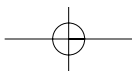
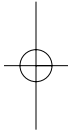
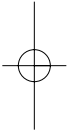
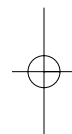
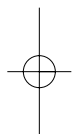
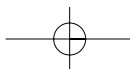


DIEZ AÑOS DEL TLCAN EN MÉXICO





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE



DIEZ AÑOS DEL TLCAN EN MÉXICO

Monica Gambrill
(editora)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Economía
México, 2006

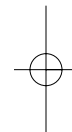
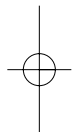


Ilustración: Mauricio Gómez Morín
Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

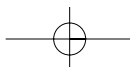
Las traducciones de los artículos de Sandra Polaski
y de Stephen Clarkson son de Amelia Estévez.

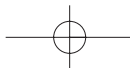
Primera edición, agosto de 2006
D.R. © 2006 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Tels. (525) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@servidor.unam.mx

ISBN: 970-32-3029-6

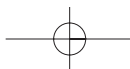
Impreso en México / Printed in Mexico

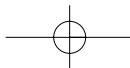




ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción <i>Monica Gambrill</i>	11
PARTE I	
Efectos macroeconómicos de la apertura y el TLCAN <i>Pablo Ruiz Nápoles y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	19
Perspectivas sobre el futuro del TLCAN: la mano de obra mexicana en la integración de América del Norte <i>Sandra Polaski</i>	35
El impacto del TLCAN en las remuneraciones de la industria de la transformación en México <i>Monica Gambrill</i>	57
La nueva industria electrónica en México en el contexto del TLCAN <i>Sergio Ordóñez</i>	101
Economía del conocimiento y términos del intercambio: Estados Unidos y economías emergentes <i>Isaac Minian y Margarita Luna López</i>	127
Inversión extranjera directa y el efecto <i>spillover</i> ante el TLCAN <i>Lilia Domínguez Villalobos y Flor Brown Grossman</i>	157
Una década de impactos regionales y territoriales del TLCAN en México <i>José Gasca Zamora</i>	193
El sector agropecuario mexicano a diez años del TLCAN. Economías disparejas, negociaciones asimétricas y resultados previsibles <i>Alicia Puyana y José Romero</i>	205





Movilidad laboral a diez años del TLCAN 237
Mónica Vereá

PARTE II

Los obstáculos para adoptar el modelo europeo
de integración en América del Norte 295
Isabel Studer

Algunas reflexiones en torno al impacto del TLCAN
en la cooperación transfronteriza 323
Mercedes Pereña Gili

Una perspectiva sobre el futuro del TLCAN
desde Canadá 339
Stephen Clarkson

Criterios para evaluar la experiencia jurídica del TLCAN.
Un estudio de caso: el autotransporte de carga 363
Jorge Witker Velásquez

Entre la protección a la inversión extranjera directa
y la disciplina sobre los gobiernos: el caso 383
del capítulo XI del TLCAN
Teresa Gutiérrez-Haces

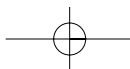
Controversias ambientales a diez años
del TLCAN, desde la perspectiva de la Comisión
para la Cooperación Ambiental de América del Norte 421
Edit Antal

Resolución de conflictos en el marco legal
del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 441
Clementina Vargas Hernández

Los energéticos y el TLCAN o el cuestionable respeto
a la Constitución mexicana 451
Rosío Vargas

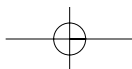
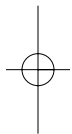
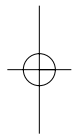
APÉNDICE

Ciberreferencias y directorio electrónico
sobre el TLCAN en su décimo aniversario 469
Alfredo Álvarez Padilla y Eréndira Garrido Espinosa



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los directores del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), José Luis Valdés Ugalde, del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), Jorge Basave Kunhardt, y de la Facultad de Economía (FE) de la UNAM, Roberto Escalante Semerena, por el apoyo brindado para la realización del coloquio internacional, en el cual se presentaron los trabajos seleccionados que, gracias a ellos, se publican en este libro. Asimismo, mis agradecimientos a quienes decidieron participar en el proyecto, sobre todo a Teresa Gutiérrez-Haces del IIEC por su ayuda en la selección de ponentes y a Alfredo Álvarez Padilla quien me asistió en la organización del evento, así como en la recopilación de los artículos. También a Cecilia Estrada Vila por ayudar en la revisión de algunas galeras. Finalmente, a todo el departamento editorial del CISAN encabezado por el Coordinador de Publicaciones, Diego Bugeda Bernal, y la jefa del Departamento de Ediciones, Elsie Montiel Ziegler, quienes se encargaron de la ardua labor de edición.



INTRODUCCIÓN

Es preciso evaluar los resultados de los primeros diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no sólo para determinar el impacto que éste ha tenido en México, sino también para aportar elementos de juicio que ayuden a los lectores a formar una opinión sobre la mejor política comercial a seguir en el futuro. Al mismo tiempo que el gobierno nacional habla de la necesidad de profundizar la relación con Estados Unidos y Canadá, se reporta una serie de resultados negativos en el balance de los primeros diez años del TLCAN. ¿Se deben dar pasos adicionales hacia una mayor integración de América del Norte si los efectos benéficos que debía haber producido el acuerdo comercial aún no están a la vista?; o ¿es factible esperar que la ampliación de la integración de América del Norte reduzca estos aspectos negativos?

La atribución indiscriminada al TLCAN de los rezagos acumulados en México conduciría al argumento tautológico de criticarlo por lo que no pretendió hacer, y utilizar dichas críticas para no ampliar su mandato en el futuro. En cambio, señalar fallas concretas en áreas en las que el TLCAN tuvo una actuación clara constituye una crítica constructiva que debería tomarse en cuenta en cualquier evaluación y atenderse en la formulación de políticas futuras. Por ello, una decisión metodológica que se tomó desde el principio fue restringir los temas de análisis a los que versan sobre lo que el TLCAN hizo o lo que explícitamente pretendió hacer. Si bien se centran en la primera década de funcionamiento del acuerdo comercial, los autores suelen enfocar sus temas dentro de una perspectiva histórica mayor que contraste este periodo con etapas previas de la liberalización comercial e incluso lo comparan con la etapa anterior de sustitución de importaciones.

En la primera parte del libro, se concentran los artículos directamente relacionados con el libre comercio, como son el impacto en la balanza comercial, el empleo, los salarios, la reconversión industrial, los términos de intercambio, la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología, la distribución territorial de beneficios y rezagos, el impacto en el campo, y los diferentes programas de migración internacional. En la segunda parte, se reflexiona sobre el futuro del TLCAN, en particular sobre la posibilidad de que México encuentre mayor apoyo de Estados Unidos y Canadá para revertir las tendencias negativas de la última década, sobre el ejemplo de integración que la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos ofrece y sobre la visión que tienen los empresarios canadienses de este proceso de profundización. También, se evalúan los problemas relacionados con los mecanismos de resolución de conflictos, la eficacia de los acuerdos paralelos ambientales y laborales para satisfacer las inquietudes de la población, y las contradicciones constitucionales que surgen a partir de las reformas en el sector energético.

En el estudio de los efectos macroeconómicos del TLCAN que realizan PABLO RUIZ NÁPOLES y JUAN CARLOS MORENO-BRID, se contrasta el efecto de la política económica en la etapa nekeynesiana con la etapa neoliberal, dividiendo los datos en cinco subperiodos. Ahí se argumenta que, aun cuando las exportaciones manufactureras se han triplicado, con un impacto favorable en la balanza comercial, el beneficio de esta expansión se ha transferido principalmente al exterior, ya que el aumento en la demanda ha sido satisfecho predominantemente a través de importaciones. Esto tiene que ver con la expansión de las maquiladoras, cuyas exportaciones pasaron de 13 a 48 por ciento del total nacional y su bajo nivel de encadenamiento hacia atrás. Demuestra que el TLCAN sólo se tradujo en un estímulo importante para el producto interno y el empleo, en 1995 y 1996, y que posteriormente el efecto promotor del crecimiento en el resto de la economía se agotó; por ello, el sector exportador ha demostrado claras limitaciones en cuanto a su capacidad de servir como motor que jale al resto de la economía.

SANDRA POLASKI concentra su análisis precisamente en el empleo y explica por qué, lejos de haberse aumentado en el periodo del TLCAN, como se esperaba, está disminuyendo. La principal pérdida ha ocurrido en el sector agrícola, donde desaparecieron 1.3 millones de empleos; también en el sector manufacturero no maquilador ha habido una pérdida neta de unos 160 000 entre 1994 y 2004. Si bien se crearon puestos de trabajo en las maquiladoras y en el sector de servicios, esto no compensó completamente las pérdidas, ya que no tienen el mismo efecto multiplicador que los empleos perdidos. Es más, a pesar de que se dio un aumento importante en la productividad manufacturera durante este lapso, los salarios reales bajaron. Si bien el TLCAN no es el único factor que determine esta pérdida en el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, el hecho es que la desigualdad y la extrema pobreza se están agravando en México y, por ello, resulta imprescindible que el gobierno intervenga para corregir estas tendencias.

El tema de la disminución en los salarios reales del sector manufacturero sigue desarrollándose en el artículo a cargo de MONICA GAMBRILL. Mediante una comparación entre manufactura y maquila, se demuestra que se sincronizaron sus movimientos salariales en el periodo posterior al TLCAN. Y con datos desagregados en ramas, el texto prueba que convergieron los salarios de ambas industrias en las ramas donde las empresas manufacturadas se reconvirtieron al mismo estilo fragmentado de producción que en las maquiladoras. Esto se interpreta como la “maquiladorización” de la industria manufacturera. En cambio, cuando se ha dado otro tipo de reconversión industrial en las ramas manufacturadas, diferente de la “maquiladorización”, el nivel de remuneración se mantiene, aunque también puede caer por debajo del nivel de las maquiladoras cuando las empresas manufacturadas resisten la reconversión y buscan prolongar el proteccionismo. Por ello es importante profundizar los diferentes modelos de reconversión industrial.

Un ejemplo específico de la reconversión industrial al modelo maquilador se tiene en la industria electrónica. Sobre esto versa el artículo de SERGIO ORDÓÑEZ. México logró integrarse en el acelerado desarrollo de esta industria mundial por su marco normativo —con programas como el de la industria maquiladora, el ALTEX, el PITEX

y el Prosec— y por el torrente de inversión extranjera directa que acompañó el TLCAN. A su vez, las empresas extranjeras atraen a México a sus contratistas manufactureros y otros proveedores. Se concentran en el ensamblaje y en los procesos de manufactura, incorporando también fases incipientes de diseño; sin embargo, su inserción internacional se basa fundamentalmente en los bajos costos laborales. En los últimos años, su crecimiento perdió dinamismo precisamente porque los grandes montos de inversión extranjera reevaluaron el peso, aumentando el costo unitario del trabajo en dólares e induciendo el traslado de algunas empresas a otros países.

