposiciones que los conductores y personal operativo tendrán que llevar a cabo en operaciones transfronterizas. Por ello, los tres países se comprometen a establecer centros de información en sus territorios que brindarán apoyo a los conductores en cuestiones como autorizaciones para operar y requisitos de seguridad.

El tratado establece que cinco años después de su entrada en vigor se constituirá una comité de funcionarios de los tres países que evaluará los

problemas del autotransporte en cada país al igual que los efectos de la liberalización. A partir del séptimo año, este comité ampliará sus facultades, ya que evaluará la posibilidad de liberalizar aún más el transporte terrestre.

El TLC también contempla algunas disposiciones sobre servicios de ferrocarril y servicios portuarios marítimos. Por lo que respecta a los primeros, México, de acuerdo a sus restricciones constitucionales, mantiene algunas reservas en cuanto a la inversión privada en ferrocarriles. Sin embargo, permitirá que Estados Unidos y Canadá puedan seguir comercializando sus servicios ferroviarios en territorio mexicano, operando trenes unitarios con sus propias locomotoras y también permitirá la participación extranjera en la construcción de infraestructura ferroviaria. Asimismo, se autorizará que compañías canadienses y norteamericanas tengan propiedad en terminales de carga. Por su parte, Estados Unidos y Canadá permitirán que México siga teniendo un acceso completo a sus servicios ferroviarios.

Por lo que respecta a los servicios portuarios México permitirá hasta 100 por ciento de inversión canadiense y estadounidense en instalaciones y servicios portuarios mexicanos (que incluyen, grúas, muelles, terminales y manejo de estiba) siempre y cuando las empresas manejen su propia carga. En caso de que las empresas extranjeras manejen carga de terceros se permitirá la inversión foránea con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La liberalización de los servicios de transporte terrestre y de otros servicios como el ferroviario y el marítimo constituyen un punto clave para asegurar el éxito de un tratado de libre comercio. México, siendo el país que cuenta con la menor

infraestructura de transporte terrestre y marítimo, tendrá que trabajar a pasos acelerados en este aspecto para facilitar la consolidación de sus modelo exportador. En este sentido el reciente anuncio de la privatización de la operación de servicios portuarios constituye un paso adicional para consolidar este sector.

## Telecomunicaciones

El capítulo sobre telecomunicaciones establece las reglas para la utilización de los servicios de telecomunicaciones y de radio y televisión entre los tres países y se determinan las modalidades de acceso a ciertos servicios especializados con alto valor agregado tales como: bancos de datos, correo electrónico, tele-reservaciones y telefax, entre otros.

El TLC contempla que las redes públicas de telecomunicaciones en los tres países deberán estar disponibles tanto para las empresas como para los individuos que podrán utilizarlas en términos razonables y no discriminatorios. Los países signatarios se comprometen a garantizar el arrendamiento de líneas privadas, la conexión de equipo terminal u otro equipo a redes públicas, interconectar circuitos privados a redes públicas y realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento. Cumpliendo con el requisito de no discriminación, el TLC establece que solo se podrán imponer restricciones al acceso y al uso para proteger el buen funcionamiento técnico de las redes públicas.

Por lo que respecta a las tarifas se especifica que éstas deberán reflejar los costos económicos de la operación y el arrendamiento de circuitos privados deberá estar disponible sobre una base fija; sin embargo, se permite la aplicación

de subsidios cruzados. En el caso mexicano esta cláusula es vital para la empresa Teléfonos de México, ya que el servicio local es sumamente barato pero el servicio foráneo e internacional es uno de los más caros del mundo. Por ello, la compensación de tarifas entre los servicios locales e internacionales permite asegurar la rentabilidad de la empresa. El tratado estipula además que los tres países no estarán obligados a conceder autorización para prestar u operar redes y servicios de telecomunicaciones públicas a una empresa de otro país miembro y se reservan el derecho de prohibir a los operadores de redes privadas la prestación de redes y servicios públicos de comunicación. Para el caso de México, el tratado reconoce que el gobierno podrá designar a un prestador monopólico de redes y servicios públicos, sin embargo; se compromete a cuidar que el monopolio no abuse de su posición en actividades fuera de su campo y también deberá de vigilar que el monopolio no establezca mecanismos de discriminación para el acceso a las redes de uso público. Aunque estas cláusulas obligan a supervisar el desempeño de Telmex, el tratado no garantiza que mejore la calidad del servicio telefónico.

El tratado también contempla una serie de disposiciones para los servicios de valor agregado bajo condiciones no discriminatorias. Los prestadores de servicios con valor agregado podrán gozar de mayor libertad que los prestadores de redes y servicios públicos ya que no tendrán que prestar servicios al público en general o justificar sus tarifas en base a sus costos.

Los tres países se comprometen a elaborar sistemas de información que estarán a disposición del público interesado. La información contendrá las condiciones para la prestación de un determinado servicio, tarifas, especificaciones técnicas sobre las redes públicas, información sobre las

entidades reguladoras en materia de normas, condiciones para la conexión de equipo terminal y otras disposiciones legales relacionadas con el otorgamiento de permisos, registros y licencias. Por último, se establece que los tres países cooperarán para el desarrollo e intercambio de información técnica.

## Inversión

El capítulo sobre inversión es quizá el más importante de todos porque liberaliza los flujos de inversión a todos los sectores de la economía, con la sola excepción de aquellos expresamente excluidos por la Constitución. Se crea un nuevo régimen de inversión extranjera que incluye trato nacional a todos los inversionistas en los tres países, se definen las reglas de desempeño que son legítimas en el tratado, se crean mecanismos para la resolución de controversias en materia de inversión y se establecen marcos de referencia sobre la aplicación de las disposiciones generales a los gobiernos.

El TLC define el concepto de inversión en un sentido amplio. Para efectos del tratado, la inversión abarca todas las formas de propiedad y participación accionaria en las empresas, es decir, todas aquellas formas de propiedad tangible e intangible y aquellas que derivan de un contrato. Los tres países acordaron que los mecanismos de liberalización de la inversión estén sustentados en dos principios: trato nacional y trato de nación más favorecida. El trato nacional implica que cada país signatario otorgará a los inversionistas de un país miembro del TLC, un trato no menos favorable que el que reciben los inversionistas locales. Esta disposición también se aplicará a nivel municipal, provincial y estatal. El trato de nación más favorecida implica que se otorgará a los inversionistas de los países miembros del TLC un trato no menos favorable que el que se otorga a otros



países ajenos al tratado. Además los tres países se comprometen a garantizar la plena seguridad y protección a la inversión de los países miembros de acuerdo con las normas que dicta el derecho internacional.

El tratado estipula que ninguno de los países signatarios podrá condicionar la inversión de otro país miembro. Para ello se prohíben los requisitos de desempeño a las inversiones extranjeras, ya que estos últimos implican imponer a la inversión extranjera restricciones tales como: niveles mínimos o máximos de exportación, requisitos de contenido nacional, niveles de importación que estén sujetos ingresos por exportación, cláusulas de transferencia de tecnología y requisitos de fabricación en una región determinada. Este apartado elimina muchos de los mecanismos que México había utilizado para atraer y limitar la inversión extranjera y que muchas veces tuvieron por efecto impedirla. El tratado también estipula que los inversionistas de los países miembros podrán convertir los ingresos derivados de sus ganancias, ventas, y pagos de préstamos en divisas y, además, podrán transferirlas libremente a su país de origen. En materia de expropiación, los tres países acordaron que no se podrá expropiar, de manera directa o indirecta, inversiones que realicen los empresarios miembros de algún país miembro, salvo por causas de utilidad pública y con base en el principio de no discriminación. Además, en caso de que proceda alguna expropiación se deberá indemnizar lo más rápidamente posible a los inversionistas afectados con un monto justo. Para dirimir las diferencias que se pudieran presentar en materia de inversión (ya sea por motivos de expropiación o por alguna violación de alguno de los principios mencionados anteriormente) se crea un mecanismo de solución de controversias que establecerá procedimientos de arbitraje entre el país receptor y el inversionista afectado.

El capítulo de inversiones contiene una sección de compromisos y excepciones para cada país. Las disposiciones sobre inversión no se aplicarán en algunos sectores sensibles como las compras de gobierno o en algunas empresas que se dediquen a la fabricación de armamento militar por motivos de seguridad nacional. En el caso de México se especifica que se respetarán las restricciones constitucionales, por lo que el gobierno se reserva en exclusiva algunas actividades en donde no podrá participar la inversión extranjera y además en algunos sectores, como los bancos, se limitará la participación extranjera. En un periodo de dos años cada país se compromete a proporcionar una lista de sectores en los cuales no podrá participar (o solo podrá hacerlo de manera limitada) la inversión extranjera incluyendo las excepciones estatales y provinciales. Una vez que se determinen los sectores y los plazos para la liberalización de la inversión, los países no podrán imponer restricciones adicionales salvo en el caso de algunas actividades sensibles como telecomunicaciones básicas, servicios sociales y marítimos que no estarán sujetos a estas reglas.

Finalmente el tratado especifica que ningún país podrá disminuir sus normas ambientales para captar mayores montos de inversión extranjera. Con ello, se garantiza que toda la nueva inversión que se genere a raíz del TLC cumpla con regulaciones idénticas en los tres países.

### Servicios Financieros

En el capítulo sobre servicios financieros y seguros se establecen los mecanismos de liberalización de este sector y se diseña un proceso de apertura gradual y diferenciado para los diferentes tipos de instituciones financieras.

La primera parte del capítulo del sector financiero está consagrado a establecer el marco y las reglas generales bajo las cuales se liberará dicho sector. Con el tratado cada uno de los países signatarios permitirá que los proveedores de servicios financieros de los otros países miembros puedan establecerse en su territorio para efectuar operaciones de banca, seguros, valores y otros servicios financieros. Sin embargo, cada país estableció distintos compromisos específicos para la liberalización de este sector, los periodos de transición y las restricciones que operarán en su territorio.

Con el tratado México permitirá la instalación de empresas financieras norteamericanas y canadienses bajo la figura de subsidiarias y se aplicarán restricciones a la participación de mercado de estas instituciones durante un periodo de transición que concluirá en el año 2000. A partir de ese momento México podrá imponer salvaguardas temporales y seguirá manteniendo restricciones en cuanto al porcentaje de participación extranjera en instituciones financieras mexicanas. Sin embargo, la liberalización del sector financiero presenta diferencias según se trate de bancos, casa de bolsa o de otro tipo de instituciones financieras, como aseguradoras o empresas de factoraje.

#### 1) Bancos y casas de bolsa

Para instituciones financieras como los bancos o casas de bolsa se establece un periodo de ajuste de cerca de trece años, dividido en tres etapas. La primera etapa tendrá una duración de seis años (1994 a 2000) durante los cuales se permitirá que los bancos extranjeros tengan una participación inicial del ocho por ciento del mercado total, porcentaje que se irá incrementando gradualmente hasta alcanzar

el 15 por ciento al final del periodo. Durante el mismo lapso de tiempo las casas de bolsa canadienses y norteamericanas podrán incrementar su participación del 10 al 20 por ciento del mercado total. Durante este periodo, se aplicarán límites individuales de participación que ascenderán al 1.5 por ciento del mercado total para bancos y cuatro por ciento para casas de bolsa.

En la segunda etapa, que va del año 2000 al 2004, se permitirá que los bancos canadienses y norteamericanos incrementen su participación hasta alcanzar un 25 por ciento del mercado bancario mexicano. Sin embargo, se seguirán aplicando restricciones a la participación individual ya que una institución extranjera no podrá participar con más del cuatro por ciento del mercado total. En caso de que la participación extranjera agregada supere el 25 por ciento después del 2004, México se reserva el derecho de aplicar una cláusula de salvaguarda; pero dicha cláusula no podrá durar más de tres años, es decir hasta el 2007. A partir de ese momento, México podrá establecer consultas con Estados Unidos y Canadá y, si existe común acuerdo entre los tres países, el gobierno mexicano quedará facultado para seguir imponiendo restricciones a la participación extranjera. Por lo que concierne a las casas de bolsa, se estipula que a partir del año 2000 las instituciones extranjeras podrán incrementar su participación hasta alcanzar un 30 por ciento. En el caso de que la participación extranjera supere dicho monto también se aplicará un mecanismo de salvaguarda temporal similar al que se aplica a las instituciones bancarias. Es decir, el gobierno mexicano logró una protección excepcional en el sector financiero, más allá que cualquiera de los otros dos países. Canadá por ejemplo, permitió que se pudiera instalar cualquier institución financiera nueva de propiedad extranjera y limitó a un máximo de 30 por ciento la participación extranjera en instituciones financieras existentes. Fuera de

eso, ni Canadá ni Estados Unidos establecieron limitación alguna a la participación de bancos o casas de bolsa mexicanos en sus países.

## 2) Aseguradoras

En el caso de las aseguradoras, México permitirá la participación de empresas canadienses y norteamericanas en este rubro; sin embargo se aplicarán restricciones diferenciadas según se trate de sociedades de coinversión o de nuevas subsidiarias que deseen establecerse en México. Las compañías norteamericanas y canadienses asociadas con aseguradoras mexicanas podrán incrementar su participación extranjera hasta alcanzar un 30 por ciento en 1994. Entre 1994 y 1998, la participación extranjera podrá acrecentarse gradualmente hasta alcanzar el 51 por ciento y, a partir del año 2000, los extranjeros podrán participar hasta con un 100 por ciento en la sociedad, aunque para las compañías norteamericanas y canadienses que ya se encuentran asociadas hoy en día con compañías mexicanas se permitirá que la inversión extranjera sea del 100 por ciento a partir del 1 de enero de 1996. En el caso de las coinversiones no se establecen topes máximos a la participación en el mercado ni tampoco se establecen topes individuales. El tratado estipula que las empresas canadienses y norteamericanas que no estén asociadas con compañías mexicanas podrán constituir filiales en territorio mexicano. Sin embargo, su participación inicial quedará limitada a un seis por ciento del mercado total y ésta podrá acrecentarse de manera gradual hasta alcanzar el 12 por ciento en 1999. En lo individual, las filiales de compañías extranjeras estarán limitadas a una participación máxima de 1.5 por ciento del mercado total. A partir del año 2000, todas las restricciones para las filiales quedarán eliminadas.

3) Compañías de factoraje, arrendamiento y otras empresas financieras no bancarias

El tratado estipula que México permitirá la participación de empresas canadienses y norteamericanas de factoraje y arrendamiento. Sin embargo, estas empresas estarán sujetas a las mismas restricciones temporales de participación que se les imponen a las casas de bolsa. Es decir, durante el periodo de transición las empresas de factoraje y arrendamiento extranjeras solo podrán tener una participación inicial del 10 por ciento, monto que se irá incrementando hasta alcanzar el 20 por ciento en el año 2000. Sin embargo, a diferencia de las casas de bolsa, no se impone ningún tope a la participación individual de este tipo de instituciones. México también permitirá la participación de inversión extranjera en almacenes generales de depósito, afianzadoras, casas de cambio y sociedades controladoras de sociedades de inversión, siempre y cuando operen como filiales de compañías norteamericanas y canadienses. En este caso no se impone ninguna restricción en cuanto a montos de participación individuales o totales. Finalmente, por lo que respecta a las empresas financieras no bancarias (mejor conocidas como non-bank banks), se permitirá a las filiales de las compañías canadienses y norteamericanas operar en territorio nacional y ofrecer servicios relacionados con crédito al consumo, crédito comercial, servicio de tarjetas de crédito, préstamos hipotecarios. Sin embargo, durante el periodo de transición los activos agregados de estas compañías no podrán sobrepasar el tres por ciento de los activos totales de los bancos más aquellos de las empresas financieras no bancarias de objeto limitado. Los servicios de crédito que prestan las filiales de las empresas automotrices no estarán sujetas a estas disposiciones.