La paradoja de industrias de alta tecnología que compiten sobre la base de la reducción de costos se explica en el artículo a cargo de ISAAC MINIAN y MARGARITA LUNA LÓPEZ, quienes estudian los términos de intercambio de los países exportadores de alta tecnología. Los procesos continuos de innovación repercuten en el incremento de la productividad en la producción manufacturera y en ciertos servicios dejan grandes beneficios en los países productores y transfieren crecientes beneficios al resto de los países importadores de estos bienes, en la forma de caídas en los precios de los productos. Cuando, para seguir bajando los costos, su producción se transfiere a los países en desarrollo, el principal beneficiario es Estados Unidos por ser el mayor importador de estos bienes. En cambio, los países en desarrollo experimentan reducciones constantes en el valor unitario de sus exportaciones de alta tecnología que sólo pueden compensarse con aumentos en el volumen total de estas exportaciones; por ello, la tendencia hacia la caída en los términos de intercambio de los países en desarrollo, como México, que se especializan en la exportación de productos de alta tecnología.

La incidencia de la inversión extranjera directa sobre la industria nacional la estudian LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS y FLOR BROWN GROSSMAN para averiguar si la mayor productividad de la primera tiende a aumentar o no la productividad de la segunda. Demuestran que donde hay coincidencia en el nivel de capacidad tecnológica entre empresas extranjeras y nacionales, ya sea alto o bajo este nivel, hay mayor potencial de que se dé una transferencia de tecnología. Esto porque los empresarios nacionales deben tener la capacidad de interactuar con los extranjeros, además de una visión estratégica sobre la manera de fortalecer sus empresas. A su vez, los empresarios extranjeros deben tener un interés de largo plazo en desarrollar proveeduría o clientes en México. Las lecciones de los casos exitosos sugieren que los incentivos para atraer inversión extranjera directa no deben ser indiscriminados, sino formularse de manera que ésta pueda complementar las características de los empresarios locales.

El impacto regional del TLCAN es analizado por JOSÉ GASCA ZAMORA, quien determina que el factor que mejor explica la distribución de entidades ganadoras y perdedoras durante esta última década es la inversión extranjera y las ciudades sedes que escoge. Ha surgido un patrón bipolar de ganadores, conformado por ciudades maquiladoras de la frontera norte y entidades del centro que producen para el mercado nacional; también se extiende a ciudades medias cercanas, orientadas a la producción automovilística, textil y de confección de ropa, alimentaria y de servicios especializados, e incluso a otras ciudades ubicadas a lo largo de los ejes ca-

reteros que conducen hacia los destinos terrestres y marítimos. Entonces, el TLCAN ha producido una nueva distribución territorial de impactos favorables; pero el gran perdedor sigue siendo la región sur-sureste, por lo que ha cumplido sólo parcialmente el objetivo de promover el desarrollo en regiones antes marginadas.

ALICIA PUYANA y JOSÉ ROMERO demuestran que el campo se ha sometido a mayores presiones competitivas producidas por el TLCAN, no sólo porque su proceso de apertura comercial fue más rápido que en el sector manufacturero, sino también porque los socios comerciales reciben mayores subsidios de sus gobiernos, que multiplican las demás desigualdades estructurales. Esta competencia internacional conlleva una caída sostenida en los precios internos de los productos agropecuarios, frente a la cual los productores reaccionan aumentando su producción y sus rendimientos, pero no suficientemente para anular el impacto negativo en sus ingresos, ni para acortar la brecha de productividad con los países socios. Como resultado, aumentan las importaciones, crece el déficit agropecuario, se pierden empleos en el campo y se erosiona el lugar de las principales exportaciones mexicanas en Estados Unidos, ya que se extienden las mismas ventajas arancelarias recibidas por México a otros países con los que éste compite.

MÓNICA VERA se refiere a la expectativa no cumplida de que el TLCAN reduciría la migración mexicana a Estados Unidos, integrando a la población de áreas rurales marginadas a la dinámica del crecimiento económico nacional. También explica el funcionamiento del artículo 1608 del TLCAN que permite el movimiento de trabajadores profesionales y personas de negocios en el espacio de América del Norte. Demuestra cómo se aumenta la emisión de estas visas paralelamente con el dinamismo de los intercambios comerciales. Estados Unidos emitió más de esas visas que las permitidas por su Congreso durante los años 1990, pero el número se redujo posteriormente con la recesión económica y los programas antiterroristas. Son los canadienses quienes obtienen la enorme mayoría de aquéllas, sobre todo en la categoría de “profesionistas”, porque a los mexicanos les impusieron mayores requisitos de ingreso. Aun si se vinculan las visas TLCAN a las demás categorías de ingreso —de trabajadores temporales, inmigrantes y no inmigrantes—, los números resultan insignificantes en comparación con el aumento de los mexicanos que optan por migrar.

ISABEL STUDER profundiza sobre la posibilidad de disminuir las desigualdades entre países miembros del TLCAN mediante transferencias del socio mayor al menor. La idea no está desprovista de antecedentes, por ejemplo, los acuerdos paralelos, el Banco de Desarrollo de América del Norte, la Sociedad para la Prosperidad y un fondo para intercambios entre instituciones de educación superior. Si la coordinación trilateral hizo posible en un primer momento la creación de estas instituciones incipientes orientadas al desarrollo económico y social de México, nada impide que continúe fortaleciéndose este tipo de cooperación en el futuro. Sin embargo, la última década de operación del TLCAN ha generado una serie de tensiones que impide la formación de un consenso sobre la expansión del acuerdo comercial. Para disolver dichas tensiones y ahondar en la integración regional, tiene que encontrarse un punto de convergencia entre en el interés nacional de los tres

socios que ponga en primer plano el objetivo de crear una relación más igualitaria entre los países miembros.

MERCEDES PEREÑA GILI analiza la cooperación creciente en la región fronteriza México-Estados Unidos. La cooperación es un proceso de coordinación cuyo propósito es resolver problemas comunes y lograr beneficios mutuos; si bien se ha caracterizado por contactos informales, ha habido una creciente institucionalización en los últimos años, al grado de que el gobierno o comisiones por él creadas participan en aproximadamente la mitad de las instancias. Frente a la cooperación, la sociedad manifiesta opiniones cambiantes y opuestas: entre conflicto y cooperación, discriminación y tolerancia, separación e integración; aunque finalmente es cuestión de supervivencia para los pobladores de la frontera. Su intensidad aumenta con la existencia de una elite política y de negocios que desea promover redes transfronterizas. Por ello, con el TLCAN, el comercio transfronterizo se duplicó, el intercambio de personas aumentó 40 por ciento (sin contar cruces indocumentados) y los esquemas de cooperación crecieron 90 por ciento.

El artículo a cargo de STEPHEN CLARKSON identifica la resolución de conflictos en el TLCAN como el área más necesitada de reformas, para ello se propone la sustitución de los mecanismos descritos en los capítulos XI, XIX y XX por un tribunal comercial permanente. Asimismo, se señala que los empresarios canadienses desean llegar a un acuerdo energético en cualquier ampliación del TLCAN. Otra área de interés que está presente en todas las propuestas de ampliación es la creación de una unión aduanera. Otros temas que surgen en las diferentes propuestas, ya sea mediante su inclusión en un solo paquete de integración o su adopción gradual, son la unión monetaria, un acuerdo laboral, el establecimiento de un perímetro de seguridad en las fronteras exteriores del subcontinente y la integración militar. El autor los analiza críticamente desde el punto de vista de Canadá.

El texto de JORGE WITKER VELÁSQUEZ expone los problemas jurídicos de origen del TLCAN: su carácter autoaplicativo en México, el de acuerdo congresional en Estados Unidos y la forma condicionada como se aplica en Canadá. El caso de la disputa entre Estados Unidos y México sobre el autotransporte de carga ejemplifica las consecuencias que pueden tener estas asimetrías. Si bien el panel arbitral ha fallado en favor de México, permitiéndole aplicar medidas de efecto equivalente a las de Estados Unidos —lo que podría excluir la inversión estadounidense del servicio de autotransporte internacional de carga, permitiéndole a la industria nacional fortalecerse para contender mejor con los competidores extranjeros—, la Secretaría de Economía decidió permitir a partir del 1 de enero de 2004, la entrada de inversionistas estadounidenses, vía inversiones neutras, en empresas de servicios de autotransporte doméstico de carga, desplazando así a los transportistas nacionales.

El caso de la resolución de conflictos en el capítulo XI del TLCAN lo analiza con profundidad TERESA GUTIÉRREZ-HACES. En teoría, se trata de la protección de la inversión extranjera directa entre países miembros, en contra de posibles actos arbitrarios de los tres gobiernos. En la práctica ha resultado ser un arma blandida principalmente por empresas estadounidenses en contra del gobierno de México, que ha transferido la responsabilidad a los gobiernos locales. El artículo revisa los casos,

resueltos y pendientes, que han surgido bajo el capítulo XI, analizando los mecanismos que permiten a las empresas extranjeras tomar decisiones, prácticamente unilaterales, respecto de su localización. Lejos de ser casos menores, restringidos a los intereses pecuniarios de las empresas, tocan a vastos sectores sociales y regiones completas. También se pone en evidencia cómo las empresas de capital extranjero no siempre tienen un juego transparente.

EDIT ANTAL analiza la capacidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) —creada por el acuerdo paralelo ambiental— para cumplir sus mandatos tras diez años de experiencia, que son cooperar —en lo que ha sido bastante exitosa— y litigar —en lo que ha avanzado poco, ya que no ha movilizó a la sociedad a través de la información ni garantizado a las partes privadas el poder de presentar sus quejas contra los Estados miembros del TLCAN, cuando éstos no aplican sus leyes ambientales—. Asimismo, se habla del mecanismo de disputa establecido en la parte V del ACAAN, el cual todavía no ha sido utilizado. Así, se abunda sobre este hecho cuando se presentan solicitudes para demandar la violación sistemática de las leyes ambientales y el CCA suele no votar a favor de estas demandas.

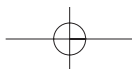
CLEMENTINA VARGAS HERNÁNDEZ analiza la capacidad de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte, creada en un acuerdo paralelo laboral. Son 28 las comunicaciones públicas que se han presentado durante la primera década de funcionamiento, 17 de las cuales son contra México. La enorme mayoría de estas comunicaciones versan sobre la aplicación de la legislación laboral en materia de libertad de asociación y derecho a organizarse y negociar colectivamente. Sin embargo, estos temas no son materia del panel arbitral, que se limita a deliberar sobre normas técnicas en materia de seguridad e higiene, trabajo de menores o salario mínimo. Se habla de que no se ha puesto en uso todavía esta función arbitral de la Comisión, aunque sí ha promovido la cooperación entre países miembros del TLCAN.

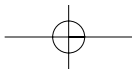
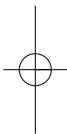
ROSÍO VARGAS cuestiona la disposición del capítulo VI del TLCAN que confirma el pleno respeto a las constituciones de los países miembros, debido a los cambios que ha sufrido el sector energético mexicano en los últimos diez años, con una serie de reformas a leyes secundarias en materia de gas natural, electricidad y petroquímica que le han “dado la vuelta” a la Carta Magna. Argumenta que, si bien no se incluyó nada de esto en el texto del TLCAN, desde entonces existe una clara línea política orientada a dismantelar las empresas públicas y sustituirlas con mecanismos de mercado que incluyan inversiones extranjeras directas, para consolidar la integración energética de América del Norte, siendo Canadá y México el primer círculo de abastecedores de Estados Unidos. Sin embargo, la privatización y desregulación han dado lugar a algunas controversias constitucionales que tendrán que resolverse antes.

Finalmente, el libro incluye un anexo con referencias y un directorio electrónicos sobre el TLCAN, preparado por ALFREDO ÁLVAREZ PADILLA y ERÉNDIRA GARRIDO ESPINOSA, en el que se hace un recuento general de la información aparecida en la red sobre este tema en diferentes periodos.

Monica Gambrill

PARTE I





EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LA APERTURA Y EL TLCAN*

*Pablo Ruiz Nápoles***
*Juan Carlos Moreno-Brid****

Introducción

Como un marco precedente a cualquier análisis global de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México, es indispensable analizar su desempeño económico, pues el ingreso de México a este acuerdo comercial fue ante todo una medida de política económica del Estado mexicano y en consecuencia debe ser evaluada como tal en sus resultados. No obstante, es imposible hacerlo de manera aislada, aun desde el punto de vista económico. El ingreso de México al TLCAN en 1994 fue, sin duda, un paso más en la estrategia de liberalización y desregulación iniciada por el gobierno mexicano en 1983.

El paquete de medidas liberalizadoras fue promovido en México y en otros países en desarrollo tanto por el gobierno estadounidense, como por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹ En general, este tipo de políticas se recomendaba como una nueva estrategia para la recuperación y el crecimiento basado en las exportaciones. En términos generales a este conjunto de medidas se le conoce como el “Consenso de Washington”. Es indudable que el ingreso de México al TLCAN fue el corolario de esa política liberal y un intento por parte del gobierno mexicano de asegurar la continuidad de la misma, mediante un compromiso formal con el gobierno estadounidense.

En este trabajo, evaluaremos los resultados del conjunto de medidas de política económica de liberalización y desregulación iniciadas en 1983 y en particular los efectos del TLCAN sobre tres indicadores básicos de la economía mexicana: la producción, el empleo y la balanza comercial.

* Este trabajo fue realizado gracias al apoyo del PAPIIT de la UNAM, proyecto IN313202. El autor agradece la colaboración de Francisco Javier Arias, estudiante de El Colegio de México, y de David Díaz, estudiante de la UNAM en la elaboración de los cálculos para este trabajo.

** Profesor de la Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, UNAM. Correo electrónico: <ruizna@servidor.unam.mx>.

*** Asesor regional de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU. Correo electrónico: <jcmoreno@un.org.mx>.

¹ J. Sachs, “Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento”, *Estudios Económicos* 3, no. 1 (1988): 77-108.

Liberalización, ajuste estructural y crecimiento hacia fuera

Las estrategias de desarrollo basadas en la exportación fueron muy exitosas en el pasado, especialmente en algunos países de Asia. Sin embargo, aquellos países en los que estas políticas de crecimiento fueron exitosas no adoptaron, simultáneamente, políticas liberalizadoras como estrategia para promover las exportaciones. Por el contrario, la experiencia del este asiático, en particular, muestra que una política exitosa de fomento a las exportaciones regularmente ha ido acompañada de controles a las importaciones y reglas rígidas para los movimientos de capital,² y, en los casos específicos de Corea del Sur y Taiwán, fue incluso precedida de diversas políticas industriales.³ En ese sentido, la política recomendada por Washington de crecimiento basado en exportaciones con liberalización comercial y desregulación era claramente de corte neoliberal y no keynesiana.

En particular en México, la idea general que orientaba estas políticas era la de inducir el crecimiento por medio del incremento de las exportaciones manufactureras, sin el apoyo subsidiario del gobierno. Una de las razones para abandonar el proteccionismo de la etapa anterior es que producía un sesgo contrario a las exportaciones.⁴ Internamente, se llamó a esta política de *ajuste estructural*, en el sentido de que un proceso acelerado de industrialización podría lograrse a través de la liberalización comercial y de capitales. Se esperaba que por medio del incremento de la demanda final agregada, producido por el aumento de las exportaciones, la producción interna aumentaría y, en consecuencia, el empleo.⁵

Adicionalmente, una estrategia de exportación manufacturera requería grandes inversiones principalmente del exterior, para las cuales seguían existiendo dificultades hacia finales de los años ochenta. Hasta esa década, la inversión extranjera en México estaba fuertemente regulada y no representaba un porcentaje alto de la inversión instalada, ni un flujo de divisas especialmente significativo en la balanza de pagos. Por ello, fue importante que el proceso de liberalización se completara a finales de los ochenta e inicios de los noventa con la apertura financiera en México y el auge de los capitales emergentes en el mundo. En efecto, la política de apertura a la inversión extranjera productiva y de cartera complementó la liberalización comercial como estímulo a la producción manufacturera de exportación en la primera mitad de los noventa, exportación que estaba creciendo desde la década anterior.

² *Ibid.*

³ D. Rodrik, "Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia", Working Paper 5539 (National Bureau of Economic Research, diciembre de 1995).

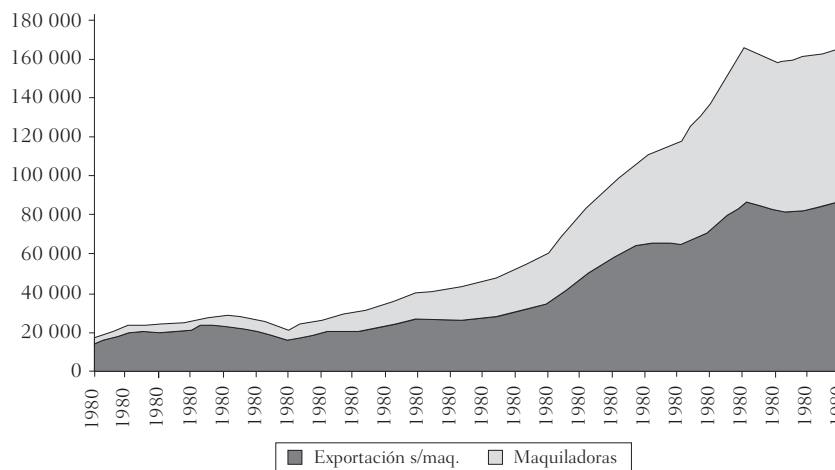
⁴ N. Lustig *et al.*, *North American Free Trade* (Washington: The Brookings Institution, 1992).

⁵ J. Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo* (México: Fondo de Cultura Económica-CEPAL, ONU, 2000).

Crecimiento de las exportaciones, el producto y las maquiladoras

Veremos ahora la dinámica seguida por las exportaciones y los cambios en su estructura. Una precisión inicial es que las estadísticas de exportación de mercancías en México cambiaron en años recientes y ahora incluyen las exportaciones de las plantas maquiladoras que han cobrado una gran importancia en el monto y la dinámica de las exportaciones manufactureras y en los totales; esto se aprecia claramente en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
EXPORTACIÓN TOTAL DE MERCANCÍAS
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: INEGI.

Crecimiento de las exportaciones y del producto

Analizaremos inicialmente la información referente sólo a la exportación de mercancías en dólares corrientes, excluyendo maquiladoras. Su dinámica ha seguido distintos ritmos desde finales de los setenta. A partir de ello, hemos subdividido nuestro estudio en cinco periodos. Los datos de las variables significativas agrupados en éstos se muestran en el cuadro 1.

En una primera etapa previa a la apertura, entre 1978 y 1982, cuando la economía todavía estaba relativamente protegida del exterior, la tasa media anual de incremento de las exportaciones fue extraordinariamente alta, 36.8 por ciento, debido a que la exportación petrolera era muy importante en esos años. El crecimiento

CUADRO I
 EXPORTACIONES Y PIB
 TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES MEDIAS
 (PORCENTAJE)

Periodo	Totales exc. maq.	Petroleras	Manufacturas	Otras no manuf.	Maquiladoras	Total inc. maq.	PIB real
1978-1982	36.8	82.2	1.9	1.5	N.D.	N.D.	3.3
1983-1988	0.8	-8.8	26.8	6.4	24.5	5.2	0.2
1989-1993	8.1	3.5	11.6	4.3	16.6	11.1	3.8
1994-2000	17	16.6	19.3	9.2	20.3	18.3	3.6
2001-2003	0.4	6.6	-1.1	4.9	-0.7	-0.2	0.7

N.D.: No disponible.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

del Producto Interno Bruto (PIB), medido en pesos a precios constantes, fue muy alto, salvo en el año crítico de 1982. No cabe duda de que el pivote del crecimiento era la exportación de petróleo.

En el segundo periodo, de 1983 a 1988, caracterizado por una apertura gradual, la tasa anual media de incremento de las exportaciones fue cercana a cero. Las exportaciones petroleras descendieron fuertemente, no así las manufactureras, que registraron altas tasas aunque el PIB no creció en términos reales. Ello nos hace suponer que el crecimiento de las exportaciones manufactureras se produjo, al menos en parte, como resultado del ajuste económico que se realizó en esos años y que redujo el consumo interno y la inversión.

En el tercer periodo, de 1989 a 1993, cuando se acelera el proceso de apertura, se registra un incremento de las exportaciones a una tasa media de 11 por ciento anual, aumento en el que destaca la exportación manufacturera (incluyendo la industria maquiladora, que aumenta casi 17 por ciento anual). El PIB real crece 3.8 por ciento en promedio anual.

Entre 1994 y 2000, la tasa de incremento de las exportaciones asciende a 17 por ciento anual, el PIB crece 3.6 por ciento anual en promedio y todas las exportaciones por sectores incrementan de manera significativa su tasa media de crecimiento anual. Este aumento de las exportaciones en ese periodo es resultado, sin duda, del crecimiento de la demanda estadounidense y las posibilidades de exportación a ese país que proporcionó el TLCAN.