Por su parte, Canadá se compromete a extender a México los beneficios en materia financiera contemplados dentro del ALC suscrito entre este país y Estados Unidos. De esta manera, los inversionistas mexicanos y estadounidenses estarán exentos de cumplir con la regla que impide a los no residentes adquirir más del 25 por ciento de las acciones una institución financiera canadiense sometida a jurisdicción federal. Los bancos mexicanos también quedarán exentos de la cláusula que impide que los inversionistas extranjeros puedan adquirir más del 12 por ciento de los activos totales del sistema bancario canadiense. Finalmente, los bancos de los países miembros no requerirán la aprobación del ministerio de finanzas para abrir más de una sucursal en el territorio canadiense.

Con el tratado, Estados Unidos se compromete a derogar durante cinco años la Ley Glass Steagal que impide la operación simultánea de la banca comercial con la de inversión y la asociación de bancos con casas de bolsa. Esto permitirá que los grupos financieros mexicanos que hayan adquirido un banco mexicano con operaciones en Estados Unidos también puedan continuar operando su casa de bolsa en territorio norteamericano durante un lapso de cinco años. Sin embargo, se precisa que la adquisición deberá de haber ocurrido antes de la entrada en vigor del tratado y que el banco y la casa de bolsa que caigan en esta excepción debieron haber iniciado operaciones en territorio estadounidense antes del primero de enero de 1992 y 30 de junio de 1992 respectivamente. Se precisa que la casa de bolsa mexicana no podrá incrementar el tipo de actividades que realiza ni adquirir otras casas de bolsa instaladas en territorio norteamericano. Después del quinto año, los agentes financieros mexicanos deberán de atenerse a las disposiciones legales que prevalezcan en Estados Unidos. Es decir, si la ley Glass Steagal es derogada por el Congreso norteamericano, las casas de bolsa y bancos mexicanos podrán seguir operando normalmente. Sin embargo, si la ley

Glass Steagal permanece, los agentes financieros mexicanos no podrán seguir operando simultáneamente un banco y una casa de bolsa.

## Propiedad intelectual

El capítulo sobre propiedad intelectual resultó del tema de negociación del mismo nombre y establece las reglas del juego para otorgar protección en materia de derechos de autor, patentes, marcas, diseños, secretos industriales, circuitos integrados y semiconductores e indicaciones geográficas. La protección de estos derechos se considera una condición necesaria para el comercio y, sobre todo, otorga garantías a la inversión extranjera.

En lo referente a los derechos de autor, los tres países se comprometen a proteger obras literarias, programas de cómputo y bases de datos. Para los programas de cómputo y fonogramas se podrán conceder derechos de renta y se estipula que existe un derecho de protección de por lo menos cincuenta años para los fonogramas. En materia de patentes el tratado permite la concesión de patentes para productos y procesos en prácticamente todo tipo de inventos, entre los cuales destacan las patentes farmacéuticas y agroquímicas que son de vital importancia para el desarrollo de esas industrias. Además, los tres países buscarán eliminar cualquier disposición o traba que impida la adquisición de derechos de patente o que busque discriminar en contra de alguno de los países miembros.

Además de los derechos de autor y de las patentes, el tratado establece compromisos específicos para proteger algunos productos y servicios novedosos tales como los circuitos integrados, señales codificadas difundidas por satélites,



secretos industriales y se buscará que las invenciones que se realicen en materia de servicios reciban la misma protección que la que reciben los productos industriales.

#### Entrada temporal de personas de negocios

La entrada temporal de personas por motivos de negocios resulta una consecuencia natural del incremento comercial entre los países. En este apartado se establecen compromisos específicos de cada uno de los países miembros del TLC que permitirán facilitar la entrada temporal de personas de negocios en la zona de América del Norte.

El tratado establece cuatro categorías de personas de negocios las cuales podrán calificar para la entrada temporal a alguno de los países signatarios. En primer lugar se encuentran los visitantes de negocios, es decir, profesionistas que desempeñan actividades relacionadas con la investigación y diseño, manufactura y producción, mercadotecnia, ventas, servicio después de la venta y otros servicios generales. También calificarán los comerciantes que lleven a cabo un intercambio sustancial de bienes y servicios entre los países signatarios. La tercera categoría contemplada dentro del tratado la constituyen los inversionistas que deseen invertir una parte sustancial de su capital en alguno de los países miembros. Por último, se permitirá la entrada temporal de personal que es transferido por una compañía a otro de los países miembros del TLC. Sin embargo, se especifica que el personal transferido deberá contar con ciertos requisitos como poseer conocimientos especializados u ocupar un puesto administrativo o ejecutivo. También se permitirá que ciertas categorías de profesionistas (no contemplados en las categorías anteriores) que cumplan ciertos

requisitos mínimos de preparación y que pretendan llevar a cabo actividades de negocios puedan calificar para la entrada temporal a alguno de los países miembros.

El tratado establece que la entrada temporal de personas de negocios funcionará por medio de un sistema de cuotas. Estados Unidos y México acordaron limitar la entrada de mexicanos a territorio estadounidense a un número de 5,500 personas por año. Esta cuota se sumará a la cuota global que tiene Estados Unidos para la entrada de profesionistas procedentes de todos los países del mundo y que en la actualidad alcanza una cifra de 65,000 personas por año. El tratado contempla mecanismos de consulta entre México y Estados Unidos que permitirán incrementar la cuota anual por mutuo acuerdo y, al cabo de diez años, se eliminarán todas las restricciones para la entrada temporal de personas de negocios. Por su parte Canadá no impone a México límite alguno a este respecto. El tratado, también mantiene los compromisos pactados en el ALC entre Canadá y Estados Unidos.

Los tres países se comprometen a realizar consultas y a establecer un grupo de trabajo que tendrá por objeto revisar las disposiciones sobre la entrada temporal de personas de negocios. Este grupo de trabajo analizará, entre otras cuestiones, la posibilidad de extender los beneficios de la entrada temporal de personas de negocios al cónyuge de la persona que haya obtenido dicha autorización. Por último, cada país se compromete a publicar la información pertinente y los requisitos a seguir para que las personas de negocios obtengan los beneficios de estas disposiciones.

## Solución de controversias

El capítulo sobre solución de controversias incorpora un mecanismo de revisión judicial a través de tribunales, integrados por miembros de los tres países, que tendrán por misión la de resolver las disputas que se vayan presentando. Por su naturaleza, éste es el capítulo trascendental del tratado, pues establece mecanismos que no son arbitrarios ni están sujetos a presiones políticas en ninguno de los tres países. Es decir, despolitiza los conflictos comerciales y favorece una resolución técnica de conflictos básicamente técnicos. Este capítulo crea, de hecho, una base firme de igualdad entre México y Estados Unidos para la solución de conflictos, situación que no existía antes del tratado.

Para solucionar las controversias comerciales, el tratado establece una serie de marcos institucionales. La institución central de tratado estará integrada por la Comisión de Comercio, conformada por ministros o funcionarios a nivel de gabinete que cada país designe. Esta comisión tendrá una serie de sesiones anuales, pero su trabajo a lo largo del todo el año será desempeñado por funcionarios de los tres gobiernos que integrarán diversos comités y grupos de trabajo. Para apoyar el trabajo de la Comisión, el TLC establece la creación de un secretariado así como otros grupos secundarios y tribunales que apoyarán a la Comisión en la administración conjunta y efectiva de la zona de libre comercio.

Para dirimir los conflictos comerciales, el TLC crea una serie de reglas y procedimientos que conduzcan a la solución de las controversias. Cuando surja un problema comercial, uno de los primeros pasos que el gobierno afectado podrá seguir, será el de solicitar consultas a los otros gobiernos involucrados, los cuales deberán atender la solicitud. Posteriormente, si las consultas no contribuyen a

resolver el problema dentro de un plazo de 30 a 45 días, cualquiera de los dos países en disputa podrá convocar a una reunión plenaria de la Comisión de Comercio. Esta última intentará dirimir el conflicto mediante la mediación y la conciliación o cualquier otro método alternativo que ayude a solucionar el problema. Si no se logra una resolución mutuamente satisfactoria después de la intervención de la Comisión, cualquiera de los dos países litigantes podrá solicitar el establecimiento de un tribunal arbitral.

El tratado preve que se puedan utilizar foros alternativos para dirimir controversias. De esta manera, el país demandante podrá escoger entre las instancias que preve el GATT para la solución de controversias o los tribunales arbitrales contemplados en el TLC. En caso de que la controversia involucre a los tres países se establece un procedimiento especial. Si el país demandado desea someter el asunto a un foro distinto del establecido por los países demandantes, estos últimos establecerán consultas para llegar a un acuerdo. Si no existe consenso, entonces el procedimiento se llevará a cabo ante un tribunal arbitral establecido según las disposiciones del tratado. El TLC especifica que una vez escogido un foro, éste será excluyente del otro. Es decir, si se escoge solucionar la controversia en los tribunales arbitrales contemplados dentro del TLC, los foros para dirimir controversias del GATT quedarán excluidos y viceversa. En el caso de que se opte por la dirimir la solución de la controversia en los tribunales contemplados por el TLC, el tercer país (que no forzosamente estaría involucrado en la controversia) podrá participar como país reclamante o simplemente limitarse a presentar comunicaciones orales y escritas.

Los procedimientos para el establecimiento de tribunales arbitrales serán los siguientes. Los tribunales estarán integrados por cinco miembros, quiénes

serán elegidos de una lista elaborada conjuntamente por los tres países. Los miembros de los tribunales tendrán que ser expertos en materia jurídica o comercial o de cualquier otra área de especialidad relevante para la solución de la controversia, y podrán ser ciudadanos originarios de los países signatarios o de cualquier otro país que no sea miembro de la zona de libre comercio de América del Norte. En el caso de la resolución de disputas en materia financiera se establece una lista especial de expertos que podrán ser escogidos para actuar como miembros del tribunal.

En los métodos de selección de los miembros del tribunal se utilizará un mecanismo novedoso conocido como "selección inversa". Este método parte de un principio sencillo y permite asegurar la imparcialidad del tribunal ya que el país que selecciona primero tendrá que escoger a los miembros del tribunal de entre la lista que presenten sus contrapartes. El presidente del tribunal será escogido primeramente por acuerdo entre los países litigantes. Si no existe consenso, el presidente será elegido al azar. Sin embargo, el presidente no podrá ser miembro del país que realice la selección, aunque es posible escoger a un ciudadano de un país no miembro del TLC. Posteriormente, cada país seleccionará a dos miembros de entre la lista que presenten, el país (o los otros países) contendiente(s). El mecanismo de selección inversa sin duda representa una gran aportación mexicana al tratado ya que evita que dos países se coaliguen en contra de un tercer país en discordia. Además, ofrece incentivos para que cada país presente una lista de jueces que sean reconocidos por su rectitud e imparcialidad (y no miembros que favorezcan al país demandante o demandado) ya que serán las contrapartes quiénes seleccionarán a estos miembros. Finalmente, el método de selección inversa resuelve muchos de los problemas que se habían presentado en el sistema de resolución de disputas del ALC suscrito entre Canadá y Estados

Unidos, ya que en múltiples ocasiones los miembros de estos tribunales habían sido escogidos por compromisos políticos. Es importante señalar que el principio de "selección inversa" también fue adoptado para resolver los casos de dumping aunque existen diferencias en la manera de seleccionar al tribunal. En el caso de dumping, el tribunal estará integrado por dos miembros que escoge cada país del grupo propuestos por los otros, quiénes a su vez seleccionarán a un presidente. Como se puede observar en el caso de dumping, primero se escoge a los miembros que integran al tribunal y estos, a su vez, escogen al presidente. En la solución de controversias, el mecanismo funciona al revés, es decir, primero se escoge al presidente del tribunal y posteriormente a los miembros que lo integran. En ambos casos opera el principio de "selección inversa" sin embargo, en los casos de dumping es necesario integrar los tribunales con un grupo de expertos calificados en la materia. Es decir, por la naturaleza de los casos de dumping -en los cuales solo se aplica el derecho del país importador- se requiere de un personal mucho más especializado que en el caso de soluciones de controversias. Por otra parte para resolver los casos de dumping, los tribunales que se integran son esencialmente binacionales mientras que en los de solución de controversias los tribunales pueden ser binacionales o trinacionales.

Por último, El TLC establece que los tribunales para la solución de controversias deberán presentar un informe preliminar de carácter confidencial a los países litigantes en un plazo no mayor a 90 días. Por su parte, los países en discordia tendrán un plazo de 14 días para hacer comentarios respecto al informe. Finalmente, treinta días después de que se haya presentado el informe preliminar, los tribunales presentarán el informe final, el cual será turnado a la Comisión para su publicación. A partir del informe final los países en disputa deberán resolver la controversia con base en las recomendaciones del tribunal. Si este último

determina que el país demandado ha actuado de manera incompatible con las reglas establecidas en el TLC y los países litigantes no logran ponerse de acuerdo dentro de un plazo predeterminado (a pesar de la recomendación del tribunal), el país demandante podrá suspender de manera unilateral los beneficios contemplados dentro del TLC hasta que se resuelva el asunto. Si el país demandado considera injustificada la represalia podrá demandar la instalación de un tribunal para que emita una resolución a este respecto. Por último, el TLC contempla la creación de un comité consultivo cuya función consistirá en analizar métodos alternativos para la solución de controversias entre particulares en la zona de libre comercio de América del Norte.

#### Administración de disposiciones legales

El tratado contempla el diseño de una serie de reglas y procedimientos que permitirán a los funcionarios de las tres naciones administrar y ejecutar las disposiciones legales contempladas en el TLC. Se establecerán disposiciones sobre notificación e intercambio de información entre los tres gobiernos para consultar y analizar cualquier acción que pudiese adoptar alguno de los países miembros y que afecte el buen funcionamiento del TLC. Con esta serie de medidas se buscará evitar y reducir al máximo las posibilidades de que surjan controversias.

#### Excepciones

El tratado incluye una serie de excepciones que permitirán a cada uno de los países miembros proteger sus intereses nacionales o resguardar ciertos sectores sensibles. Por ello, el TLC incluye una cláusula de excepciones generales que

permitirá que un país adopte medidas que restrinjan o afecten el comercio, cuando estas acciones estén encaminadas a proteger ciertos intereses tales como: la moral pública, la seguridad, la vida o la salud animal, vegetal o humana, los tesoros y patrimonios nacionales, la conservación de recursos naturales. Sin embargo, el tratado especifica que dichas medidas no deberán convertirse en restricciones disfrazadas para impedir el comercio o en medidas discriminatorias hacia alguno de los países miembros. Además, en materia de seguridad nacional se establece que ninguna de las medidas dispuestas en el tratado afectará las medidas que cualquiera de los países signatarios considere necesarias para proteger sus intereses de seguridad nacional. También se especifica que, en algunas circunstancias, los países signatarios podrán adoptar medidas que limiten el comercio para proteger su balanza de pagos. Sin embargo, esta cláusula solo podrá aplicarse en ciertas circunstancias predeterminadas y de acuerdo con las reglas establecidas por el Fondo Monetario Internacional. Por último, el tratado ratifica los acuerdos sobre industrias culturales establecidos en el ALC entre Canadá y Estados Unidos.

#### Disposiciones Finales

El capítulo sobre disposiciones finales especifica algunos de los procedimientos bajo los cuales operará el tratado. Se establece que el TLC entrará en vigor el primero de enero de 1994, una vez concluido el proceso de aprobación legislativa en cada uno de los países involucrados. En este apartado también se incluye una cláusula de adhesión para que otros países interesados pudiesen ser incluidos como nuevos miembros de TLC, aunque se trata de una cláusula conceptual, pues no establece mecanismos de acceso. Por último, se establece una cláusula de reforma y denuncia, que permitirá introducir reformas al tratado. Asimismo esta



cláusula ofrece la posibilidad de que alguno de los países miembros que ya no desee pertenecer a la zona de libre comercio pueda cancelar su pertenencia al TLC con una notificación previa de seis meses.

## Conclusión

En suma, el tratado es un conjunto de acuerdos sobre temas por demás complejos y donde los detalles específicos son tan importantes como los planteamientos generales, pues es ahí donde se encuentran las oportunidades que el TLC habrá de favorecer o impedir. La extensión del tratado mismo, más de dos mil páginas incluyendo las tablas de reducciones arancelarias, evidencia la enorme complejidad del tratado y la importancia de cada uno de los componentes.

Pero la esencia del tratado, como deja ver este resumen, reside en un solo factor: en cada uno de los sectores y áreas de actividad lo que se buscó fue crear condiciones equitativas para que los ciudadanos de los tres países puedan operar e invertir libremente en cualquiera de ellos. Esto quiere decir que los mexicanos van a gozar de los mejores productos disponibles en la región, así como de muchos de los servicios que se ofrecen en los tres países. Claro que la contraparte será que la presión sobre la industria nacional para proveer productos y servicios de primera calidad será enorme. Es ahí donde reside el verdadero reto del tratado: los fabricantes nacionales van a tener que ser tan buenos como el mejor para mantenerse en el mercado.

El reto, en suma, es el de convertirnos en un país moderno. El tratado crea las condiciones para que eso sea posible. Llevarlo a cabo es el desafío que tenemos frente a nosotros todos los días a partir de ahora. Muchas de las cosas

que contiene el tratado van a ser motivo de controversias. Algunos dirán que se debió haber ido más lejos en tal o cual sector en tanto que otros argumentarán que se cedió demasiado en esta o aquella sección. Ambas posturas son sin duda legítimas desde el punto particular de cada observador. El tratado no es más que el mejor equilibrio que los negociadores de los tres países pudieron lograr entre los objetivos nacionales de cada uno de ellos y los intereses internos de cada país. Naturalmente no todo lo que el tratado contiene puede satisfacer a todos. Se trata, sin embargo, de un marco excepcional que establece garantías extraordinarias para el avance de la reforma económica mexicana, a la vez que asegura la disponibilidad para la defensa de los intereses mexicanos frente a Estados Unidos y Canadá. Es de esperarse que, en el tiempo, se continúe avanzando con el proceso de adaptación de cada una de las tres economías, lo cual permitirá profundizar, mejorar y corregir los arreglos conseguidos en el tratado, de acuerdo a como la realidad evidencie tal necesidad.

## ¿COMO AFECTARA EL TRATADO A MEXICO?

Por siglo y medio, los mexicanos hemos visto a Estados Unidos con suspicacia. No era para menos: nuestra historia está fuertemente influenciada por el devenir de nuestro vecino norteamericano. Primero, el movimiento de independencia de Estados Unidos a finales del siglo XVIII se constituyó en una de las fuentes de inspiración del movimiento independentista mexicano. Más adelante, sin embargo, México experimentó dolorosamente el efecto de las ambiciones territoriales de Estados Unidos. Siguió varias invasiones, la última en 1914. No en vano Porfirio Díaz acuñó la frase célebre que dice "Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos".

A la luz de nuestra historia, el hecho de haber negociado un tratado de libre comercio con Estados Unidos tiene tres implicaciones fundamentales. Ante todo entraña un reconocimiento de que el mundo ha cambiado y que lo que era válido hace cien años ya no lo es en la actualidad. Nuestros intereses nacionales son distintos de los de Estados Unidos, pero coinciden en dos puntos medulares: primero, en que el desarrollo económico de ambas naciones es la mejor garantía de una convivencia pacífica; y segundo, en que una fuerte interacción económica entre los dos países va a permitir elevar la competitividad de ambas economías y eso, a su vez, se va a traducir en una mayor riqueza para los habitantes de la región. El primer gran cambio que ha realizado México es el de encontrar nuestros puntos de convergencia con Estados Unidos y no el de suponer que desaparecieron aquellos en que tenemos divergencias fundamentales.

En segundo lugar, México ha decidido concebir a la frontera con Estados Unidos no como una maldición, como implícitamente se percibió desde Porfirio

Díaz, sino como una oportunidad única en el mundo. México pudo haber enfocado sus estrategias de desarrollo hacia el sur, el este y el oeste, pero el gobierno llegó al reconocimiento de que la llave de esas tres otras latitudes reside en la relación con el norte. En ello consiste el cambio crucial en la estrategia gubernamental: la frontera se ha convertido en la mayor oportunidad de desarrollo que México jamás ha tenido. Si uno traza una línea imaginaria que vaya desde Japón y Corea hasta Africa y otra que vaya desde Australia hasta Europa, lo que se encuentra es que el punto de intersección se encuentra en nuestro país. México tiene ahora la oportunidad de captar inversiones de todo el mundo así como flujos comerciales entre las más diversas naciones y utilizarlos como un trampolín hacia el desarrollo.

En tercer lugar, una creciente interacción económica con Estados Unidos sin duda nos va a llevar a una mayor interrelación en otros frentes. La influencia de la prensa norteamericana en temas como derechos humanos y los procesos electorales ya es enorme y está teniendo una gran incidencia sobre decisiones que en épocas anteriores se consideraban como internas y soberanas. El futuro de la relación más amplia con Estados Unidos y con otros países del mundo va a depender de todos los mexicanos. Muchas cosas van a cambiar en México como resultado del tratado; pero lo fundamental, nuestra identidad, se fortalecerá o se debilitará según los mexicanos tengamos la inteligencia y la habilidad para proyectar un sano nacionalismo que nos haga diferentes de los países con los que interactuamos, pero no sus enemigos. Ese es quizá el mayor desafío que México enfrenta y el que va a tener un efecto determinante sobre nuestra historia futura. Eso es lo que nuestros sucesores van a juzgar dentro de cien años.

## El tratado y el comercio exterior

Con la firma del tratado de libre comercio, México terminó por definir la esquizofrenia que por décadas caracterizó a la política comercial del país. Mientras que la retórica siempre clamaba por la diversificación de nuestras relaciones comerciales, la realidad estadística es que nuestro comercio se fue concentrando cada vez más con Estados Unidos. La apertura comercial que se inició en 1985 y ahora la firma del tratado hacen posible romper con esta tendencia concentradora de una vez por todas: el país tendrá que lograr elevadísimos niveles de competitividad para poder salir bien librado de la creciente competencia con las firmas norteamericanas y canadienses que el tratado fomentará; pero una vez siendo competitivos en esos mercados -los más reñidos del mundo- las empresas mexicanas podrán ser exitosas en cualquier parte. La diversificación comercial es ahora, paradójicamente, una posibilidad real.

El tratado lleva a su culminación el proceso de reforma de la economía mexicana y, más importante, le confiere una garantía de permanencia. Lo anterior no implica que ya no habrá cambios en la política económica o que todo lo que hay que hacer para asegurar el desarrollo sostenido y la elevación de los niveles de vida de los mexicanos ya se hizo. Lo que implica es que, con el tratado, el proceso de reforma ha quedado institucionalizado y, por lo tanto, que su curso será, en lo general, predecible. No hay duda que, en la medida en que las diversas cláusulas del tratado se vayan instrumentando en el curso del periodo de transición que ahora se inicia, saldrán a la luz diversas incongruencias en regulaciones y legislaciones, las cuales tendrán que ser atendidas sobre la marcha. Pero la dirección del desarrollo es muy clara ahora y la certidumbre respecto al futuro económico del país es enorme.

Es importante recalcar la naturaleza del tratado que acaba de ser firmado. Si bien su título involucra al comercio y una gran parte del texto se refiere a las reglas que habrán de regir sobre los intercambios comerciales entre las tres naciones, en el fondo el tratado tiene implicaciones mucho más fundamentales para la inversión. Ahí está el meollo del tratado. Para poder lograr un crecimiento económico acelerado, elevar la productividad y, con ello, aumentar el número de empleos y sus niveles de remuneración, México requiere enormes cantidades de inversión en proyectos productivos. Esto es precisamente lo que yace detrás del tratado de libre comercio.

El comercio prácticamente irrestricto permitirá que los bienes producidos en nuestro territorio tengan acceso garantizado a los mercados de exportación. Esto hará de México un país por demás atractivo para la inversión de nacionales y extranjeros, la cual, en el tiempo, se traducirá en empleos y mejores niveles de ingreso. Esa es la esencia del tratado: garantizar el mercado para asegurar el empleo de una población joven y creciente como lo es la mexicana.

¿Va a perder México su soberanía?

La soberanía es un concepto que ha sido severamente abusado en México en los últimos setenta años. En su origen, en la teoría clásica, la soberanía se refería no sólo a la integridad territorial, sino a la potestad absoluta del pueblo o del monarca -dependiendo del pensador y de la época- de crear leyes y determinar la forma de gobierno de un país. La globalización económica que caracteriza a esta etapa de la historia del mundo no ha cambiado en nada la forma estricta de esta definición (simplista) de soberanía. En lo sustancial, sin embargo, la definición hace mucho

que dejó de ser operativa. Hoy en día, por ejemplo, ningún gobierno (o acaso muy pocos) se atrevería a promover legislaciones que contraviniesen las realidades económicas internacionales, independientemente de sus objetivos políticos. Cuando algún gobierno opta por un camino así, los costos económicos tienden a ser tan extremos que la realidad acaba por imponer sus condiciones. Esto parece obvio hoy en día para áreas como las tasas de interés o el tipo de cambio; sin embargo, también lo es, en la práctica, para la política comercial, para la política de industrialización y para otras áreas críticas del desarrollo económico. Independientemente de los objetivos específicos de un gobierno, la realidad tangible actual es que el margen (casi) absoluto de maniobra con que contaban los gobiernos hace un siglo, simplemente está fuera de la realidad en la actualidad. Los gobiernos continuamente entran en negociaciones comerciales, políticas, militares y de todo tipo con el objeto de lograr avanzar en su interés nacional. En esas negociaciones los gobiernos libremente, soberanamente, aceptan restringir sus facultades en aras de alcanzar esos beneficios. Nunca ceden soberanía, sólo aceptan restringir, por un periodo definido, su libertad absoluta a cambio de concesiones similares de otros gobiernos.

El concepto de soberanía ha tenido que adaptarse a las nuevas realidades. La creciente globalización de los procesos productivos, la internacionalización de la fuerza de trabajo y del mercado y la industria de la información hacen ya inoperante la capacidad de un gobierno de clamar la soberanía absoluta de antaño. Los gobiernos han perdido la capacidad de imponer sus preceptos y definiciones simplemente porque hay un sinnúmero de procesos económicos y políticos sobre los cuales no tienen control alguno. En el fondo, lo que llevó a los países europeos, por ejemplo, a optar por una integración no fue otra cosa sino el

reconocimiento de que la pretensión ancestral de soberanía era mera retórica; que la realidad objetiva reclamaba un nuevo planteamiento.

Para México, la cuestión de la soberanía tiene dos dimensiones que deben ser igualmente consideradas. Como todas las demás naciones del mundo, el país y su gobierno han perdido la capacidad absoluta de regir sobre su destino: las decisiones que soberanamente tome el país van a facilitar o a dificultar su desarrollo, o a crear las condiciones para que éste sea posible o imposible, pero es ya imposible un control absoluto sobre todos los procesos, económicos, políticos y sociales. El tratado que acaba de ser firmado constituye un reconocimiento cabal de que existe un proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, lo que permite aprovechar sus beneficios y tratar de moderar sus costos: este es, precisamente, el cambio de concepción que ha tenido lugar en la relación con Estados Unidos. Puesto de otra manera, la frontera es una fuente de oportunidades y no sólo de problemas.

Por otra parte, al crearse las condiciones económicas para que México prospere y su población mejore sus niveles de vida, el país va a adquirir nuevas perspectivas de desarrollo. En este sentido, la soberanía implica tomar las decisiones necesarias para lograr ese desarrollo. Otra manera de ver el problema consistiría en hacer una comparación entre dos planteamientos: ¿qué país es más soberano, aquél cuyo gobierno prohíbe toda interacción con el resto del mundo para no perder el control absoluto, aún y cuando esto implica pobreza permanente para su población, o aquél cuyo gobierno ha creado las condiciones propicias para que la economía crezca y se diversifique, lo que ha hecho que la población tenga mejores niveles de vida, mayor número de empleos y una disminución sistemática de la pobreza?. Se trata de dos definiciones de soberanía y no de mayor o menor



soberanía: ambos países hipotéticos son igualmente soberanos, pero sólo uno va a lograr el desarrollo económico. Para un país con las dificultades económicas, la pobreza y el subdesarrollo ancestral como lo es México, no es difícil decidir el mejor curso de acción frente a este tipo de planteamientos. Nación tras nación en el mundo ha venido optando por la apertura y por una mayor interdependencia económica como vehículos de desarrollo. Ninguno lo ha hecho porque quiere perder soberanía, sino porque busca lograr el desarrollo. Con el tratado, México se pone a la vanguardia del proceso, sin que ello entrañe la pérdida de su soberanía.

La soberanía acaba siendo el meollo del futuro de la relación económica de México con el mundo. De la misma forma que el gobierno ha venido redefiniendo su función dentro del país -para hacerlo más capaz de desarrollarse y defender efectivamente la soberanía- es necesaria una redefinición de las relaciones económicas con el resto del mundo. Todo ello por una única razón: avanzar y proteger la soberanía del país. De hecho, la esencia misma del proyecto modernizador constituye un intento de fortalecer la soberanía nacional en el contexto actual del mundo; al reconocer los cambios que tienen lugar a lo largo y ancho del orbe -en las comunicaciones, en la globalización industrial, en la tecnología, en los procesos electrónicos, en las finanzas y, sobre todo, en la creciente interdependencia entre los países-, el gobierno ha optado por enfrentar los problemas del país en lugar de dejar que la marea arrasara con nuestra economía. En otras palabras, por primera vez en casi un siglo no sólo se reconoce el entorno en que vivimos, sino que se decide abiertamente, soberanamente, enfrentarlo y participar deliberadamente en él. Todo como un esfuerzo por garantizar la soberanía nacional, el desarrollo económico del país y el bienestar de sus habitantes.

¿Van a perder los mexicanos su identidad?

Si no la soberanía, ¿es posible que se pierda la identidad que ha unificado a los mexicanos desde la independencia y que nos ha permitido enfrentar toda clase de avatares en la historia?. Como en el caso de la soberanía, todo depende de cómo definamos el tema y el problema de la identidad. Si nos vamos al extremo de pretender que se preserve la cultura azteca (u otras precolombinas) tal y como estaba antes de la llegada de los españoles, por citar una postura extrema, evidentemente estamos hablando de una imposibilidad histórica. Aunque parezca exagerado, este marco de referencia es útil para situarnos en el momento en que nos encontramos. Cuando se debate el tema de la identidad, con frecuencia se habla como si todavía existiese la cultura azteca en forma intacta; acto subsecuente, se plantea al tratado como un acto súbito que, de la noche a la mañana, va a prostituir esa pureza idílica.