Desde 1992 la economía se abrió totalmente a la inversión extranjera, tanto a los flujos de inversión productiva como a los de capital especulativo en cartera. Es muy probable que hacia 1994 hayan comenzado a madurar varios proyectos de inversión extranjera y entraran en operación tanto plantas establecidas orientadas a la exportación como maquiladoras.

Un factor importante en la determinación del crecimiento de las exportaciones es el aumento en la exportación de las maquiladoras, que mantuvo una tasa de crecimiento de 20.7 por ciento anual entre 1986 y 2000.

En contraste con los periodos anteriores, entre 2001 y 2003, todas las tasas medias anuales de crecimiento de las exportaciones descienden fuertemente; las manufactureras y las de maquiladoras son incluso negativas. El PIB crece sólo 0.7 por ciento real. Este cambio en la tendencia muestra la cada vez más fuerte vinculación del comercio exterior mexicano a los vaivenes de la economía estadounidense, que registró una recesión en esos años.

Estructura de las exportaciones

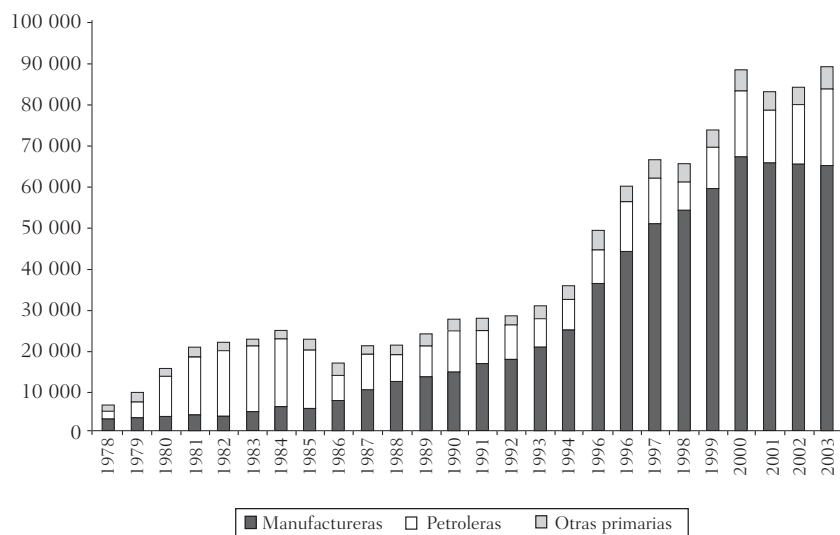
La estructura de las exportaciones no maquiladoras ha cambiado significativamente a lo largo del periodo de estudio. El cuadro 2 muestra el paso de una etapa en que las exportaciones dependían en gran medida del petróleo y sus productos, casi 58 por ciento de 1978 a 1982, a otra en la que las exportaciones manufactureras son predominantes, 76 por ciento de 2001 a 2003.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(PORCENTAJE)

Periodo	Totales <i>exc. maq.</i>	Petroleras	Manufacturas	Otras <i>no manuf.</i>	Total <i>inc. maq.</i>	Maquiladoras	No maqui- ladoras
1978-1982	100	57.9	25.7	16.4	100	13.2	86.8
1983-1988	100	53.7	35.8	10.4	100	22.4	77.6
1989-1993	100	31.5	58.6	10	100	37.8	62.2
1994-2000	100	17.1	75.8	7.1	100	43.1	56.9
2001-2003	100	18.2	76.4	5.5	100	48	52

La suma de los parciales puede no ser exacta por el redondeo.
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES NO MAQUILADORAS
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: INEGI.

Otro cambio muy importante es el que ocurre con la participación de las exportaciones de maquiladoras en el total, pues pasan de representar 13 por ciento, en promedio, en el primer periodo, a 48 por ciento, en promedio, en el último.

Desde el punto de vista de la demanda global, la composición ha cambiado muy significativamente. Los datos del cuadro 3 muestran que si bien el consumo interno mantiene una importancia superior a 75 por ciento, en promedio, las exportaciones en términos nominales pasan de representar 12 por ciento del PIB, en promedio, en el periodo 1978-1982, a 29 por ciento, en el periodo 1994-2000, es decir, su participación crece más del doble; aunque no hay suficientes datos que lo confirmen se infiere que en términos reales dicha participación se ha triplicado entre el primer y último periodo.

Por otra parte, lo que permite que se incremente la demanda externa y se mantenga el consumo es el descenso relativo de la inversión y del consumo gubernamentales, así como el incremento de las importaciones, que también aumentan su participación de 12 por ciento del PIB en promedio, en el periodo 1978-1982, a 30 por ciento en el periodo 2001-2003.

CUADRO 3
OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS
COMO PORCENTAJE DEL PIB

Periodo	Oferta agregada	PIB	Importaciones	Demanda agregada	Consumo privado	Consumo de gob.	Formación de capital	Var. de exist.	Exportaciones
1978-1982	111.9	100	11.9	111.9	64.3	10.6	23.7	1.7	11.6
1983-1988	112.4	100	12.4	112.4	65.0	8.9	18.5	1.9	18.1
1989-1993	119.5	100	19.5	119.5	70.5	9.3	18.4	4.4	16.9
1994-2000	129.7	100	29.7	129.7	67	10.6	19.5	3.8	28.8
2001-2003	129.5	100	29.5	129.5	69.2	12.2	19.5	1	27.6
<i>A precios constantes de 1993</i>									
1989-1993	116.6	100	16.6	116.6	71.4	11.1	17.8	1.9	14.4
1994-2000	127.7	100	27.7	127.7	68.7	10.5	18.3	2.6	27.6
2001-2002	137.4	100	37.4	137.4	71.3	9.6	19.5	2.9	34.1

FUENTE: INEGI, Banco de información económica, 2004.

Empleo y subempleo

El problema del empleo es, sin duda, el más apremiante de la economía mexicana. Los flujos migratorios hacia Estados Unidos por la falta de empleo en México no sólo no se han detenido sino que se han incrementado a pesar del crecimiento de la economía ocurrido entre 1995 y 2000. Estos flujos ahora incluyen a personas con mayor grado de calificación y escolaridad.⁶

La Población Económicamente Activa representa en México poco más de la mitad de la población mayor de doce años y ha crecido a una tasa de 3 por ciento anual. Esto significa, de acuerdo con los censos de población, una cifra cercana a los cuarenta millones de personas en sólo cinco años, lo cual implica que el número de empleos que se requieren para mantener ocupada a esta población es de 1 200 000 por año.

Si bien la estrategia de crecimiento con base en exportaciones tiene como objetivo principal la generación de empleos, el resultado de una apertura comercial en el corto plazo es el desempleo.⁷ Este efecto de corto plazo no ha podido medirse adecuadamente en México, ya que no hay cifras confiables respecto del nivel real de desempleo.

Por otro lado, una creencia aceptada en la tradición neoclásica contemporánea es que si prevalece el libre comercio aparecen ventajas relativas y en el caso de los países relativamente abundantes en mano de obra, como México, se espera que el empleo aumente en las ramas intensivas en trabajo, de modo que el crecimiento pueda basarse en la expansión del comercio y de las ventajas comparativas.⁸

Pese a las reservas respecto de las cifras oficiales de empleo, observamos que el remunerado, del que se reportan datos anuales por rama, creció de 1994 a 2000, en plena vigencia del TLCAN y la expansión de la economía de Estados Unidos, en alrededor de 3 900 000 empleos, es decir, 15 por ciento en seis años. Veremos enseguida cuánto del empleo total es generado por las exportaciones.

Producción y empleo generados por las exportaciones

Con base en el análisis de insumo-producto (véase apéndice) obtuvimos el valor bruto de la producción necesario para sacar el nivel real de exportaciones en cada año y calculamos el porcentaje de este valor respecto del total durante el periodo 1978-2000. Hicimos lo mismo con los datos del empleo. Los resultados, agrupados

⁶ W. Cornelius, "Impacts of NAFTA on Mexico-to-U.S. Migration", en E. J. Chambers y P. Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium* (San Diego: The University of Alberta Press-Center for U.S.-Mexican Studies, 2002), 287-304.

⁷ A. Cox y S. Edwards, "Trade Liberalization and Unemployment: Policy Issues and Evidence from Chile", en J. Borkakoti y Ch. Milner, eds., *International Trade and Labour Markets* (Nueva York: St. Martin Press, 1997).

⁸ Dowrick, "Trade and Growth: A Survey", en J. Fagerberg, P. Hansson, L. Lundberg y A. Melchior, eds., *Technology and International Trade* (Chaltenham, U.K.: Edward Elgar, 1999).

de acuerdo con los periodos de la dinámica exportadora identificados arriba (salvo el más reciente), aparecen en el cuadro 4 y muestran que en el periodo 1994-2000 el porcentaje de producción bruta generada por las exportaciones alcanza un nivel máximo de 17 por ciento promedio en tanto que el empleo generado por las exportaciones asciende a poco más de 10 por ciento del total del empleo remunerado.

CUADRO 4
VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO GENERADOS POR EXPORTACIONES
PORCENTAJE PROMEDIO ANUAL *

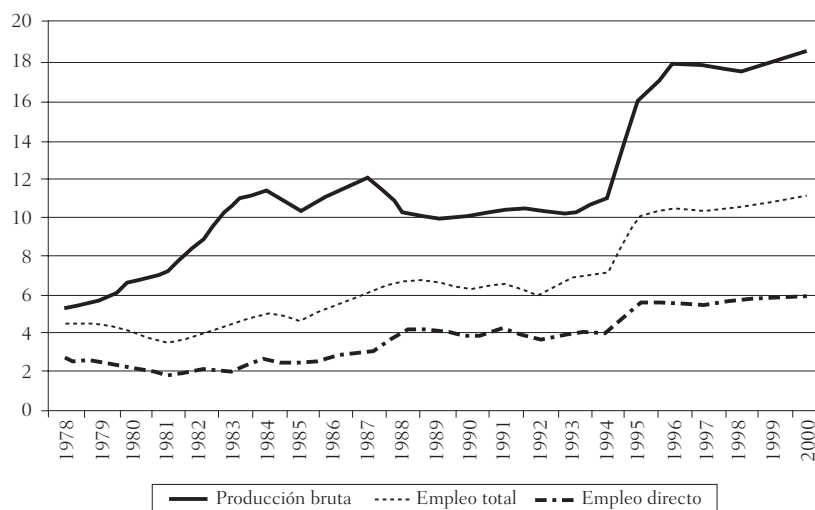
Periodo	Valor bruto	Empleo
1978-1982	6.7	4.09
1983-1988	11.1	5.41
1989-1993	10.2	6.44
1994-2000	16.7	10.04

* Respecto del total real.