El problema es lógicamente complejo y no fácil de resolver. La identidad es, a final de cuentas, lo que distingue a un pueblo de otro y lo que le da la razón de ser a una nacionalidad. Si observamos la historia de México resulta muy claro que la cultura que hoy caracteriza a la mexicanidad es producto de una sucesión de eventos, historias, mezclas y poderosos valores que han persistido a lo largo del tiempo y pasado de generación en generación. Los mexicanos no somos sólo un pueblo más, sino un pueblo que se ha distinguido a lo largo de la historia por hacerse diferente. Orgulloso de sí mismo, el mexicano ha querido desarrollar una cultura propia que hoy existe y no tiene por qué desaparecer.

No hay la menor duda que la influencia de la cultura norteamericana es extraordinariamente poderosa y penetrante. Muchos grupos de mexicanos, como

se describió al inicio de este libro, han adquirido muchos de los valores y modos de comportamiento de la sociedad norteamericana, lo cual tendería a favorecer el argumento de aquellos que piensan que la identidad está en riesgo. Estos planteamientos, sin embargo, pierden de vista un sinnúmero de circunstancias de la vida real. En primer lugar, aunque podría parecer paradójico, la región del país donde mayor influencia tiene la cultura norteamericana -la zona fronteriza- es precisamente el lugar donde mayor arraigo ha encontrado en los últimos años el orgullo de ser mexicano. Esto tendería a indicar que los mexicanos no sólo están orgullosos de ser lo que son, sino que nuestra cultura es extraordinariamente poderosa y, por ello, muy poco vulnerable. En segundo lugar, los grupos más "americanizados" de México -típicamente de clase media en las grandes ciudades- son muy semejantes a las clases medias de otros países latinoamericanos, asiáticos y europeos. Se trata de un fenómeno mundial que no afecta a la mayoría de la población, aunque caracterice a algunos grupos de la sociedad mexicana. Parece difícil imaginar que los pequeños núcleos de clase media que se han tendido a "americanizar" pudiesen cambiar a ochenta y tantos millones de mexicanos.

Mucho más importante que todo lo anterior, los debates sobre la identidad reflejan una profunda desconfianza que no es compartida, valga el término, por la realidad. Más que nada, refleja un pesimismo que ya no parece justificado en el México actual y que recuerda una etapa de nuestra historia reciente que, afortunadamente, poco a poco va quedando en el pasado. México empieza a salir de sus dificultades y el tratado es uno más de los instrumentos que son útiles para afianzar el nuevo enfoque del desarrollo. Si los mexicanos miramos para atrás, ninguna de las dudas sobre la mexicanidad son justificables. Si vemos hacia el norte, los mexico-norteamericanos de tercera generación con frecuencia siguen

sintiéndose mexicanos, a pesar de que no tendrían la más mínima justificación -en términos de sus circunstancias personales y geográficas- de ser cualquier cosa menos que norteamericanos.

La influencia norteamericana en México es fuerte y va a seguir siéndolo. Sin duda, como en el pasado, algunos patrones de comportamiento de los norteamericanos van a pasar a ser hábitos diarios de muchos mexicanos. Lo opuesto también va a ser cierto: muchas de nuestras características permean y penetrarán a la cultura norteamericana. Esto es producto de un mundo que se hace más cercano por las comunicaciones y se trata de un fenómeno del fin del siglo veinte: el hecho de que se firme un tratado no va a alterar esas tendencias en modo alguno. Pero el tratado si podría cambiar una cosa fundamental: al lograr que se fortalezca la economía mexicana se va a fortalecer el sentido de confianza de los mexicanos en sí mismos y va a desaparecer el pesimismo que se oculta detrás del debate sobre la identidad. El tratado, al contribuir a resolver la problemática económica de México, podría convertirse en el mejor y más permanente basamento de la identidad del mexicano. Sin una economía fuerte, como hemos observado en la última década, hasta la identidad se pone en entredicho. El tratado bien puede revertir esa tendencia.

### El cambio económico

La primera afirmación que se puede hacer es que el cambio que el país va a experimentar en la próxima década probablemente va a ser menor del que experimentó en la década pasada. A partir de la crisis de la deuda en 1982, el país ha experimentado lo que los economistas llaman un "ajuste" en su estructura

económica, en las finanzas públicas y en las relaciones comerciales con el resto del mundo. Las finanzas públicas han sido casi totalmente saneadas; la industria se ha reorganizado para poder competir y ha logrado sobrevivir frente a las importaciones; las exportaciones no petroleras, es decir, las de manufacturas, han crecido casi cinco veces en números absolutos y, además, la industria ha venido adquiriendo maquinaria nueva en forma extraordinaria para poder competir en la nueva etapa del desarrollo que se viene encima. Es decir, la transformación económica que ya se ha dado es sumamente profunda y ha afectado a toda la sociedad.

En el proceso de cambio, muchas empresas han acabado por cerrar sus puertas ante su incapacidad -o falta de voluntad- para llevar a cabo la reorganización y reestructuración que exigen las nuevas circunstancias. Muchas empresas simplemente no han podido competir porque su éxito en el pasado dependía de condiciones artificiales que hoy han dejado de existir, como puede ser la prohibición de importar bienes del extranjero o la existencia de subsidios gubernamentales. Muchas empresas producían artículos de mala calidad y a muy altos precios, explotando el hecho de que sus clientes no tenían alternativa. En muchos casos, México simplemente no tiene las condiciones apropiadas para que prosperen cierto tipo de actividades industriales, o el éxito depende de factores tales como un bajísimo costo de la mano de obra, donde nosotros -afortunadamente- ya no podemos competir o dejaremos de poder hacerlo en un futuro no distante.

Para los que han visto truncado su empleo o el desarrollo de su empresa, el hecho de que el llamado ajuste tenga lugar no es motivo de consuelo. Pero si vemos el escenario más amplio, tenemos que reconocer que el ajuste ha sido

mucho menos oneroso y mucho más exitoso de lo que parecía en su inicio. No sólo han desaparecido algunas empresas, sino que muchas otras han sido creadas y han prosperado. Muchas que parecían incapaces de competir, han dado la vuelta y se han convertido en temibles competidores. Muchas empresas norteamericanas, particularmente en el sector automotriz, han encontrado que el trabajador mexicano es más productivo y más responsable que el de casi cualquier otro país en el que operan. Es decir, por cada caso de quiebra de una empresa, hay varios de éxito. Esto indica que la dirección es la correcta y que los mexicanos podemos alcanzar el objetivo de desarrollo tan bien o mejor que cualquiera otro.

De esta manera, a partir de la apertura comercial en 1985, la industria ha venido experimentando un profundo cambio. Mucho de esto no es visible porque ha tenido lugar dentro de las fábricas. Lo que los números muestran es que las empresas han venido reorientando sus estrategias de producción, ventas y desarrollo para poder competir. Los empresarios utilizan términos que eran ajenos hace sólo una década, como ventaja competitiva; además, ven cada vez más a las exportaciones como parte integral de su desarrollo. Por todo ello, factores como la productividad y la calidad se han vuelto centrales a la industria. Debido a la relativa ausencia de fuertes vínculos intraindustriales con el exterior (es decir, ventas de partes y componentes de una empresa a otra, como pueden ser partes automotrices o circuitos integrados), el tratado va a acentuar y acelerar el proceso de ajuste dentro de las empresas. Por ello, debemos esperar que continuarán ocurriendo significativas modificaciones en la estructura productiva, destacando la contracción de la producción en aquellas ramas de actividad económica o líneas de producción en las cuales ni el país ni las empresas gozan de ventaja competitiva, junto con la expansión de otras ramas de actividad económica en las

cuales México es competitivo. Esta expansión ya se ha venido manifestando en algunos sectores como son la agricultura, la horticultura y la fruticultura; y en el caso de la industria, en la relativa a bienes como madera, químicos, plástico y caucho, siderurgia y productos minerometalúrgicos.

A pesar de los costos en que seguirá incurriendo la economía mexicana en el corto plazo, a medida que el cambio estructural en la economía continúe y se consolide, los beneficios derivados de la apertura comercial y de la desregulación interna serán superiores, como consecuencia de una asignación más eficiente de los recursos y el aprovechamiento de ventajas comparativas (no sólo estáticas, sino sobre todo dinámicas), de escala y de alcance en la industria nacional. De tal forma, el país experimentará una ganancia neta en términos de un mayor nivel de empleo, aumento de la productividad, salarios reales crecientes y, en última instancia, un mayor nivel de desarrollo económico, que implica un nivel de ingreso mayor, una distribución más equitativa del mismo y por lo tanto mayores niveles de bienestar.

La creciente interdependencia entre México y Estados Unidos es un proceso que está en marcha y que avanza cada día de manera más acelerada. El tratado no es, en este sentido, más que un paso natural que reconoce los procesos reales que ya se están dando. El tratado implica profundizar y darle mayor permanencia a dichos procesos, sin incurrir en costos adicionales. Es decir, el tratado va a formalizar lo que ya se ha venido dando, a la vez que le confieren garantías al proceso de evolución económica. En esto reside su relevancia para los ahorradores e inversionistas mexicanos, así como para todos los consumidores: a partir del tratado, el gobierno tiene severamente limitada su capacidad de cambiar en forma radical la política económica. El tratado

compromete al gobierno a seguir una línea constante y consecuente en la política económica. Se trata, por ello, de la mejor garantía de continuidad que uno pudiera encontrar.

#### Los beneficios intangibles del tratado

Existen dos tipos de beneficios que se pueden identificar con la firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México. Unos tienen que ver más bien con el clima macroeconómico apropiado para incentivar la inversión y el cambio estructural -que aquí se identifican como beneficios intangibles-, y otros se relacionan con ganancias pecuniarias netas de ciertos sectores -beneficios tangibles. Conviene examinar cada uno de estos tipos.

Un primer beneficio intangible que acarreará el tratado de libre comercio es que dará la señal de que el proceso de integración de la economía mexicana con la economía mundial es permanente e irreversible. Lo anterior inducirá a los productores domésticos a acelerar la velocidad de ajuste encaminada a incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y aumentar así el grado de competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales. De esta manera, el tratado de libre comercio reducirá significativamente la incertidumbre que enfrentan los productores nacionales respecto al futuro de la política de comercio exterior y que en el pasado ha representado un elemento que desincentivó fuertemente la inversión. El tratado significará un incentivo para acelerar el cambio estructural mediante la inversión en los sectores de actividad económica en expansión.



Un beneficio intangible adicional del tratado de libre comercio es que éste eliminará la discrecionalidad, principalmente por parte de Estados Unidos, en relación a la imposición de barreras al comercio exterior con México, la cual no ha sido eliminada a pesar del Entendimiento Marco en Materia de Comercio e Inversión firmado entre ambos países en 1986. A pesar de que el nivel promedio de los aranceles a la importación impuestos por Estados Unidos es bajo, como ya se ha visto, el principal instrumento proteccionista utilizado por este país es el de las restricciones cuantitativas, es decir, las cuotas de importación asignadas tanto por sector como por país, así como los acuerdos de "límites voluntarios" a las exportaciones (como en el caso de las exportaciones de automóviles de Japón hacia Estados Unidos). Esto implica que el grado de protección efectiva que reciben los diversos sectores de la actividad industrial y agrícola en Estados Unidos es superior al que señala el arancel nominal, debido a que las cuotas de importación, junto con otro tipo de barreras -como son las fitosanitarias, en el caso de los productos agrícolas-, son manejadas a discreción, lo cual introduce un alto grado de incertidumbre para los exportadores.

Eliminar la discrecionalidad mediante del tratado de libre comercio significará reducir la incertidumbre para los productores mexicanos respecto a sus posibilidades de acceder al mercado estadounidense, lo cual representa en última instancia una reducción de los costos y una ampliación de las exportaciones, la producción y el empleo. La reducción en la discrecionalidad de la política comercial de Estados Unidos, además, fortalecerá la soberanía del país, ya que no se podrán utilizar amenazas de represalias comerciales como medios para presionar al gobierno mexicano en temas conflictivos de tipo político o social en los que México y Estados Unidos pudieran no estar de acuerdo. Este es un punto crucial porque, como se dijo al principio de este capítulo, los intereses de México y

Estados Unidos coinciden en algunos puntos, pero difieren en muchos más. Con el tratado, México va a poder defender sus intereses y avanzar sus objetivos sin el riesgo de sufrir represalias comerciales como ocurre en la actualidad. Es interesante notar como, en este aspecto, la soberanía de México se fortalece al definirse reglas claras y límites específicos a Estados Unidos en su relación comercial con México.

Un efecto colateral adicional de haber llegado a un tratado de libre comercio es que para México ello implicará, en principio, consolidar la estabilización macroeconómica, haciendo que la tasa de inflación doméstica sea similar a la existente en Estados Unidos. Con una economía estable, los precios relativos resultantes de tener una economía totalmente abierta hacia la economía más grande del mundo tendrán que reflejar el verdadero costo de oportunidad de los recursos e indicarán las verdaderas ventajas comparativas que goza la economía mexicana, induciendo así a que los recursos se asignen a estos sectores.

Si, por el contrario, la inflación doméstica fuese persistentemente superior a la de Estados Unidos, aunque esto no impediría la existencia del tratado, ésta sí dificultaría la actividad de los productores nacionales. La inflación genera distorsiones en los precios relativos, lo que dificulta la capacidad de las empresas, los ahorradores y los inversionistas de identificar hacia qué sectores se tendrían que orientar para aprovechar los beneficios que se vayan derivando del nuevo arreglo comercial, lo que neutralizaría muchos de sus beneficios potenciales.

Una ventaja adicional de tener tasas de inflación similares entre México y Estados Unidos es que la trayectoria hacia la estabilidad permanente implica que la reducción del déficit fiscal que ya se ha logrado se convierta en una

característica permanente de la política económica, lo cual a su vez implicará una menor demanda de recursos financieros por parte del gobierno, para ser utilizados por el sector privado, y una disminución de las tasas reales de interés. Lo anterior abarataría el crédito para el sector privado, incentivando con ello una mayor inversión.

#### Los beneficios tangibles del tratado

Entre los beneficios tangibles que acarreará para la economía mexicana el tratado destaca en primer lugar el hecho de que se eliminan las barreras al comercio internacional que aún persisten, al menos para los flujos comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá. Estos beneficios son más bien ampliaciones adicionales a los que se espera resulten de la apertura comercial hasta ahora alcanzada y no habrán de implicar nuevos costos ya que, en términos generales, la firma del tratado con Estados Unidos y Canadá no afectará a la industria nacional en forma significativamente distinta de lo que ya lo ha hecho la apertura comercial. Es decir, el precio de la apertura comercial y de la orientación de la economía hacia el mercado externo ya se pagó en lo fundamental. El tratado constituye una oportunidad para aumentar los beneficios a los que da lugar la apertura.