FUENTE: Elaboración propia.

El cambio más fuerte ocurre entre el periodo de apertura y el de TLCAN, tanto en el nivel de producción bruta como en el del empleo generado por exportaciones. Esto puede apreciarse con mayor claridad en la gráfica 3.

GRÁFICA 3
PRODUCCIÓN Y EMPLEO GENERADO POR EXPORTACIONES
(PORCENTAJE DEL TOTAL)



FUENTE: Elaboración propia.

Con los resultados mencionados y con los datos del empleo remunerado por rama reportados por el INEGI, elaboramos un cuadro comparativo, el cuadro 5, en el que identificamos tres grandes fuentes de empleo, las exportaciones, las maquiladoras y el mercado interno.

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE GENERACIÓN DE EMPLEOS
PORCENTAJE PROMEDIO ANUAL*

<i>Periodo</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Maquiladoras</i>	<i>Mercado interno</i>
1978-1982	4.09	0.57	95.34
1983-1988	5.41	1.15	93.44
1989-1993	6.44	1.93	92.90
1994-2000	10.04	3.30	86.66

* Respecto del total real.

FUENTE: Elaboración propia.

Esta comparación entre los distintos periodos, de 1978 a 2000, indica que las exportaciones y las maquiladoras generan en conjunto poco más de 13 por ciento del empleo en promedio en la última parte de los años noventa y que esta participación es casi el triple de la que tenían a principios de los ochenta. No obstante y aunque está disminuyendo, el mayor porcentaje de generación de empleos corresponde al mercado interno.

Utilizando la misma metodología estimamos, considerando los coeficientes de empleo de las ramas y el vector de exportaciones, el nivel de empleo para cada año como efecto *directo* de las exportaciones y obtuvimos el porcentaje respecto del empleo total. Los resultados que aparecen en el cuadro 6 muestran que el efecto directo en el empleo total es siempre mayor que el indirecto y que, en promedio, se crea poco menos de un empleo en otro sector, por cada empleo en lo que podríamos llamar el sector exportador.

En resumen y como se muestra en la gráfica 3, las estimaciones del efecto de las exportaciones en la producción bruta y en el empleo registran una tendencia creciente que se expresa de manera acentuada en 1995 y 1996. No obstante, en el resto de la década de los noventa el porcentaje tiende a mantenerse en los niveles alcanzados, a pesar de que en esos años las exportaciones mostraron un incremento constante.

CUADRO 6
ESTRUCTURA DE GENERACIÓN DE EMPLEOS POR EXPORTACIÓN
PORCENTAJE PROMEDIO ANUAL

<i>Periodo</i>	<i>Empleo total (%)</i>		<i>Suma</i>
	<i>Emp. directo</i>	<i>Emp. indirecto</i>	
1980-1982	2.3	1.8	4.1
1983-1988	2.8	2.6	5.4
1989-1993	3.9	2.5	6.4
1994-2000	5.4	4.6	10

FUENTE: Elaboración propia.

La balanza comercial y el TLCAN

El comercio de México con sus socios del TLCAN, Estados Unidos y Canadá, muestra un incremento considerable en el periodo del Tratado, de 1994 a 2000. En especial, las exportaciones se triplicaron en ese lapso y, aunque las importaciones han crecido mucho también, el saldo comercial es positivo y creciente. En el año 2000, fue superior a los 19 000 000 000 de dólares (véase el cuadro 7).

Cabe destacar, sin embargo, que dicho saldo positivo se debe en más de 90 por ciento al que ha resultado en las operaciones de maquiladoras, de modo que el saldo comercial sin maquiladoras, si bien no ha sido negativo en general, muestra una tendencia a ser de cero. Este descenso de la balanza de comercio sin maquila se refuerza con el saldo de la balanza de comercio con el resto del mundo, que es negativo y creciente en tal grado que más que compensar el superávit comercial con el área del TLCAN y el resultado neto, es un déficit, el cual alcanzó la cifra de ocho mil millones de dólares en 2000 incluyendo maquiladoras (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO
MILES DE MILLONES DE DÓLARES

<i>Año</i>	<i>Comercio TLCAN</i>			<i>Balanza Bza. maquila</i>	<i>Bza. TLCAN sin maq.</i>	<i>Bza. resto del mundo</i>	<i>Balanza comercial</i>
	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Saldo</i>				
1994	53.4	58.6	-5.2	5.8	-11	-13.3	-18.5
1995	68.5	55.4	13.1	4.9	8.2	-6	7.1
1996	82.8	69.4	13.5	6.4	7.1	-6.9	6.5
1997	96.6	84.1	12.5	8.8	3.6	-11.8	0.6
1998	104.8	95.7	9.1	10.5	-1.4	-17	-7.9
1999	123	108.5	14.5	13.4	1	-20.1	-5.6
2000	151.2	131.9	19.3	17.7	1.7	-27.4	-8

FUENTE: INEGI.

Si tomamos en cuenta que más de 80 por ciento del comercio se realiza con Estados Unidos, no deja de sorprender que 15 por ciento del comercio exterior de México genere un déficit de divisas tan importante que compense el superávit con el área del TLCAN.

Conclusiones

No hay duda de que en el periodo 1983-2000 el sector exportador de la economía mexicana creció de manera acelerada. También existe evidencia de que las ramas más modernas de exportación aumentaron más rápido que las tradicionales y así pudieron incrementar su participación relativa en las exportaciones totales. Sin embargo, la liberalización produjo también una reducción sustancial del grado de integración de la economía interna, mientras que el grado de integración perdido en las ramas productivas internas fue ganado por el sector importador aun antes del TLCAN.⁹

La causa principal de este reducido impacto es el bajo nivel de encadenamiento hacia atrás entre las exportaciones y la economía interna, como resultado del proceso de apertura, el cual ha producido un incremento extraordinario en las importaciones.¹⁰

Por otra parte, pese a la creciente importancia de las exportaciones en la economía, se estima que en conjunto generan máximo 18 por ciento del valor bruto de la producción, que resulta bajo comparado con la importancia de las exportaciones en el PIB; alrededor de 30 por ciento. La razón fundamental de este reducido impacto es el bajo nivel de encadenamiento hacia atrás entre las exportaciones y el sector interno de la economía, aun antes del TLCAN.¹¹ El sector manufacturero exportador muestra una tendencia clara y fuerte a sustituir insumos nacionales por importados antes y durante el TLCAN.¹²

En el caso del empleo, ni el impacto directo ni el indirecto son muy grandes, tomando en cuenta la magnitud del incremento de las exportaciones y de su importancia relativa en la demanda final. Una de las razones es que hay que descontar de ese incremento la exportación de maquiladoras que no demandan insumos locales, por lo que su impacto indirecto es cero. Otra es que las exportaciones manufactureras incorporan cada vez más insumos importados y menos insumos locales, por lo cual el beneficio de la expansión se transfiere al exterior.¹³ Un último elemento por con-

⁹ Natalia Maldonado, "Análisis comparado de las estructuras económicas de México y de los Estados Unidos, antes y después del TLCAN: un enfoque estructural de insumo-producto" (tesis de licenciatura en economía, Facultad de Economía, UNAM).

¹⁰ P. Ruiz Nápoles, "Liberalization, Exports and Growth in Mexico 1978-1994: A Structural Analysis", *International Review of Applied Economics* 15, no. 2 (2001): 163-180.

¹¹ F. Aroche e I. Rupra, "Comercio y empleo: el caso mexicano", *Investigación Económica* 50, no. 195 (enero-marzo de 1991): 21-42; Ruiz Nápoles, "Liberalization...", y Maldonado, "Análisis comparado...".

¹² H. Vázquez, "Medición del flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México", *Comercio Exterior* 45, no. 8: 595-600; Ruiz Nápoles, "Liberalization...".

¹³ Vázquez, "Medición del flujo efectivo..."; J. López, "Modernization, Heterogeneity and Employment in Mexico", *International Review of Applied Economics* 16, no. 2: 227-242.

siderar es que el impacto directo de las exportaciones, si bien ha crecido mucho como porcentaje del empleo total, es bajo comparado con la importancia y el crecimiento de las exportaciones totales, y eso es atribuible, al menos en parte, a que una proporción importante de las exportaciones manufacturadas son bienes de alta tecnología, cuya producción incorpora relativamente menos mano de obra que las exportaciones manufactureras tradicionales.¹⁴

Finalmente, la comparación entre periodos nos permite afirmar que la apertura económica hasta 1993 tuvo resultados regulares en cuanto a generación de producción y empleo por la vía de exportaciones, que aquéllos han sido notablemente mejores en la etapa de vigencia del TLCAN, pero insuficientes para mantener un crecimiento autosostenido y para abatir el problema del desempleo en México.

Apéndice

Partimos de la solución al modelo de Leontief:

$$Y = (I - A)^{-1} X \quad (1)$$

donde: Y = valor bruto de la producción A = matriz de coeficientes técnicos, X = vector de demanda final.¹⁵

Estimamos el vector de coeficientes de trabajo, usando la ecuación:

$$\lambda = N^{-1} \quad (2)$$

donde: λ = vector de coeficientes de trabajo, N = vector de trabajo = matriz diagonalizada del valor bruto de la producción agregado por rama.

Tomando las exportaciones totales por rama como un vector de demanda final X' , se estima el valor bruto de la producción generado por las exportaciones por medio de la ecuación:

$$Y' = (I - A)^{-1} X' \quad (3)$$

donde: Y' = valor bruto de la producción generado por las exportaciones.

El trabajo por rama generado por las exportaciones se calcula mediante la ecuación siguiente:

$$N' = \lambda Y' \quad (4)$$

Para obtener el total del trabajo generado por exportaciones en todas las ramas podemos usar la ecuación:

$$\varepsilon = \lambda Y' \quad (5)$$

donde: ε = el total del trabajo estimado, escalar.

El empleo directo de las exportaciones es un vector que se calcula con:

$$\varepsilon = \lambda X' \quad (6)$$

¹⁴ F. Brown, y L. Domínguez, *Evolución de la productividad en la industria mexicana: una aplicación con el método de Malmquist* (Facultad de Economía, UNAM, 2003).

¹⁵ L. Pasinetti, *Lectures on the Theory of Production* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977), cap. 7; K. Dervis, J. de Melo y S. Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy* (Washington, D.C.: The World Bank Research Publications, 1982), cap. 2; Aroche y Rupra, "Comercio y empleo...", 22.

Fuentes

AROCHE, F. e I. RUPRA

1991 “Comercio y empleo: el caso mexicano”, *Investigación Económica* 50, no. 195 (enero-marzo): 21-42.

BROWN, F., y L. DOMÍNGUEZ

2003 *Evolución de la productividad en la industria mexicana: una aplicación con el método de Malmquist*. México: Facultad de Economía, UNAM.

BULMER-THOMAS, V.

1982 *Input-Output Analysis in Developing Countries, Sources, Methods and Applications*. Londres: John Wiley & Sons.

CORNELIUS, W.

2002 “Impacts of NAFTA on Mexico-to-U.S.-Migration”, en E.J. Chambers y P. Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium*. San Diego, Calif.: The University of Alberta Press, Center for U.S.-Mexican Studies, 287-304.

COX, A., y S. EDWARDS

1997 “Trade Liberalization and Unemployment: Policy Issues and Evidence from Chile”, en J. Borkakoti y Ch. Milner, eds., *International Trade and Labour Markets*. Nueva York: St. Martin Press.

DERVIS, K., J. DE MELO y S. ROBINSON

1982 *General Equilibrium Models for Development Policy*. Washington, D.C.: The World Bank Research Publications.

DOWRICK

1999 “Trade and Growth: A Survey”, en J. Fagerberg, P. Hansson, L. Lundberg y A. Melchior, eds., *Technology and International Trade*. Chaltenham, V.K.: Edward, Elgar.

LÓPEZ, J.

2002 “Modernization, Heterogeneity and Employment in Mexico”, *International Review of Applied Economics* 16, no. 2, 227-242.

LUSTIG, N. *et al.*

1992 *North American Free Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

MALDONADO, NATALIA

2004 “Análisis comparado de las estructuras económicas de México y de los Estados Unidos, antes y después del TLCAN: un enfoque estructural de insumo-producto”. Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, UNAM.

PASINETTI, L.

1977 *Lectures on the Theory of Production*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODRICK, D.

1995 "Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia", Working Paper 5539, National Bureau of Economic Research, noviembre.

RUIZ NÁPOLES, P.

2001 "Liberalization, Exports and Growth in Mexico 1978-1994: A Structural Analysis", *International Review of Applied Economics* 15, no. 2, 163-180.

SACHS, J.

1988 "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", *Estudios Económicos* 3, no. 1, 77-108.

VÁSQUEZ, H.

1995 "Medición del flujo de divisas de la balanza comercial de México", *Comercio Exterior* 45, no. 8, 595-600.

WELLER, J.

2000 *Reformas económicas, crecimiento y empleo*. México: Fondo de Cultura Económica-CEPAL, ONU.

PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DEL TLCAN

LA MANO DE OBRA MEXICANA EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

*Sandra Polaski**

Panorama de los temas relativos a la mano de obra en el contexto del TLCAN

En México, la negociación del TLCAN generó esperanzas de crecimiento del empleo y de convergencia de salarios y productividad de los trabajadores mexicanos respecto a los de Estados Unidos y Canadá. Un acuerdo complementario al TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), creó instituciones para tratar asuntos laborales en el contexto de la relación comercial, y éste hizo del TLCAN el primer acuerdo comercial en el mundo en incluir disposiciones laborales y en tratar explícitamente este tipo de cuestiones.

A pesar de estas esperanzas y la creación de instituciones, el TLCAN ha tenido resultados decepcionantes para los trabajadores mexicanos. El impacto en el crecimiento del empleo ha sido más pobre de lo esperado. Los salarios han divergido, no convergido, de los del resto de América del Norte. Las instituciones del ACLAN han generado muy pocos beneficios tangibles, ya sea en el fomento a la cooperación intergubernamental en asuntos laborales o en la resolución de reclamos de que los derechos laborales garantizados por este acuerdo se hayan negado a los trabajadores.

Los resultados de la integración económica de América del Norte en el aspecto laboral siguen siendo para México uno de los retos incumplidos del pacto comercial y, en los años venideros, los tres gobiernos habrán de atenderlos como un asunto prioritario.

La primera parte de este trabajo analiza el patrón de empleo, salarios e ingresos en México en el periodo 1994-2004. La segunda parte se enfoca en el ACLAN y las instituciones laborales creadas. La última parte mira hacia el futuro y estudia los posibles cambios que México y sus socios del TLCAN pueden hacer al planteamiento de los problemas laborales.

Empleo

México tiene una mano de obra abundante. A mediados de los setenta, las altísimas tasas de crecimiento demográfico se tradujeron en un aumento de la fuerza de traba-

* Directora del Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo, Carnegie Endowment for International Peace. Correo electrónico: <spolaski@ceip.org>.

jo que continuó surtiendo efecto hasta finales de los noventa, a medida que esta población maduró y empezaba a buscar trabajo. Además, durante los ochenta y noventa, las mujeres se unieron a la fuerza de trabajo en tasas crecientes, debido, en parte, a la disminución de la tasa reproductiva, pero también por la necesidad de mayores ingresos en el hogar durante las recurrentes crisis económicas. En general, la fuerza de trabajo mexicana creció de 32.3 millones, justo antes del TLCAN, a 40.2 millones en 2002, lo cual significa que México necesitaba casi un millón de empleos por año simplemente para absorber el crecimiento de la oferta de mano de obra.¹

La teoría económica indica que, al abrirse al comercio, aumentará la demanda de trabajo en el país, con mayor abundancia de mano de obra, por lo que crecerán el número de empleos, los salarios o ambos. Desde luego, esto tendría un efecto deseable en un país con fuerza de trabajo abundante y creciente, como México. Sin embargo, en la práctica, el efecto de un pacto comercial como el TLCAN depende de muchos factores, incluyendo la tasa, el ritmo y el orden en que los aranceles se reducen o se eliminan en cada país. El siguiente análisis se centra en los cambios arancelarios entre México y Estados Unidos, ya que el comercio entre México y Canadá constituye una parte muy pequeña del comercio total de México.²

Con el TLCAN, Estados Unidos redujo los aranceles a casi todos los productos manufacturados mexicanos, principalmente a textiles y prendas de vestir, seguido por reducciones pequeñas, pero significativas, al calzado, químicos, artículos diversos y equipo de transporte. Estados Unidos también redujo los aranceles agrícolas e incrementó las cuotas, aunque el azúcar, uno de los productos agrícolas más importantes de México, sigue restringido con aranceles y cuotas. Otros productos agrícolas mexicanos se sujetan a restricciones por temporada, pero están programadas para levantarse en 2008. Mientras tanto, México redujo drásticamente los aranceles tanto a los productos agropecuarios como a prácticamente todos los manufacturados que vienen de Estados Unidos. Algunos aranceles a los productos agrícolas esenciales, como maíz y frijol, permanecerán hasta 2008, pero en la práctica el gobierno mexicano ya autorizó montos considerables de importación de maíz sin aranceles por encima de la cuota establecida.

El patrón de comercio entre ambos países tuvo cambios diversos debido a estas reducciones arancelarias. Desde el punto de vista de México, el efecto acumulado transformó el déficit neto en el comercio con Estados Unidos antes del TLCAN a un considerable excedente neto en 2002. Dicho excedente oculta un déficit pro-

¹ María Elena Vicario, Sandra Polaski y Dalil Maschino, *North American Labor Markets: A Comparative Profile* (Washington, D.C.: Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation; diciembre de 2003), disponible en <www.naalc.org>. Los cálculos de los autores se basan en información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

² En 2002, 89 por ciento de las exportaciones mexicanas fue a Estados Unidos, mientras que 1.7 por ciento se destinó a Canadá; 63 por ciento de las importaciones mexicanas venía de Estados Unidos y 4.2 por ciento, de Canadá. La información de Canadá se tomó de Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts; la de México, del INEGI, del System of National Accounts; y la de Estados Unidos, del Bureau of Economic Analysis y de National Income and Product Accounts.

gresivo en el comercio agrícola con Estados Unidos, que está más que compensado por un excedente en exportaciones manufacturadas de México. El comercio en servicios muestra un pequeño déficit para México.

El empleo manufacturero

Traducir estos cambios comerciales en resultados laborales no es fácil, pero pueden determinarse algunas cifras de empleos con razonable certeza. Respecto a la manufactura, la tarea se complica debido a la disponibilidad de la información. El gobierno mexicano registra el empleo manufacturero en dos diferentes series de datos. Una serie contempla los establecimientos manufactureros medianos y grandes que representan alrededor de 80 por ciento de la producción industrial, pero excluye el sector de las maquiladoras.³ Otra serie se ocupa de las maquiladoras, que son plantas ensambladoras para exportación.

En general, el empleo en las empresas manufactureras no maquiladoras en México fue menor en 2004 que en 1994, con excepción de las microempresas que se encuentran principalmente en el sector informal.⁴

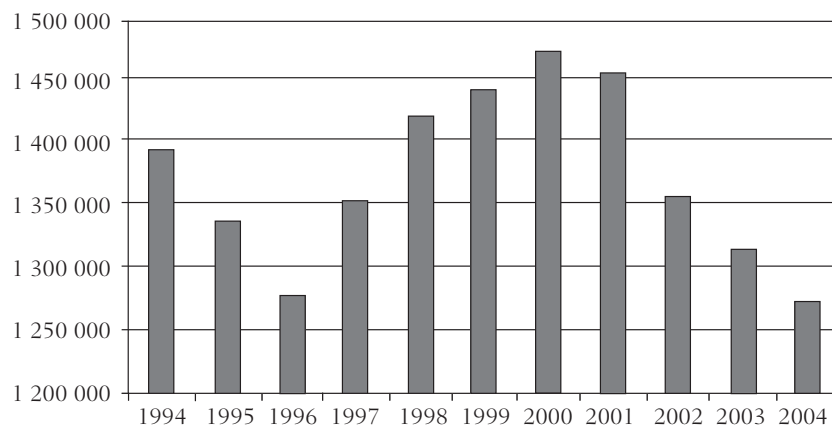
El empleo en el sector manufacturero no maquilador era de 1.39 millones en enero de 1994, luego cayó bruscamente durante la crisis del peso y más tarde empezó a recuperarse hasta alcanzar los 1.48 millones de trabajos en mayo de 2000, antes de volver a bajar durante los tres últimos años. La más reciente caída fue causada, en gran parte, por la recesión estadounidense. En la medida en que el TLCAN ha unido a México con la economía de Estados Unidos, el ciclo comercial de este último ha llegado a desempeñar un papel dominante en el destino económico de México. En enero de 2004, había 1.26 millones de empleos en las empresas manufactureras no maquiladoras, aproximadamente 160 000 menos que cuando el TLCAN entró en vigor (véase la gráfica 1).