Para un economía relativamente pequeña como lo es la mexicana, sin poder monopólico en ningún producto, el esquema de libre comercio resulta la mejor manera de inducir un nivel de crecimiento acelerado. La razón de esto es muy simple: por ser relativamente pequeña, no hay mercado suficiente para que pudiesen ser exitosos muchos productores de un mismo bien. Pero, si sólo hay un productor, siempre hay el riesgo, como siempre ha ocurrido en México, de que

éste intente abusar de los consumidores a través de mala calidad y elevados precios. La eliminación total de las barreras al comercio internacional implicará que los productores mexicanos tendrán que enfrentar los precios mundiales, induciéndolos a producir bienes o servicios para los que cuentan con ventajas comparativas y con una excepcional capacidad de ser exitosos. A su vez, si producen artículos de mala calidad, nadie se los comprará porque la competencia constituye una alternativa real y efectiva.

Suprimir las barreras al comercio exterior para los flujos de bienes entre México, Estados Unidos y Canadá, implicará para la economía mexicana eliminar en gran medida las distorsiones que introdujo en la economía la protección del sector industrial mexicano, entre los que destacan, como se ha visto, el sesgo en favor de la utilización intensiva de capital y el sesgo anti-exportador. Veamos.

En primer lugar, al desenvolverse la economía bajo un esquema de libre comercio con Estados Unidos, se eliminará el sesgo que aún existe -aunque en menor grado que en el pasado- en contra de la producción de bienes exportables y a favor de la producción de bienes sustitutivos de importaciones. Dado que bajo un esquema de libre comercio, todas las ramas de producción enfrentarán los precios internacionales, la protección efectiva será igual para todos los sectores, por lo que cualquier sesgo exógenamente inducido desaparecerá.

En segundo lugar, eliminar las barreras al comercio exterior que aún persisten hará que el sesgo que existe hacia la utilización intensiva de capital en los procesos productivos desaparezca, utilizándose por lo tanto tecnologías de producción que reflejen la abundancia relativa de los factores de la producción. Este efecto se dará por el hecho de que al enfrentar los productores domésticos

los precios internacionales, las utilidades extraordinarias resultantes de la protección, que representan el principal incentivo para el uso intensivo de capital, ya no existirán.

Un tercer sesgo que se redujo con la apertura comercial y que se eliminará con el tratado, es el incentivo que existe para los productores nacionales para ubicarse en o cerca de los principales centros de consumo. Este incentivo otorgado por la protección se tradujo en un alto grado de concentración regional de la producción. Esta concentración implicó, entre otros efectos, un desequilibrio en el desarrollo económico regional. Además, también se tradujo en el incentivo para emigrar de las regiones relativamente castigadas hacia los centros urbanos y la frontera norte, en los cuales se ha concentrado la producción y las oportunidades de trabajo.

La eliminación -mediante el tratado- de la protección que aún recibe el sector industrial se traducirá, pues, en un impulso adicional al comercio exterior, debido al aumento de eficiencia en la asignación de recursos. Con el grado de apertura hasta ahora alcanzado en la economía mexicana, existen sectores que han estado experimentando una significativa expansión, tanto en sus niveles de producción, de empleo y de exportaciones. Sin embargo, también existen ramas de actividad económica que pueden ser consideradas como marginales y para las cuales la eliminación de las barreras al comercio exterior que aún persisten pueden significar el incentivo necesario para expandirse. Cabe señalar, sin embargo, que dentro del grupo de ramas de actividad económica que son marginales dado el grado de apertura vigente, también existen algunas que de enfrentarse a una situación de libre comercio, perdiendo con ello la protección que aún tienen, dejarán de ser rentables y en consecuencia se contraerán. Lo que la

apertura y ahora el tratado hacen es obligar a los empresarios a invertir en aquellos sectores y actividades que pueden ser rentables y productivos. El reto es obviamente enorme, pero hay que considerar que se trata de un proceso extraordinariamente descentralizado, donde cada empresa decide por sí misma: es decir, no importa que muchos se equivoquen, siempre que muchos más logren acertar.

#### Los ajustes de la mano de obra

Además de los beneficios pecuniarios que para la economía mexicana representará el impulso adicional al comercio derivado del tratado, un importante beneficio que se obtendrá es el de incrementar el empleo de mano de obra, sobre todo la no calificada, tanto en los sectores primarios como en la industria y el sector de servicios. Siendo México un país con abundancia relativa de mano de obra, comparado con Estados Unidos, que cuenta con abundancia relativa de capital, el tratado inducirá a los dos países a producir aquellos bienes en los cuales gozan de ventaja comparativa, utilizando para ello tecnologías de producción que aprovechen intensivamente el factor relativamente abundante. Esto redundaría en aumentos en el nivel de empleo, como lo ilustran los casos de España, Grecia y Portugal en su integración a la Comunidad Económica Europea.

Más específicamente, para el caso de México, uno de los efectos de la política de sustitución de importaciones fue que se indujo a los productores del sector industrial a utilizar técnicas de producción intensivas en el uso del capital, a pesar de que el factor relativamente abundante en México fuera la mano de obra (el llamado sesgo anti-mano de obra). Esto se complementó con el castigo experimentado por la agricultura (el llamado sesgo anti-agrícola), que se tradujo

en una expulsión acelerada de mano de obra de este sector hacia el resto de la economía, principalmente el sector servicios. El haber optado por una política de comercio exterior, con niveles relativamente bajos de protección, está teniendo el efecto de inducir a la planta industrial a modernizar sus técnicas de producción y utilizar más intensivamente la mano de obra. Además, al no estar restringido el crecimiento de la producción doméstica al crecimiento del mercado nacional, sino por el contrario, poder expandirse con base en las exportaciones, el aumento de la producción que aprovecha las economías de escala conlleva un incremento en el empleo en el sector industrial.

En el futuro, como respuesta a la apertura comercial y la consecuente expansión industrial, es de esperarse que parte del personal empleado en los sectores servicios y agrícola se movilice hacia la industria. Además, se observará que el empleo en el sector comercio caerá relativamente al empleo en otros servicios, principalmente el sector transportes, el cual tendería a expandirse significativamente como respuesta a los mayores flujos de comercio exterior. Para que estos cambios se logren dar sin complicaciones, sin embargo, será necesario darle flexibilidad al sector laboral, lo cual requerirá de cambios legislativos importantes.

El cambio hacia la utilización de técnicas intensivas en mano de obra y la resultante mayor demanda efectiva de este factor llevará, como en el caso de los países del sur de Europa, a una tendencia creciente en los salarios reales, sobre todo en los sectores de actividad económica que experimenten una expansión. Esto, por sí mismo, representará un incremento en el bienestar de la población. Sumado a los otros beneficios que aquí se describen, resulta que el tratado se convierte en el último paso en el proceso de "destrabamiento" de la economía

mexicana. Una vez consolidado, y su instrumentación completada, el país tendrá una economía mucho más sana, diversificada y capaz de generar beneficios tangibles para todos los mexicanos.

#### Las empresas medianas y pequeñas

Si uno observa con detenimiento todos los cambios que se están gestando en la economía y los que previsiblemente se derivarán de la firma del tratado, resultará evidente que la mayor oportunidad de desarrollo en el futuro será para las empresas medianas y pequeñas. Lo anterior no implica que el futuro para estas empresas va a ser fácil, sino que si uno analiza la evolución de otras economías que, como la nuestra, han experimentado un proceso de apertura muy ambicioso, típicamente las empresas que mejor se adaptan son las medianas y no las grandes. Por ser muchas más, es lógico esperar que serán más las empresas pequeñas y medianas las que van a padecer problemas de ajuste pero, al mismo tiempo, son éstas las empresas que tienen la mayor capacidad de transformarse. La razón de lo anterior es doble. Por una parte, las empresas pequeñas y medianas típicamente están administradas por verdaderos empresarios y no por administradores: esto les confiere una excepcional capacidad de entender el ambiente, porque lo padecen directamente. La segunda razón es que la apertura de la economía les ha permitido a estas empresas romper las estructuras de dominio que sobre ellas ejercían, en muchos casos, las empresas grandes.

La apertura de la economía y el tratado no van a ser procesos fáciles para las empresas pequeñas y medianas. Sin embargo, aprovechando estrategias adecuadas que les permitan convertirse en proveedores de partes y componentes críticos a empresas más grandes, las empresas pequeñas y medianas podrán no



sólo sobrevivir, sino desarrollarse en forma excepcional. La experiencia que ya se ha acumulado en casos como los de la industria zapatera y de algunas partes de la industria textil sugieren que existen un sinnúmero de posibilidades para que las empresas pequeñas y medianas se especialicen en diversas partes de la producción, asegurando con ello su futuro.

Aunque los prospectos de las empresas chicas son excepcionales, no se puede suponer que su éxito está garantizado. No todas las empresas chicas van a subsistir o a lograr un desarrollo excepcional. Sólo aquellas que verdaderamente comprendan la naturaleza del cambio que experimenta México podrán hacerlo. Su verdadero reto, mucho más allá de los productos, la productividad o el mercado, será la capacidad que tengan de entender el momento y adaptarse a él. Esa es, a final de cuentas, la esencia de una economía competitiva.

La institucionalización del orden jurídico.

Los beneficios tangibles e intangibles del acuerdo van a transformar gradualmente la estructura de la economía y le van a imprimir una nueva dinámica a la sociedad. Habrá la posibilidad de generar más empleos y mejor remunerados y se gestarán presiones para consolidar la reforma en la estructura y organización educativa del país, todo lo cual redundará en la posibilidad de consolidar un proceso de desarrollo firme y permanente. Por importantes que sean estos cambios, sin embargo, existe otro conjunto de beneficios que van a surgir directamente del tratado y que tienen implicaciones trascendentales para la sociedad mexicana.

El gobierno mexicano adquirió una serie de obligaciones legales en el tratado que van a transformar las raíces no sólo de la economía, sino fundamentalmente de la relación entre el gobierno y la sociedad. En el tratado, el

gobierno mexicano se ha comprometido a eliminar virtualmente la discrecionalidad administrativa y burocrática en las decisiones sobre inversión, ha aceptado someterse a un proceso de "revisión judicial" para la resolución de disputas (a diferencia del proceso administrativo que hoy tiene lugar, ha aceptado someter a concurso abierto y transparente) las compras que realiza el sector público, disminuyendo así los espacios de corrupción y, en general, ha adquirido el compromiso de establecer reglas claras y transparentes para todos los procesos económicos. Lo que esto implica es casi indescriptible. Llevados hasta sus últimas consecuencias, estos compromisos implican que, en el tiempo, podría terminarse con la arbitrariedad legal que caracteriza al sistema jurídico hoy en día, se fortalecería el poder judicial como un efectivo sistema de contrapeso respecto al poder ejecutivo y, en suma, México empezaría a ser un país gobernado por leyes.

La trascendencia del tratado en términos jurídicos es extraordinaria. Se trata, quizá, del conjunto de cambios más importantes que entraña el tratado por las consecuencias en términos de la modificación de la relación entre el gobierno y la sociedad. Por primera vez, los mexicanos podremos tener la certidumbre de que la ley será la ley y que los procedimientos judiciales serán el vehículo para la resolución de disputas. Difícilmente podría uno imaginar una transformación más importante.

## Conclusión

Con el tratado, México está saliendo de su encrucijada. Los problemas nacionales son enormes, pero hoy en día existe una clara dirección en el camino hacia el desarrollo. Es interesante recordar como hace sólo diez años enfrentábamos no

sólo una terrible crisis económica y una deuda tan monstruosa que parecía inmanejable, sino un total rechazo siquiera a considerar las políticas necesarias para salir adelante. Poco a poco, sin embargo, la estrategia cobró forma y ahora se ha convertido no sólo en un modelo para otros países, sino la envidia de muchos.

El país requiere de una economía dinámica y competitiva para atacar y resolver los problemas de inequidad social que subsisten, así como para satisfacer las demandas de una población creciente, cada vez más sofisticada y con mayores niveles de educación. En esta época de la historia del mundo, el desarrollo económico sólo es alcanzable cuando se participa activa y decididamente en los mercados internacionales.

Participar exitosamente en los mercados internacionales, sin embargo, no es una empresa fácil. La competencia en ellos es feroz y sumamente intrincada. Para muchos, esto llevaría a concluir que nuestra única posibilidad es desistir, abandonar el proyecto de integración con la economía mundial. Esta opción, sin embargo, no es realista, pues implica la aceptación del estancamiento económico y del deterioro social como objetivos deseables.

La única opción con que cuenta el país es la del camino que ha adoptado: la participación activa en la economía mundial. Hasta ahora, los pasos que se han dado han permitido elevar los niveles de eficiencia y competitividad de la industria mexicana, aunque el camino por recorrer es aún largo. Con todo, la apertura ya lograda ha permitido evidenciar que existen perspectivas sumamente favorables por esta nueva senda. Con la negociación del tratado se ha salvado el principal y mayor obstáculo para materializar estas perspectivas favorables, que era la

garantía de acceso a algunos mercados y, en particular, al más importante para nosotros en la actualidad, el estadounidense.

Los demás obstáculos que se enfrentan son principalmente de carácter interno. A pesar de los enormes avances que se han dado en materia de reforma económica, todavía persisten muchos otros. Hay todavía un sinnúmero de legislaciones y regulaciones perjudiciales al desarrollo económico y hay una enorme cantidad de monopolios y, sobre todo, de prácticas monopólicas que gozan del beneplácito, si no es que de la protección, e incluso de subsidios, por parte de las diversas oficinas y secretarías del gobierno. Cada una de éstas tendrá que ser atendida para que el país logre salir adelante. Sólo entonces podrá decirse que la reforma fue un éxito contundente.

Un último punto. Nadie obligó a México a negociar el tratado que ahora ha quedado concluido. Ningún país o circunstancia hizo inevitable la negociación. Contrario a lo que con frecuencia se argumenta, existían muchas opciones al tratado con Estados Unidos y Canadá; el problema fue que todas eran peores. Perseverar en la política de sustitución de importaciones sólo podía ser atractivo para los burócratas deseosos de mantener sus prebendas o para los empresarios temerosos de la competencia; todos los demás mexicanos llevamos décadas de sufrir las consecuencias y los vicios de esa estrategia de desarrollo. Negociar tratados de libre comercio con los distintos países de América Latina no es realmente una opción, sino una estrategia complementaria que ya está avanzando: además, casi todos los demás países de América Latina quieren ser los segundos, después de México, en negociar con Estados Unidos.

La decisión del gobierno de negociar el tratado con Estados Unidos y, eventualmente, con Canadá tampoco fue el resultado de un viraje ideológico en la cima del poder político. Se trata, exclusivamente, de un cambio, por radical que pudiese ser percibido, en la estrategia de desarrollo, producto de un claro reconocimiento de que el mundo a nuestro alrededor había cambiado en forma profunda. Pretender cerrar los ojos a la realidad internacional llevó al absurdo y excesivo endeudamiento de los setenta y condenó a los mexicanos a la crisis de los ochenta. El cambio en la política económica fue producto exclusivamente de la sensatez: el camino anterior nos llevaba al desastre político, económico y social. Ninguna persona racional podía aceptar el curso del estancamiento, mucho menos tratándose de un país con la estructura demográfica como el nuestro: muchos niños y jóvenes que requieren empleo cada año.

Ejerciendo su soberanía, México negoció el tratado que ahora ha quedado concluido. La historia juzgará su bondad y determinará si el gobierno sabía lo que hacía cuando se lanzó a esta aventura. Terminado el tratado, queda el proceso de ratificación en los tres países y luego su instrumentación en cada una de las naciones. Va a ser un proceso largo y difícil en la mejor de las circunstancias.