El programa de maquiladoras fue creado por México y Estados Unidos en 1965 para permitir las importaciones de materiales y componentes hacia México sin aranceles y sin impuestos, para ser ensamblados y reexportados hacia Estados Unidos. Se concentra principalmente en los sectores de autopartes, electrónica y prendas de vestir. El crecimiento del número de empleos en las maquiladoras no es, en principio, atribuible al TLCAN, puesto que el programa es anterior al acuerdo, pero el TLCAN sí proporcionó importantes reducciones arancelarias en la ropa y, por lo tanto, impulsó ese subsector de las maquiladoras. Las plantas ensambladoras maquiladoras proveyeron alrededor de 800 000 nuevos empleos entre la promulgación del TLCAN, en enero de 1994, y el nivel más alto de empleo en el sector, en octubre de 2000. Después eliminaron aproximadamente 270 000 empleos

³ INEGI, Encuesta Industrial Mensual (EIM). Excluye microempresas (pequeños negocios con menos de cinco empleados que operan en el sector informal).

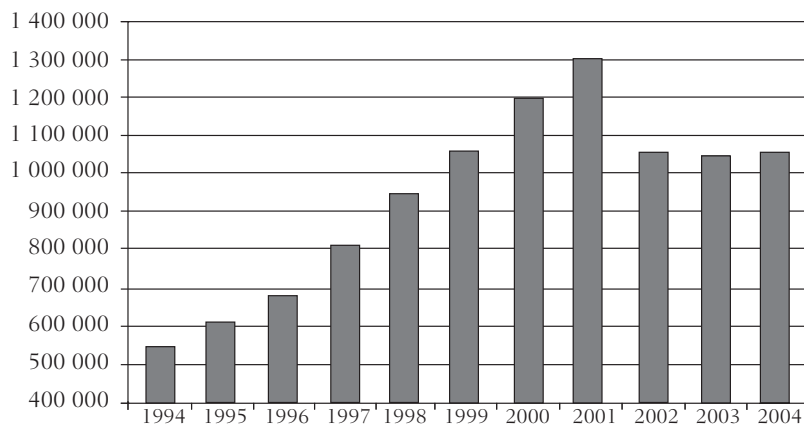
⁴ *Ibid.*

GRÁFICA 1
EMPRESAS MANUFACTURERAS NO MAQUILADORAS EN MÉXICO
(TOTAL DE EMPLEOS POR AÑO)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Encuesta Industrial Mensual (EIM).

GRÁFICA 2
EL EMPLEO EN LAS MAQUILADORAS EN MÉXICO
(TOTAL DE EMPLEOS POR AÑO)



FUENTE: INEGI, Indicadores mensuales de maquiladoras.

hasta marzo de 2004. Actualmente, las maquiladoras contratan a cerca de 529 000 trabajadores más que en los comienzos del TLCAN (véase la gráfica 2).

La producción de las plantas maquiladoras se destina casi por completo a la exportación, así que el empleo en ese sector puede atribuirse en gran medida al comercio, aunque no exclusivamente al propiciado por el TLCAN. En contraste, los datos sobre el empleo en las empresas manufactureras no maquiladoras comprenden tanto la producción para exportación como la destinada a los mercados nacionales, todo junto; por lo tanto, es difícil determinar la proporción de empleo atribuible a las exportaciones. Un estudio sugiere que los empleos manufactureros no maquiladores, atribuibles a las exportaciones, aumentaron aproximadamente en 500 000 entre 1993 y 1999, aunque después este número disminuyó.⁵ De esos empleos, cerca de 450 000 se debían a las exportaciones hacia Estados Unidos.

Sólo una parte del crecimiento del empleo en las exportaciones maquiladoras y no maquiladoras puede atribuirse al TLCAN. La devaluación del peso entre 1994 y 1995 impulsó significativamente todas las exportaciones mexicanas, pues ahora el dólar compra más del doble de productos mexicanos. Un estudio realizado por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC, por sus siglas en inglés) concluyó que la devaluación del peso de 1994 a 1995 tuvo mayor impacto en el crecimiento de las exportaciones manufactureras mexicanas hacia Estados Unidos que todos los cambios arancelarios relacionados con el TLCAN en conjunto.⁶ Los hallazgos de la USITC sobre el impacto relativo de diversos factores en los cambios de exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos indican que la reducción de aranceles del TLCAN explicaría probablemente una cuarta parte del aumento total de empleos por exportaciones manufactureras (maquiladoras y no maquiladoras), aproximadamente 250 000 empleos, mientras que la devaluación del peso, la baja en los costos del transporte y otros factores explicarían el resto.⁷

El resultado general del TLCAN ha sido un importante crecimiento en el volumen de exportaciones de manufacturas, aunque un decepcionante incremento en el empleo manufacturero. Esta desafortunada discrepancia entre la producción y el empleo surgió en México a mediados de los ochenta, pero al parecer se ha profundizado desde la promulgación del TLCAN.⁸ Este resultado ha sido explicado de distintas maneras. Una razón obvia es el crecimiento de la productividad, que disminuye la creación de empleos para cualquier nivel de exportaciones. Aunque la productivi-

⁵ Enrique Dussel Peters, "Industrial Policy, Regional Trends and Structural Change in Mexico's Manufacturing Sector", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003), Table 7.3, 256.

⁶ *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto de 2003), disponible en <www.usitc.gov>.

⁷ *Ibid.*

⁸ Rogelio Ramírez de la O., "What Has Changed in the Performance of Employment and Wages in Mexico after NAFTA?", documento preparado para el Third Seminar on Income and Productivity of the North American Commission on Labor Cooperation (febrero de 2000), disponible en <www.naalc.org/english/publications>.

dad sí aumentó en las empresas manufactureras mexicanas en los últimos diez años (véase la gráfica 5), avanzó sólo modestamente, por lo que por sí sola no explica el lento incremento del empleo manufacturero.

Otro factor que probablemente explica parte del fenómeno es que en México la exportación manufacturera se basa cada vez más en un modelo de producción en el cual los componentes son importados, procesados o ensamblados y luego reexportados. En este modelo, los efectos indirectos de estas operaciones en el resto de la economía son muy limitados porque sólo las operaciones de procesamiento o ensamblaje benefician al mercado laboral. No se crean cadenas hacia adelante ni hacia atrás, como los negocios proveedores de partes y materiales, lo que limita el efecto multiplicador en el empleo que, de otra manera, sería de esperarse con cualquier aumento en las exportaciones. Este modelo es especialmente notorio en el sector maquilador, en el que 97 por ciento de los componentes son importados y sólo 3 por ciento se producen en México. Sin embargo, el sector de exportaciones no maquilador muestra un patrón similar. La producción interna de las empresas multinacionales que operan en México en sectores como la industria automotriz y la electrónica depende fuertemente de insumos importados. Es probable que los fabricantes mexicanos que anteriormente proveían insumos a estas grandes empresas manufactureras hayan perdido una parte importante de su producción y, por lo tanto, sean responsables, en cierta medida, del debilitamiento del empleo manufacturero.⁹

Asimismo, para explicar la caída del empleo manufacturero nacional es importante el hecho de que algunos productos de fabricación mexicana han sido desplazados directamente por las importaciones. El limitado crecimiento del empleo en la manufactura orientada hacia los mercados nacionales ha ocurrido principalmente en compañías muy pequeñas y en el sector informal, donde los sueldos son bajos y, por lo general, no hay prestaciones.

En México, el modelo de manufactura de exportación tampoco ha logrado generar un aumento importante de trabajos altamente calificados en áreas como la investigación, la ingeniería, el diseño y la contabilidad. Un estudio sobre este tema en las empresas manufactureras en México reveló que en 2000 el porcentaje representado por el trabajo calificado en el sector manufacturero era 9.9 por ciento.¹⁰ Este porcentaje era menor que el correspondiente a la economía en general, que era 13.9 por ciento.

La limitada creación de empleos en el modelo manufacturero que actualmente prevalece en México es preocupante cuando se pone en el contexto de otros cam-

⁹ Este efecto podría ampliarse por la tendencia de la política monetaria mexicana de sobrevaluar el peso como medio de control de la inflación. Esto pone en desventaja a los productores mexicanos cuando tratan de exportar, mientras que favorece a las multinacionales que utilizan a México como una plataforma de ensamblaje, pues el movimiento de componentes hacia México y de productos terminados hacia fuera eliminará o, por lo menos, reducirá los efectos de las tasas de cambio.

¹⁰ Estas cifras corresponden a la manufactura en general. Aquí, el término *no calificado* se refiere a personas hasta con doce años de educación formal, mientras que el *calificado* es quien tiene trece años o más. José Romero y Alicia Puyana, "The Mexican Economy after Two Decades of Trade Liberalization" (mimeo, 2002).

bios que probablemente afecten el futuro crecimiento del empleo en el sector. México gozó la ventaja de ser el primer país con mano de obra barata que firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, a medida que se negocien más acuerdos de libre comercio, que se extiendan los programas de preferencia unilateral y se aumente el número de miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), dicha ventaja se irá diluyendo. Particularmente, el ingreso de China a la OMC ha significado una enorme competencia para las exportaciones manufactureras mexicanas, sobre todo en los sectores de uso intensivo de mano de obra como el de la ropa y la electrónica. En 2003, China desplazó a México como el segundo mayor exportador hacia Estados Unidos (después de Japón). No es casualidad que México fuera el último miembro de la OMC en aceptar los términos para el ingreso de China a esta organización. La proliferación de tratados de libre comercio por parte de Estados Unidos y Canadá significa también que las ventajas que tenía el mercado mexicano se debilitarán conforme otros países con mano de obra barata obtengan esos mismos beneficios. Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio propuestos con Centroamérica añadirían una considerable cantidad de mano de obra aún más barata a la oferta regional disponible, lo que acabaría con la actual ventaja de México.