El tratado entraña un cambio profundo para México y no sólo para la economía. Los mexicanos hemos tendido a ver para atrás en lugar de ver hacia el futuro, a ser pesimistas en lugar de anticipar mejores tiempos. Las críticas al tratado, por válidas que muchas de ellas pudiesen ser, tienen el común denominador de ver para atrás: padecen lo que se podría perder en lugar de aprehender lo mucho que se podría ganar; enaltecen la pobreza que caracteriza a muchos mexicanos, en lugar de preocuparse por extinguirla. El tratado no es la

panacea pero sí implica una nueva manera de ver al mundo, una forma, por cierto, que es la que caracteriza a todos los países exitosos del orbe.

Para los mexicanos, el problema en realidad apenas empieza: tenemos frente a nosotros una década de construcción de la plataforma que habrá de darle al país las oportunidades de desarrollo que la reforma económica y el tratado prometen. Este proceso va a ser mucho más exitoso, rápido y benéfico si logramos crear los mecanismos institucionales y políticos que aseguren la participación de toda la población en el proceso y hagan exigible la responsabilidad de las autoridades en el proceso. Es decir, sin una estructura política abierta y competitiva el proceso no sólo será largo y difícil, sino además tortuoso. La reforma económica ha abierto la puerta a la competencia no sólo en el ámbito de la economía, sino en la sociedad en su conjunto. El tratado la va a consolidar. Cómo se dará el proceso de cambio político es precisamente el próximo gran tema que tenemos que resolver los mexicanos.

## ANEXO

### ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LA AGENDA DE NEGOCIACIONES

La agenda de negociaciones fue estructurada a partir de seis temas principales para los cuales se constituyeron 18 grupos de trabajo:

#### TEMA I: acceso a mercados

Grupo 1: aranceles y barreras no arancelarias

Grupo 2: reglas de origen

Grupo 3: compras gubernamentales

Grupo 4: agricultura

Grupo 5: industria automotriz

Grupo 6: otras industrias

#### TEMA II: reglas de comercio

Grupo 7: salvaguardas

Grupo 8: antidumping, subsidios e impuestos compensatorios

Grupo 9: normas

#### TEMA III: servicios

Grupo 10: principios generales

Grupo 11: servicios financieros

Grupo 12: seguros

Grupo 13: transporte terrestre

Grupo 14: telecomunicaciones

Grupo 15: otros servicios

#### TEMA IV: inversión

Grupo 16: inversión

#### TEMA V: propiedad intelectual

Grupo 17: propiedad intelectual

#### TEMA VI: solución de controversias

Grupo 18: solución de controversias

A continuación se presentan cuales son los principales objetivos que se le asignaron cada uno de los 18 grupos de trabajo.

## TEMA I: acceso a Mercados

### Grupo 1: aranceles y barreras no arancelarias

El objetivo principal en este grupo consistió en elaborar un calendario que permitiera la eliminación gradual de los aranceles estableciendo un periodo de transición, al final del cual, deberá de existir un comercio sin aranceles entre los tres países. En este grupo también se negociaron la eliminación de cuotas, permisos, normas fitosanitarias y de embalaje, al igual que cualquier otro mecanismo que no fuera transparente y que dificultara el comercio trilateral. Se estableció que los aranceles vigentes al 12 de junio de 1991 serían tomados como punto de partida para iniciar las negociaciones tendientes a su gradual reducción.

### Grupo 2: reglas de origen

El objetivo principal del grupo encargado de lo que se denomina reglas de origen, consistió en determinar cuales deberían de ser los porcentajes de integración o de transformación que requerirían los bienes y servicios para poder gozar de un trato preferencial. Si un producto es fabricado en su totalidad en la región no existe ningún problema para determinar su clasificación para fines del tratado. En cambio, si un producto incorpora insumos de otras regiones que no pertenecen al acuerdo comercial, es necesario determinar su procedencia a partir de cuatro criterios: 1) porcentaje de contenido regional, 2) cambio en la clasificación



arancelaria, 3) transformación substancial y, 4) determinación de procesos productivos específicos.

El porcentaje del contenido regional se determina a partir del valor de los insumos regionales más el costo directo de transformación o procesamiento que reciban los insumos. Si el producto final incorpora un porcentaje de insumos y/o procesamiento superior a un cierto valor predeterminado, el bien es considerado originario de la región. Sin embargo, existen muchos problemas con este método debido a que el valor del contenido regional puede variar en función de fluctuaciones en la paridad cambiaria, cambios en el precio de los insumos y de las materias primas utilizadas, así como el costo de la mano de obra. Además, se requiere que las empresas realicen cálculos sobre los costos de sus insumos provenientes de varias regiones, lo que dificulta el proceso.

El cambio de clasificación arancelaria -mejor conocido con el nombre de salto arancelario- es más eficiente y menos complicado para determinar el origen de un producto. Este método obliga a que la exportación de un bien se realice bajo una fracción arancelaria completamente diferente a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos. La gran ventaja de este procedimiento es que las empresas no necesitan realizar cálculos sobre los costos de sus insumos ni sobre los gastos relacionados con su producción. Sin embargo, este mecanismo a veces resulta insuficiente para conocer el origen de un producto por lo que tiene que ser complementado con otras técnicas.

Otro criterio de determinación del origen de los productos es la transformación sustancial. Este método es utilizado cuando un bien adquiere características de uso que son completamente diferentes de los materiales

utilizados para su elaboración. Aunque este método ha sido utilizado frecuentemente por Estados Unidos, el uso de este criterio genera mucha incertidumbre al exportador ya que permite tomar decisiones arbitrarias acerca de la procedencia de un determinado bien.

Finalmente, la determinación de procesos productivos se realiza a partir de la descripción de cada uno de los productos y cada una de las etapas que se lleva a cabo en la producción de un bien. Este método es costoso y lento ya que exige listas de todos los productos y de todos los procesos de fabricación por los que debe de pasar un bien antes de llegar a los consumidores. Además, es necesario actualizar constantemente este tipo procedimientos debido a las innovaciones que se registran en tecnología y en los métodos de producción.

En el acuerdo trilateral se ha decidido utilizar preferentemente el criterio que concierne el cambio en la clasificación arancelaria para definir cuales serán los productos que gozarán de trato preferencial. Sin embargo, es posible que para algunos productos se utilicen otros métodos complementarios para determinar con mayor exactitud el origen. De hecho, el acuerdo final adopta el método de salto arancelario para todos los productos con excepción de los bienes provenientes del sector automotriz y para los productos químicos, donde este procedimiento no resultó el más apropiado para determinar las reglas de origen.

### Grupo 3: compras gubernamentales

El objetivo principal de este grupo de negociación consistió en buscar la supresión de restricciones que impidieran el acceso de alguna empresa a los concursos gubernamentales que realizarán México, Estados Unidos y Canadá para la adquisición de bienes o servicios.

Antes de iniciar las negociaciones del tratado, la situación en materia de compras gubernamentales era completamente diferente entre México y Estados Unidos y Canadá. En México, la Constitución establecía que las compras del gobierno deberían de realizarse mediante una licitación pública para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio calidad y financiamiento. El artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios recomendaba que se utilizaran preferentemente (pero no exclusivamente) bienes y servicios de procedencia nacional. Por ello, el sistema de licitaciones mexicano estaba abierto a proveedores de todos los países fueran estos miembros o no del GATT. En Estados Unidos existían restricciones importantes para tener acceso al sistema de compras gubernamentales. La primera limitación consistía en que todo país que no fuera signatario del Código de Compras del Sector Público del GATT, no podría participar en las licitaciones gubernamentales estadounidenses. Cuando México se incorporó al GATT en 1985, no suscribió el Código de Compras y por lo tanto se mantenía marginado de los concursos del sector público canadiense y norteamericano. Además, existían otras restricciones como la denominada "Compre Americano" (Buy American Act) que otorgaba una preferencia a los proveedores estadounidenses siempre y cuando la diferencia entre las ofertas norteamericanas y las extranjeras tuvieran un diferencial en precio que fluctuara entre el 6 y el 12 por ciento. Por su parte los canadienses también mantenían reglas similares al conceder prioridad a aquellos proveedores que presentaran ofertas con porcentajes de contenido nacional más alto. Además, si el diferencial

en precio no sobrepasaba el 10 por ciento se otorgaba prioridad a las empresas canadienses.

En materia de compras gubernamentales los negociadores mexicanos buscaban establecer el principio de "trato nacional" es decir, crear las condiciones para que los proveedores de los tres países pudieran competir en igualdad de circunstancias eliminando las restricciones de "Compre Americano" y la política de contenido canadiense. También se estableció la cobertura y los sectores que entrarían en las compras gubernamentales además del monto mínimo de los contratos para que estos fueran sometidos a una licitación internacional.

#### Grupo 4: agricultura

Sin duda alguna, las negociaciones en materia de agricultura se presentaban como uno de los temas más difíciles en el acuerdo comercial ya que en cada país, este sector es sumamente sensible tanto en el aspecto económico como en el político y social. Adicionalmente, las diferencias que tenían los norteamericanos y los miembros de la Comunidad Económica Europea respecto a los subsidios agrícolas habían empantanado las conversaciones de la Ronda Uruguay del GATT, por lo que se podía esperar que la negociación fuera sumamente compleja. México buscaba ante todo encontrar garantías para que nuestras exportaciones agrícolas no se vieran afectadas por aranceles y sobre todo por barreras no arancelarias como las barreras fitosanitarias y normas de embalaje. Sin embargo, el desenlace de las negociaciones del GATT en este tema sería muy importante, ya que este último podría señalar las pautas a seguir para llegar a un arreglo satisfactorio entre las tres naciones.

Durante la negociación fueron abordados cinco temas: 1) estacionalidades en la producción agrícola, 2) ventajas y desventajas comparativas en la producción agrícola tomando en cuenta la aplicación de subsidios que distorsionan los precios de producción 3) eliminación de subsidios 4) eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, y 5) medidas especiales de transición para ciertas producciones agropecuarias.

El problema de las estacionalidades agrícolas se constituyó como uno de los temas más importantes para México. En nuestro país existen meses en los cuales se producen productos agropecuarios, como frutas y verduras, que por razones climatológicas no pueden producirse en Estados Unidos y Canadá y viceversa. Por ello, existe una complementariedad económica entre las tres naciones determinada no únicamente por el tipo de producto sino también por el clima y el ciclo de cultivo. Por lo tanto, las negociaciones no solo abarcaron las ventajas comparativas sino también los factores climáticos para establecer las ventajas que tiene el sector agrícola de cada país en función de sus ciclos y de las condiciones climáticas y productivas.

La dificultad en el sector agrícola no solo consistió en resolver las posturas encontradas de los tres países, sino en conciliar las propuestas que presentaban los distintos grupos de interés a nivel interno. En México, por ejemplo, los productores de frutas y hortalizas estaban muy interesados en una liberalización rápida para que sus productos pudieran ser exportados lo más rápidamente posible. Sin embargo, los productores nacionales de maíz, frijol, leche y carne de puerco demandaban una apertura gradual y de mediano plazo. En Estados Unidos ocurría una situación similar, ya que los productores de cereales deseaban acelerar la apertura del mercado para colocar sus productos en México; en

cambio, muchos agricultores de frutas y hortalizas en California y Florida exigían preservar las restricciones sanitarias para seguir impidiendo la penetración de los productos mexicanos.

Otro de los problemas fundamentales consistió en buscar fórmulas para eliminar los subsidios a los productores agrícolas, ya que en Estados Unidos esta práctica es muy común mientras que en México los subsidios a la agricultura han disminuido considerablemente en los últimos años. Muy ligado a este aspecto se encontraba la remoción de barreras arancelarias y sobre todo de las no arancelarias que en el pasado habían impedido una mayor penetración de los productos mexicanos al mercado estadounidense.

Finalmente, también se buscó incorporar en el tratado las grandes diferencias sociales que existen entre el agro mexicano, y el estadounidense y canadiense. Es decir, que mientras en México una buena parte de la superficie agrícola es cultivada por campesinos que se dedican a una agricultura de autosuficiencia en tierras de temporal, en Estados Unidos y Canadá son grandes productores altamente tecnificados los que se dedican a la agricultura de tipo comercial. En este sentido, los agricultores norteamericanos (en particular los productores de cereales como el maíz) tienen una ventaja importante en cuanto a precio para poder exportar sus productos. Una apertura rápida en este sector provocaría problemas sociales muy serios ya que una buena parte de los campesinos mexicanos productores de cereales y granos se verían desplazados. Por ello, se buscaron establecer periodos de transición que permitieran que las reformas al artículo 27 Constitucional surtieran efecto.

Grupo 5: industria automotriz

La industria automotriz se constituyó como un asunto de gran importancia para los tres países debido a que este sector genera un gran número de empleos, divisas y tiene una estrecha vinculación con otras ramas de actividad industrial como son como la electrónica, metalmecánica, del vidrio, del hule y textil entre otras. Por ello, la negociación del sector automotriz incluyó también a las autopartes.

En los tres países existen regulaciones que norman esta actividad tales como las disposiciones estadounidenses para el consumo eficiente de combustible, conocido como CAFE; el convenio sectorial firmado entre Estados Unidos y Canadá denominado Autopact y el decreto expedido por México en 1989 para la industria automotriz. Durante la negociación los tres países buscaron establecer fórmulas para promover el desarrollo y la competitividad del sector automotriz en América del Norte y al mismo tiempo evitar que las regulaciones internas y los acuerdos bilaterales se constituyeran en un obstáculo al libre comercio. Los grandes retos de la negociación para México no consistieron únicamente en quitar las trabas para tener un acceso permanente a los mercados de Estados Unidos y Canadá, sino en promover un tratado que no fuera discriminatorio para las empresas automotrices de otros países ajenos a la región y que actualmente se encuentran instaladas en México. Si las reglas de origen fueran demasiado elevadas, estos fabricantes no se verían favorecidos con un TLC y también se pondría en riesgo la atracción de nueva inversión proveniente de otras partes del mundo. Es decir, México estaba dispuesto a que se estableciera una regla de origen que permitiera disipar los temores norteamericanos acerca de una mayor penetración de productos automotrices provenientes del lejano oriente vía México; sin embargo, esta última no debería

ser demasiado elevada como para poner en riesgo la competitividad de todo el sector automotriz nacional.

También se buscó establecer tiempos razonables para que la industria automotriz mexicana se liberalizara completamente. La consecución de este objetivo implicaba la eliminación de una serie de restricciones tales como la supresión del oligopolio automotriz así como la eliminación de cuotas a la importación de automóviles nuevos y usados además de la desaparición del requisito de mantener una balanza de pagos superavitaria. Finalmente, los negociadores mexicanos buscaron establecer periodos de transición y protección para que la industria de autopartes mexicana tuviera la posibilidad de efectuar una reconversión y no fuera desplazada de inmediato por empresas extranjeras.

#### Grupo 6: otras industrias

Este grupo de trabajo incluyó las negociaciones del sector de energéticos y petroquímicos además del sector textil. El objetivo principal en la negociación de energéticos y petroquímica consistió en buscar el aprovechamiento de la complementariedad en algunos recursos energéticos así como fortalecer la competitividad de este tipo de industria además, de promover la captación de inversión extranjera sobre todo en petroquímica. Vale la pena subrayar que las autoridades mexicanas reiteraron en varias ocasiones que quedarían fuera de la negociación rubros importantes como la explotación petrolera en apego a lo establecido por la Constitución.

Por lo que se refiere a la industria textil, las exportaciones mexicanas estaban sujetas a cuotas que inhibían el desarrollo en ciertas categorías de



productos en las cuales el país era sumamente competitivo. Por ello, el objetivo de los negociadores mexicanos en este rubro consistió en eliminar las cuotas y gravámenes para lograr un libre acceso al mercado norteamericano. Sin embargo, una conclusión exitosa en este sector implicaba encontrar mecanismos para hacer a un lado el Acuerdo Multifibras de Estados Unidos.

## TEMA II: reglas de comercio

### Grupo 7: salvaguardas

Inicialmente Los grupos 7 y 8 debían ser negociados como un solo tema que habría comprendido salvaguardas y subsidios, prácticas desleales e impuestos compensatorios. Sin embargo, México propuso dividir en dos el tema para poner más atención a la cuestión de prácticas desleales de comercio y así encontrar una mejor fórmula de negociación que garantizara soluciones permanentes a este tipo de conflictos.

Las salvaguardas se refieren a la facultad que tienen los gobiernos para imponer restricciones temporales a las importaciones en caso de que se presente alguna circunstancia excepcional que ponga en riesgo la economía del país o algún sector productivo determinado. El objetivo principal de este grupo de trabajo consistió en buscar que las salvaguardas se constituyeran en mecanismos transparentes y justificados de carácter transitorio. La permanencia de este tipo de medidas equivaldría a una práctica desleal en el comercio.

### Grupo 8: antidumping, subsidios e impuestos compensatorios

Las prácticas desleales al comercio (dumping), los subsidios y los impuestos compensatorios constituyen mecanismos por medio de los cuales tanto Canadá como México habían visto frenados sus intentos para incrementar sus exportaciones en el mercado norteamericano. Por lo tanto, este tema de negociación revestía especial importancia para los dos países, y de hecho, este era el motivo principal para establecer una negociación.

El objetivo central en esta materia consistió en negociar mecanismos para combatir este tipo de prácticas. Para lograrlo, el equipo negociador mexicano revisó todos los avances que se registraron dentro de la Ronda de Uruguay del GATT en cuestiones de antidumping, subsidios e impuestos compensatorios, para incorporarlos al TLC. También se analizó con detenimiento el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá en lo relativo al combate de este tipo de prácticas.

#### Grupo 9: normas

En materia de normas las discusiones giraron en base a tres temas de negociación. El primero abarcó todo lo relativo a las normas y estándares industriales y comerciales; el segundo, lo referente a las disposiciones sanitarias sobre productos agropecuarios y el tercero, los aspectos relativos a la salud, protección del consumidor y preservación del medio ambiente.

Las normas pueden constituirse como un impedimento muy fuerte al comercio ya que con la diferencia de criterios entre las autoridades públicas, privadas, locales, estatales y federales, se pueden pedir requisitos completamente diferentes y contradictorios que dificulten tanto la producción como la exportación

de un bien. Un claro ejemplo de este fenómeno se puede apreciar cuando una norma federal indica el límite máximo que contaminantes que pueden emitir fuentes móviles (automóviles y camiones), pero pueden existir normas locales que marquen otro tipo de límites y de restricciones.<sup>1</sup> El problema se complica aún más cuando además de los organismos públicos existen instituciones privadas que tienen la facultad de emitir normas. De hecho, tanto en México como en Canadá, básicamente es el gobierno quién emite las normas, mientras en Estados Unidos lo hacen tanto agencias gubernamentales como instituciones privadas lo que complica enormemente el acceso de las exportaciones al mercado norteamericano.

Otro de los aspectos que México buscaba durante la negociación de este tema era que el cumplimiento de las normas de salud y ecología fuera muy precisa y sobretodo transparente para que no se convirtiera en un obstáculo infranqueable que impidieran las exportaciones nacionales.

### TEMA III: servicios

#### Grupo 10: principios generales

En este rubro, el objetivo central de la negociación consistió en determinar cuales serían los principios y las reglas que regirían para intercambiar los servicios al momento de la puesta en marcha del TLC.

El análisis de principios generales se realizó a partir de cuatro posibles modalidades en la prestación de un servicio. La primera se refiere a lo que se denomina movilidad transfronteriza del servicio es decir, cuando el servicio se desplaza a otro país y ahí lo compra el consumidor. La segunda modalidad es mejor conocida bajo el nombre de movilidad transfronteriza del consumidor y se refiere al caso en que el consumidor se desplaza a otro país y ahí recibe el servicio. La tercera es la movilidad transfronteriza del personal y este fenómeno se da cuando el personal se desplaza a otro país para ofrecer un determinado servicio. Finalmente, la cuarta modalidad concierne la presencia comercial, es decir, cuando una empresa instala oficinas en otro país para ofrecer un servicio.

#### Grupos 11 y 12: financieros y de seguros

En los sectores de finanzas y de seguros los tres países buscaron el establecimiento de mecanismos que permitieran incrementar la competencia en estas dos áreas. Sin embargo, para México uno de los objetivos primordiales en la negociación consistía en diseñar fórmulas para que el sistema financiero nacional se ajustara a una apertura gradual. Por su parte, tanto los canadienses como los norteamericanos estaban interesados en una apertura rápida en estos dos sectores debido a que los servicios que proporcionan sus instituciones financieras y de servicios son mucho más eficientes y competitivos que los mexicanos.

#### Grupo 13: transporte terrestre

Las negociaciones en materia de transporte terrestre abarcaron tanto al transporte carretero como al ferroviario. En lo referente a este último, se tomaron en cuenta

las restricciones que impone la Constitución. El principal objetivo de este grupo de trabajo consistió en liberalizar este tipo de servicios pero considerando un periodo de transición para permitir a los transportistas de México ajustarse a las nuevas condiciones de competencia internacional. Vale la pena subrayar que la liberalización de este sector es sumamente importante para la economía nacional, ya que una buena parte de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos transitan por carretera.

#### Grupo 14: telecomunicaciones

En el grupo de telecomunicaciones los representantes de cada uno de los tres países discutieron las reglas para liberalizar servicios tales como: transmisión por radio y televisión, telefonía, servicios informáticos y servicios de valor agregado como el correo electrónico.

#### Grupo 15: otros servicios

En la negociación del grupo denominado otros servicios se buscaron fórmulas para liberalizar servicios inmobiliarios, de ingeniería y construcción al igual que servicios profesionales.

## TEMA IV: inversión

### Grupo 16: inversión

En los temas de inversión el objetivo principal del grupo negociador consistió en encontrar fórmulas que brindaran transparencia y certeza a la inversión tanto nacional como extranjera. Sin embargo, en el caso de México se tendrían que respetar las restricciones que impone la Constitución y el reglamento de inversión extranjera.

## TEMA V: propiedad intelectual

### Grupo 17: propiedad intelectual

En materia de propiedad intelectual el gobierno mexicano ya se había adelantado a la negociación con la expedición de la Ley de Promoción y Protección de la Propiedad Intelectual que brindaba mayor protección y seguridad para la transferencia de nuevas tecnologías.

El objetivo principal en este grupo de trabajo consistió en el establecimiento de mecanismos de protección para los autores e inventores tanto nacionales como extranjeros así como la creación de fórmulas que permitieran atraer nuevas tecnologías provenientes del exterior con el fin de mejorar la competitividad del país. Los tres países acordaron que la negociación en esta materia debería ser compatible con disposiciones adoptadas por el GATT y por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

## TEMA VI: solución de controversias

### Grupo 18: solución de controversias

El objetivo principal de negociar un tema como la solución de controversias, consistió en crear mecanismos para el establecimiento de reglas claras e instancias imparciales que ayudaran a dirimir los conflictos y las disputas comerciales. De esta manera, se evitaría que alguna de las partes aplicara de manera unilateral o arbitraria medidas proteccionistas.

Para México y Canadá este grupo de negociación tenía gran relevancia, ya que si se lograban establecer mecanismos adecuados que permitieran soluciones justas, obligarían a Estados Unidos a eliminar barreras que no fueran transparentes para el comercio. Sin embargo, una condición importante para su buen funcionamiento consistiría en que los mecanismos de resolución fueran ágiles y expeditos.

## NOTAS:

### ¿PORQUE NEGOCIAR UN TLC?

1. Una amplia explicación acerca de los problemas de integración que enfrentará la Comunidad Económica Europea se puede encontrar en: The Economist, a survey of the european community, julio 11 de 1992.
2. Ver Aníbal Gutiérrez y Manuel Herrera, Los caminos de la negociación comercial en reporte económico de El Nacional (México, D. F.: miércoles 29 de agosto de 1991). p. 15.
3. Jaime Serra Puche, "Principios para negociar el Tratado de Libre Comercio en América del Norte", en Comercio Exterior No. 41, julio de 1992. p. 655.
4. Elaborado con datos de la revista Comercio Exterior, No. 41, julio de 1991. p. 721.
5. René Villarreal citado en Claudia Avila Connely, "El mercado de América del Norte, espacio económico para México", en Comercio Exterior, No. 41, julio de 1992, p. 661.

### NEGOCIANDO LA NEGOCIACION

1. David J. S. Winfield, "México y Canadá frente al tratado trilateral de libre comercio", en Mercado de valores, No. 16; 15 de agosto de 1991.
2. Pedro Fernando Castro Martínez, "El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior, vol. 39, No. 4. México abril de 1989 pp. 339-347.
3. Pedro Fernando Castro Martínez. Op. cit. p. 345.
4. The Opportunities and Challenges of a North American Free Trade: a Canadian Perspective. Investment Canada Ontario, working paper number 7, abril 1991. p. 51.
5. Raymon Vernon and Deborah Spar, Beyond Globalism. New York, Free Press, 1989. p. 55.
6. "El proceso de negociación comercial Fast Track y su importancia para México", en Mercado de Valores, No. 15, agosto de 1992 y "El proceso de



- negociación del "Fast Track" ¿Qué significa?", en Estrategia Industrial, No. 92, junio de 1992.
7. Raymond Vernon and Deborah Spar. Op. cit. p. 60.
  8. Los días legislativos cuentan como sesión plenaria de las dos cámaras del Congreso.
  9. Delal Baer, ¿Qué hacer con el TLC? en Nexos, Noviembre de 1992 p. 37.
  10. Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott: North American Free Trade Issues and Recomendations. Washington, D.C., 1992. Institute for International Economics, pp. 10 y 52.
  11. Jorge Carrillo, "Integración complementaria o competencia desigual. Las maquiladoras en el TLC", en Revista Trabajo No. 5-6 primavera invierno 1991. pp. 52-61.
  12. Jorge Carrillo. Op cit. p. 57.
  13. Jorge Carrillo. Op cit. p. 56.
  14. Luis Rubio, Ecología y el TLC en la Jornada (México, D. F.: viernes 5 de junio de 1992).
  15. El Nacional, (México, D. F.: jueves 2 de mayo de 1991). p. 17.
  16. El Nacional. (México, D. F.: jueves 2 de mayo de 1991). p. 16.
  17. "División de Comercio Internacional y desarrollo de la CEPAL" en Revista del Sistema económico Latinoamerica (SELA), enero-marzo de 1991 capítulo 28. Una discusión más extensa acerca de la Inicativa de las Américas se puede encontrar en Council of the Americas, Washington report, verano de 1990 y en Guadalupe González González, "entre el garrote y la zanahoria, la propuesta de Bush para las Américas", en Cuaderno de Nexos, agosto de 1990.

## MEXICO ANTE EL TRATADO

1. Centro de Investigación para el Desarrollo, El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. México, Diana, 1991. p. 133.
2. Ibid, p. 163.

3. Federico Reyes Heróles y Sergio Aguayo Quezada, TLC responde Serra, en Este País, No. 2, mayo de 1991, p. 15..
4. Una discusión más extensa acerca de la evolución que ha tenido el concepto de soberanía se puede encontrar en: El Acuerdo de Libre Comercio. Camino para fortalecer la soberanía, Introducción y Capítulo I. Op. cit.
5. Jorge Bustamante, "Perder identidad no es un problema geográfico", en La Jornada, Viernes 10 de mayo de 1991.
6. Elliot Feldman, W., Douglas Costain, Fen Hampson y Lauren Mc Kinsey, Canada and Mexico: The Comparative and Joint Politics of Energy. Reporte del simposio llevado a cabo en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, 9 y 10 de abril de 1981. p. 22.
7. Wayne Minion en reporte del simposio llevado a cabo en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, Op. cit. p. 22.
8. Michael Duquette, "El acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos", en Foro Internacional, vol. XXXI, No. 2, octubre-diciembre 1990. p. 177.
9. Luis Rubio, "El TLC y el Congreso Mexicano", en La Jornada, Viernes 10 de Mayo de 1991.
10. Margarita Favela y Pilar Morales, "México ante los ojos de Estados Unidos", en Este País, No. 4, julio de 1991, p. 4.
11. "Integración económica y nacionalismo: Canadá, Estados Unidos y México ¿destino artificial?", en Este País, No. 1, abril de 1991. p. 3.
12. Una discusión más extensa acerca de los impactos que está teniendo la apertura comercial sobre las pequeñas y medianas empresas de México se puede encontrar en: Edna Jaime y Luis Felipe Barrón, Lo hecho en México: empresas mexicanas ante la apertura, México, Cal y Arena 1992. (por publicarse)
13. "Chasing cheap labour". en The Economist, 25 de enero de 1992. p. 66.
14. Bertha Luján, Pablo Pérez Severiano, y Alejandro Quiroz, "Elementos para la carta de derechos sociales de los trabajadores", en Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ¿Libre Comercio o explotación libre? s.p.i., julio de 1991. p. 62.

## LA NEGOCIACION DEL TRATADO

1. Guillermo Güemez, "La Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior" en el Acuerdo de Libre Comercio. Comercio Internacional Banamex, octubre de 1991, p. 60.
2. Guillermo Güemez. Op cit. p. 61.
3. Las anécdotas descritas en este capítulo, fueron recabadas mediante entrevistas a diversos funcionarios canadienses, mexicanos y norteamericanos involucrados en el proceso de negociación.
4. Federico Reyes Heróles y Sergio Aguayo Quezada, "TLC, responde Serra", en Este País No. 2, mayo de 1991, p. 29.
5. Una explicación más completa acerca del Sistema Generalizado de Preferencias, se puede encontrar en: Gustavo del Castillo V. "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo Bilateral de Comercio", en Comercio Exterior, No. 3, marzo de 1986, pp. 230-240.
6. René Sánchez Huitrón, "Desaprovechó México exportaciones a EU libres de impuesto en 1991". El Economista, (México, D. F.: 3 de junio de 1992).
7. "¿Estamos aprovechando cabalmente al SGP de los EEUU?", en Estrategia Industrial No. 95, septiembre de 1991, p. 27.
8. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Resumen oficial del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, México 13 de agosto 1992.

## LOS SECTORES DIFICILES

1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El sector automotriz, Monografía 10, p. 9.
2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El sector automotriz, Monografía 10, p. 19.
3. Una amplia explicación acerca de los procesos de transformación que sufrió la industria automotriz a nivel mundial se puede encontrar en: James P. Womack, Daniel T. Jones & Daniel Roos, The Machine that Changed the World, Toronto Canada, Collier Macmillan Canadá, 1990.

4. James P. Womack, "Perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y México en el sector automotriz" en Jorge Carrillo (coord), La nueva era de la industria automotriz, Tijuana B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1990, p. 23.
5. Centro de Análisis e Información Económica (CAIE): "El sector automotriz ante el tratado de libre comercio", en Informe mensual sobre la economía mexicana, No. 11, enero de 1992, p. 16.
6. James P. Womack, "A positive sum solution. Free trade in the North American Vehicle Sector", en Business Mexico, noviembre de 1991, p. 10.
7. Paul Magnusson, "Is it American? Here's one easy way to tell?", en Business Week, Marzo 16 de 1992, p. 22.
8. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El sector automotriz, Monografía 10, p. 26.
9. "Perfil sectorial, industria automotriz", en Panorama Económico Bancomer, 5° bimestre de 1991, p. 35.
10. Mercado de Valores No. 24, diciembre de 1992, p. VII.
11. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, La industria textil, Monografía 13, p. 5.
12. Ovidio Botella C., Enrique García C., José Giral B, "Textiles: perspectiva mexicana", en Integración Industrial México-Estados Unidos, el reto del libre comercio, Sidney Weintraub, Luis Rubio y Alan D. Jones eds., Diana, 1992. p. 257.
13. Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, North American Free trade Issues and Recommendations, Washington, D.C. 1992, Institute for International Economics, p. 266.
14. Stephen L. Lande, "Textiles; perspectiva estadounidense en integración Industrial México Estados Unidos", el reto de libre comercio, Op. cit. p. 307
15. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, La industria textil, Monografía 13, p. 17.
16. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, La industria textil, Monografía 13, p. 17.
17. Kenneth Shwedel, "El acuerdo de libre comercio y el sector agropecuario mexicano" en Acuerdo de libre comercio. Comercio Internacional Banamex, Octubre de 1991, p. 102.

18. Luis Tellez K., "El Sector Agropecuario frente al acuerdo de libre comercio en Acuerdo de Libre Comercio", Comercio Internacional Banamex, Octubre de 1991, p. 39.
19. Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott. Op. cit., p. 291.
20. Luis Tellez K. Op. cit., p. 35.
21. "Canadace Siegle: Mexico Plots Conquest of Avocado Markets", en Financial Times, 15 de agosto de 1990.
22. Luis Tellez K. Op. cit., p. 34.
23. Luis Tellez K. Op. cit., p. 33.
24. Sidney Weintraub, "Energéticos y libre comercio, posturas irreconciliables", en El Economista (México, D. F.: martes 25 de febrero de 1992).
25. "El sector petroquímico mexicano ante la integración del mercado norteamericano", en Informe mensual sobre la economía mexicana, CAIE, No. 5, julio de 1991, p. 23.
26. "El sector petroquímico mexicano ante la integración del mercado norteamericano". Ibid, p. 26.
27. Enrique Quintana, "El sector financiero en el TLC", en El Financiero, (México, D. F.: viernes 24 de febrero de 1992).
28. Ignacio Rodríguez Reyna, "Difícil aceptar el trato nacional para la banca extranjera, EU, negado a las reformas", en El Financiero, (México, D. F.: jueves 3 de abril de 1992).
29. Enrique Quintana, "El sector financiero en el TLC", en El Financiero, (México, D. F.: miércoles 11 de marzo de 1992), p. 6.
30. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: Resumen oficial del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, México 13 de agosto de 1992.
31. Javier Gavito, "México ante la apertura de servicios financieros", en: Informe mensual sobre la economía mexicana. CAIE, No. 12, febrero de 1991.

#### ANEXO

1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Normas, Monografía 8, p. 11.

## BIBLIOGRAFIA

- Avila Connely, Claudia, "El mercado de América del Norte, espacio económico para México", en Comercio Exterior, No. 41, julio, 1992. p. 661.
- Baer, Delal, "¿Qué hacer con el TLC?", en Nexos, noviembre, 1992. p. 37.
- Bustamante, Jorge, "Perder identidad no es un problema geográfico", en La Jornada (México, D.F., viernes 10 de mayo de 1991).
- "Canadace siegle: Mexico Plots Conquest of Avocado Markets", en Financial Times, (August 15, 1990).
- Carrillo, Jorge, coord. La nueva era de la industria automotriz. Tijuana, B.C.: El Colegio de La Frontera Norte, 1990.
- Carrillo, Jorge, "Integración complementaria o competencia desigual. Las maquiladoras en el TLC", en Revista Trabajo, No. 5-6, primavera invierno, 1991, pp. 52-61.
- Castillo V., Gustavo del, "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo Bilateral de Comercio", en Comercio Exterior, No. 3, marzo, 1986. pp. 230-240.
- Castro Martínez, Pedro Fernando, "El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canada", en Comercio Exterior, v. 39, No.4, abril, 1989. pp. 339-347.
- Centro de Análisis e Información Económica (CAIE), "El sector automotriz ante el tratado de libre comercio", en Informe Mensual de la Economía Mexicana, No. 11, enero, 1992. p. 16.
- Centro de Investigación para el Desarrollo. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. México: Diana, 1991.
- "Chasing Cheap Labour", en The Economist, January 25, 1992. p. 66.
- Comercio Exterior, No. 41, julio, 1991. p. 721
- "División de comercio internacional y desarrollo de la CEPAL", en Revista del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), enero-marzo, 1991, cap. 28.
- Duquette, Michael. "El acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos", en Foro Internacional, v. xxxi, No. 2, octubre-diciembre, 1990. p. 17.
- "¿Estamos aprovechando cabalmente al SGP de los EEUU", en Estrategía Industrial, No. 95, septiembre, 1991. p. 27.

Favela, Margarita y Pilar Morales, "México ante los ojos de Estados Unidos", en Este País, No. 4, julio, 1991, p. 4.

Feldman, Elliot W..[et.al.] Canada and Mexico: the Comparative and Joint Politics of Energy. Report of a Symposium Held April 9 and 10, 1981 at Harvard University Center For International Affairs. Cambridge, Ma.: University Consortium for Research On North America, 1981.

Gavito, Javier, "México ante la apertura de servicios financieros", en Informe Mensual Sobre la Economía Mexicana, No. 12, febrero, 1991.

González, Guadalupe, "Entre el garrote y la zanahoria, la propuesta de Bush para las Americas", en Cuaderno de Nexos, agosto, 1990.

Güemez, Guillermo, "La Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior", en El Acuerdo del Libre Comercio. Comercio Internaional Banamex, octubre, 1991. p 60

Gutiérrez, Anibal y Manuel Herrera, "Los caminos de la negociación comercial", en reporte económico de El Nacional (México, D.F.: miércoles 29 de agosto de 1991) p.15

Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott. North American Free Trade: Issues and Recomendations. Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1992.

Husband, David..[et.al.] The Opportunities and challenges of North American Free Trade: a Canadian Perspective. Ottawa, Ontario: Investment Canada, April, 1991. (Working Paper, No.7).

"Integración económica y nacionalismo: Canada, Estados Unidos y México ¿destino artificial?", en Este país, No. 1, abril, 1991. p. 3.

Jaime, Edna y Luis Barrón. Lo hecho en México: Empresas mexicanas ante la apertura. México: Cal y Arena, 1992 (por publicarse).

Kenneth, Shwedel, "El acuerdo de libre comercio y el sector agropecuario mexicano", en Acuerdo de Libre Comercio. Comercio Internacional Banamex, octubre, 1991. p.39.

Magnusson, Paul, "Is it American? Here's one easy way to tell?", en Business Week, March 16, 1992. p. 22.

Mercado de Valores, No. 24, diciembre, 1992. p. vii.

México. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Resumen oficial del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. México: SECOFI, agosto 13, 1992.

México. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. El sector automotriz. México: SECOFI, 1991. (Monografía 10).

-----La industria textil. México: SECOFI, 1991. (Monografía 13).

El Nacional, (México, D.F.: jueves 2 de mayo de 1991) p. 16 y 17.

"Perfil sectorial, industria automotriz", en Panorama Económico Bancomer, 50-bimestre de 1991. p. 35.

"El proceso de negociación comercial Fast Track y su importancia para México", en El Mercado de Valores, No. 15, agosto, 1992.

"El proceso de negociación del "Fast Track" ¿Qué significa?, en Estrategia Industrial, No. 92, junio de 1992.

Quintana, Enrique, "El sector financiero en el TLC, en El Financiero (México, D.F.: viernes 24 de febrero de 1992).

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. ¿Libre comercio o explotación libre?. s.p.i., julio de 1991, p. 60.

Reyes Heróles, Federico y Sergio Aguayo Quezada, "TLC responde Serra", en Este País, No. 2, mayo, 1991. p. 15

Rodríguez Reyna, Ignacio, "Difícil aceptar el trato nacional para la banca extranjera, EU, negado a las reformas", en El Financiero (México, D.F.: jueves 3 de abril de 1992).

Rubio, Luis, "Ecología y el TLC", en La Jornada (México, D.F. : viernes 5 de junio de 1992).

Rubio, Luis, "El TLC y el Congreso Mexicano", en La Jornada (México, D.F., viernes 10 de mayo de 1991).

Sánchez Huitrón, René. "Desaprovechó México exportaciones a EU libres de impuesto en 1991", en El Economista (México, D.F.: 3 de junio de 1992).

"El sector petroquímico mexicano ante la integración del mercado norteamericano", en Informe Mensual Sobre la Economía Mexicana, No.5, julio , 1991. p. 23.



- Serra Puche, Jaime, "Principios para negociar el Tratado de Libre Comercio en América del Norte", en Comercio Exterior, No. 41, julio ,1992. p. 655.
- Tellez K., Luis, "El sector agropecuario frente al Acuerdo de Libre Comercio", en Acuerdo de Libre Comercio. Comercio Internacional Banamex, octubre, 1991. p.39.
- Vernon, Raymon and Deborah Spar. Beyond Globalism. New York: Free Press, 1989, p. 55.
- Weintraub, Sidney, Luis Rubio y Alan D. Jones, eds. Integración Industrial México-Estados Unidos, el reto del libre comercio. México: Diana, 1992.
- Winfield, David J.S. "México y Canadá frente al tratado trilateral de libre comercio", en Mercado de Valores, No. 16, 15 de agosto de 1991.
- Wintraub, Sidney, "Energéticos y libre comercio, posturas irreconciliables", en El Economista (México, D.F.: martes 25 de febrero de 1992).
- Womack, James P, "A Positive Sum Solution. Free Trade in the North American Vehicule Sector", en Business Mexico, november, 1991. p. 10
- Womack, James P. Daniel T. Jones & Daniel Ross. The Machine that Changed the World. Toronto, Canada: Collier Macmillan, 1990.

## INDICE

	<u>Prólogo</u>	1
	Los dos parteaguas	
I)	<u>¿Por qué negociar el TLC?</u>	7
	Lógica y racionalidad	
	¿Qué es un tratado de libre comercio?	
	El objetivo del TLC: una iniciativa mexicana para la promoción del desarrollo económico	
	¿Se trata de una oportunidad o de una condena producto de nuestra geografía?	
II)	<u>Negociando la negociación</u>	32
	¿Por qué había que negociar la negociación?	
	Hacia un acuerdo trilateral: Canadá quiere participar	
	Procedimientos institucionales en Estados Unidos: breve historia del Fast Track	
	a) ¿Qué es el Fast Track?	
	b) Negociación para la aprobación y extensión del Fast Track	
	c) Acciones coordinadas entre los gobiernos de Estados Unidos y México para la aprobación de la vía rápida	
	La iniciativa de las Américas: apaciguar a Sudamérica	
III)	<u>México ante el tratado</u>	72
	El entorno en México durante las negociaciones	
	El problema de seguir avanzando en la reforma: ¿Temor a la crítica que todo se hace para satisfacer a Estados Unidos?	
	La crítica en México: intereses ideología y oposición.	
	a) Pérdida de soberanía	

- b) Subordinación de la política exterior mexicana
- c) Pérdida de identidad cultural
- d) Inclusión de actividades productivas reservadas exclusivamente al gobierno.
- e) Democratización de las instituciones políticas y procesos electorales
- f) Rechazo al acuerdo por las asimetrías existentes en la planta productiva
- g) Inclusión de aspectos sociales
- h) Falta de información en torno al tratado

IV) La negociación del tratado 108

El inicio del proceso formal de negociación

El sector privado se organiza

- a) Organización empresarial

Como se negoció el tratado

- a) La conformación del equipo negociador mexicano
- b) El método del salto arancelario
- c) La asimetría
- d) Crear una reserva para empresas mexicanas
- e) La arquitectura del tratado
- f) Los tribunales para la solución de controversias
- g) Las elecciones de Estados Unidos y el Tratado

V) Los sectores difíciles 135

El sector automotriz

- a) Tendencias en la industria automotriz a nivel mundial
- b) Restricciones para la negociación
- c) Restricciones en Estados Unidos
- d) Autopact y Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos Canadá
- e) El sector automotriz mexicano y sus restricciones
- f) Las posturas encontradas durante la negociación.

El sector Textil

- a) La cadena productiva en la industria textil
- b) Situación de la industria textil en los tres países
- c) Restricciones para la negociación: el Acuerdo Multifibras

- d) Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá
- e) Problemas durante la negociación

#### El sector agropecuario

- a) El sector agropecuario en el ALC Canadá-Estados Unidos
- b) Las dificultades de la negociación

#### Sector petrolero y petroquímico

Restricciones y dificultades en las negociaciones del sector petroquímico

#### El sector Financiero

Problemas en la negociación

### VI) El Tratado que se negoció 197

Estructura del tratado

Objetivos y alcances del tratado

Reglas de origen

Administración aduanera

Reglas de comercio

Textiles y prendas de vestir

Sector automotriz

Energía y petroquímica básica

Agricultura

- a) Comercio México-Estados Unidos
- b) Comercio entre México y Canadá
- c) Otras medidas relacionadas con el comercio agropecuario

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Normas técnicas

Salvaguardas

Antidumping e impuestos compensatorios

Compras de gobierno

Comercio transfronterizo de servicios

Transporte terrestre y servicios marítimos

Telecomunicaciones

Inversión

Servicios financieros

- a) Bancos y casas de bolsa
- b) Aseguradoras
- c) Compañías de factoraje, arrendamiento y otras empresas financieras no bancarias

Propiedad intelectual

Entrada temporal de personas de negocios

Solución de controversias

Administración de disposiciones legales

Excepciones

Disposiciones finales

Conclusión

VII) ¿Como afectará el tratado a México?

257

El tratado y el comercio exterior

¿Va a perder México su soberanía?

¿Van a perder los mexicanos su identidad?

El cambio económico

Los beneficios intangibles del tratado

Los beneficios tangibles del tratado

Los ajustes de la mano de obra  
Las empresas medianas y pequeñas  
La institucionalización del orden jurídico  
Conclusión

ANEXO

285

Estructura y objetivos de la agenda de negociaciones

TEMA I: acceso a mercados  
Grupo 1: aranceles y barreras no arancelarias  
Grupo 2: reglas de origen  
Grupo 3: compras gubernamentales  
Grupo 4: agricultura  
Grupo 5: industria automotriz  
Grupo 6: otras industrias  
  
TEMA II: reglas de comercio  
Grupo 7: salvaguardas  
Grupo 8: antidumping, subsidios e impuestos compensatorios  
Grupo 9: normas  
  
TEMA III: servicios  
Grupo 10: principios generales  
Grupos 11 y 12: financieros y de seguros  
Grupo 13: transporte terrestre

Grupo 14: telecomunicaciones

Grupo 15: otros servicios

TEMA IV: inversión

Grupo 16: inversión

TEMA V: propiedad intelectual

Grupo 17: propiedad intelectual

TEMA VI: solución de controversias

Grupo 18: solución de controversias

Notas 302

Bibliografía 308

***¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?***

Luis Rubio, con la colaboración de Alain de Remes

México

Fondo de Cultura Económica S. A. de C. V.

Colección Popular No. 476

diciembre de 1992