El empleo en el sector agrícola

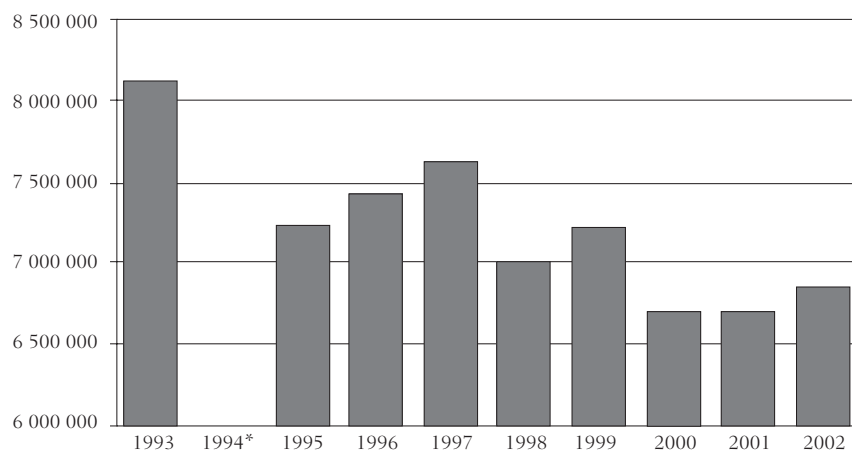
Como se observó anteriormente, México ha presentado un déficit neto en el comercio de productos agrícolas con Estados Unidos cada año desde que el TLCAN entró en vigor, con excepción de la crisis de 1995, cuando la devaluación del peso provocó que la mayoría de los productos denominados en dólares fuera demasiado cara para los mexicanos. El déficit agrícola existió antes del TLCAN, pero aumentó tras su promulgación y se profundizó en 2002 más que en cualquier otro año. Todavía están por eliminarse los aranceles sobre los cultivos de primera necesidad en Estados Unidos y México, de manera que seguirá evolucionando la naturaleza del comercio agrícola bilateral. Sin embargo, con lo que se ha visto hasta el momento, el modelo reta a la convicción generalizada de que la liberalización de la agricultura es buena para países en vías de desarrollo que mantienen relaciones comerciales con países desarrollados. La única ventaja que México tiene, el incremento en las exportaciones de frutas y verduras, no se ha mantenido a la par con las importaciones de granos y semillas estadounidenses. Quizá esto se deba, en parte, a una mayor eficiencia de los productores de Estados Unidos, pero también a los subsidios de que gozan en dicho país. Se calcula que, de 1999 a 2001, el grano estadounidense se vendió en México a precios 30 por ciento o más por debajo del costo de producción.¹¹

El aumento progresivo del déficit comercial se ha traducido en pérdidas de empleo en la agricultura. En México, éste había tenido un pequeño incremento a

¹¹ *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no. 1 (Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003), disponible en <www.iatp.org>.

finales de los ochenta y a principios de los noventa, con lo que se llegó a contratar a 8.1 millones de mexicanos a finales de 1993, justo antes de que el TLCAN entrara en vigor, pero luego hubo una tendencia a la baja que llegó a 6.8 millones de trabajadores para finales de 2002, lo que significó una pérdida de 1.3 millones de empleos.¹² Aunque esta disminución no puede atribuirse sólo al TLCAN, otros factores, como la fuerte devaluación del peso en 1994 y 1995, obraron en sentido opuesto, es decir, hacia un crecimiento de las exportaciones mexicanas respecto a las importaciones. De hecho, 1995 fue el único año posterior al TLCAN en el que México tuvo un excedente en el comercio agrícola con Estados Unidos; después, el empleo agrícola mejoró levemente durante un periodo corto. No obstante, una vez que se estabilizó el peso, el balance del comercio agrícola nuevamente fue negativo para México y el empleo en este sector volvió a caer. Durante este periodo, México liberalizaba el comercio con otros socios, así que no se puede imputar todo el impacto al TLCAN; pero la OMC ha determinado que México redujo sus aranceles agrícolas a Estados Unidos mucho más que para otros socios comerciales.¹³ Por lo tanto, la liberalización agrícola relacionada con el TLCAN es el factor más importante en la pérdida de empleos agrícolas en México (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
EMPLEO EN LA AGRICULTURA EN MÉXICO
NÚMERO DE EMPLEOS POR AÑO



* No se dispone de datos para 1994.

NOTA: No se llama agricultura al sector primario, que incluye pesca, caza y bosques.

FUENTE: INEGI y STPS, Encuesta nacional de empleo (ENE).

¹² Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*, basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI y en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de la STPS y el INEGI.

¹³ *World Trade Report* (Ginebra: OMC, agosto de 2003), disponible en <www.wto.org>.

La expulsión de mano de obra en el sector agrícola anula el aumento de empleo en el sector de manufactura de exportación en el periodo posterior al TLCAN. Como se mencionó antes, es imposible establecer con precisión qué proporción del aumento de los empleos en la manufactura de exportación, entre 1994 y 2002, se puede atribuir directamente al TLCAN. No obstante, es evidente que los efectos del acuerdo comercial en su conjunto no han arrojado hasta el momento una gran ganancia neta en el empleo en general; quizá hasta haya habido una pequeña pérdida para México. Además, los efectos a largo plazo siguen siendo inciertos, pues aunque la mayoría de los aranceles en la manufactura ya han sido eliminados, todavía no se ha eliminado la mayor parte de los aranceles en los productos agrícolas de primera necesidad.

A pesar de que el crecimiento del empleo relacionado con el comercio ha sido decepcionante desde la promulgación del TLCAN, la sustitución de empleos en el sector agrícola por trabajos en el sector manufacturero es generalmente positiva para el desarrollo, pues representa un paso adelante en la escala de la producción. Sin embargo, como se señaló, existen razones para preocuparse por el sector manufacturero mexicano. Entre otras, el limitado desarrollo de cadenas manufactureras hacia adelante y hacia atrás que podrían multiplicar los empleos, la disminución de la ventaja que tenía México de ser el primer país en desarrollo en participar en acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y la caída del empleo en la manufactura orientada al consumo nacional.

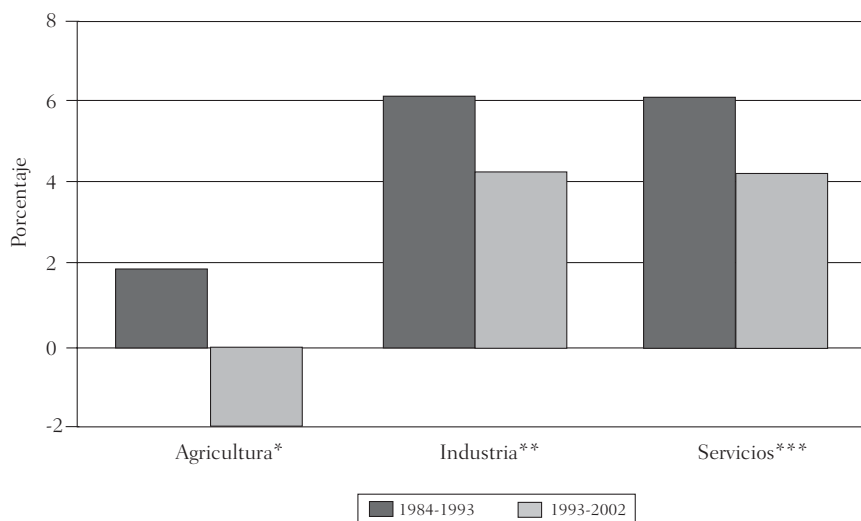
El empleo en el sector servicios

El TLCAN ha producido muy pocos efectos directos sobre el empleo en el sector servicios porque la mayoría de éstos no se comercializan, excepto los financieros y las telecomunicaciones que no hacen uso intensivo de mano de obra. México sufrió un pequeño déficit comercial en servicios respecto a Estados Unidos; así, es probable que cualquier impacto en el empleo haya sido negativo, aunque no muy grande. No obstante, el sector servicios es clave para una comprensión general de la situación del empleo en México, pues es ahí donde la mayor parte de los mexicanos encuentran trabajo. También es el epicentro del crecimiento del llamado sector informal. El empleo en el sector servicios pasó de representar 51 por ciento del empleo total, justo antes de que el TLCAN entrara en vigor, a 57 por ciento, en 1997. La mayoría de su crecimiento se debió a la absorción de mano de obra del sector agrícola, el cual disminuyó de 25.7 por ciento, en 1993, a 17.3 por ciento, en 2002 (véase la gráfica 4).¹⁴

El desplazamiento de la agricultura de subsistencia, debido en parte al aumento de las importaciones agrícolas desde Estados Unidos y por las reducciones arancelarias propias del TLCAN, provocó que en los hogares rurales se tuviera que luchar por mantener niveles adecuados de ingresos. México no tiene un programa

¹⁴ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*

GRÁFICA 4
 PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO POR SECTOR
 EN MÉXICO, ANTES Y DESPUÉS DEL TLCAN



* El sector primario incluye agricultura, caza, pesca y bosques.
 ** El sector secundario incluye minería, manufactura y construcción.
 *** El sector terciario incluye transporte, servicios, comunicaciones, comercio y servicios financieros y sociales. Las cifras son revisadas por la STPS y el INEGI.
 FUENTE: INEGI y STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

de seguro de desempleo, así que los trabajadores desplazados tienen que encontrar otra alternativa. Debido al lento crecimiento del empleo en la manufactura y a las limitadas habilidades de muchos trabajadores agrícolas, se encontraron (o se crearon) empleos mal pagados y de baja productividad en el sector servicios, como el trabajo doméstico, el ambulante, la construcción, los servicios personales y las reparaciones. La mayoría de estos empleos está en el sector informal, que comprende el autoempleo, el empleo en microempresas y otras formas que no ofrecen prestaciones, como seguro médico o pensiones.¹⁵ En general, el sector informal creció durante casi toda la década de los noventa; en 1995 y 1996, después de la crisis del peso y de la subsiguiente contracción de la economía, el empleo informal representaba casi 50 por ciento de todo el empleo en México. Después del crecien-

¹⁵ Existen varias definiciones del término sector informal. La que se utilizó aquí fue elaborada para la STPS por Clara Jusidman en 1993. Considera el tamaño del establecimiento, la posición que tiene y la industria a la que pertenece.

to económico que se reanudó a finales de los noventa, el sector informal se redujo, aunque aún representó aproximadamente 46 por ciento de los empleos mexicanos.¹⁶ No hay ninguna señal de que estos trabajadores mal pagados y de baja productividad vayan a ser absorbidos por el sector mexicano de exportaciones en un futuro cercano.

Los salarios y la productividad

Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son más bajos ahora que cuando el TLCAN entró en vigor, aunque esta impresionante caída no se le puede atribuir totalmente. De hecho, hoy en día, los salarios están por debajo de los niveles de 1980. Gran parte de la disminución de los salarios reales observada en los últimos años se originó en dos periodos de fuertes bajas salariales. El primero tuvo lugar durante la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta, cuando la devaluación del peso y las políticas de contracción —diseñadas para lograr una estabilidad macroeconómica y alcanzar los términos demandados por los acreedores internacionales de la deuda mexicana— llevaron a una estrepitosa caída de los salarios. El segundo ocurrió debido a la crisis del peso de 1994 y 1995. Al devaluarse fuertemente esta moneda en cada crisis, el costo de los productos importados y la tasa de inflación se dispararon, mientras que el gobierno constreñía los salarios mediante políticas monetarias y de restricción de los aumentos salariales. Poco a poco, éstos se fueron recuperando de tales impactos macroeconómicos. No obstante, en ninguno de los dos periodos, crecieron lo suficiente para recuperar los niveles anteriores. Este patrón es válido para los sectores transables y no transables de la economía, así como para los empleados de las empresas pequeñas, medianas y grandes.¹⁷

Aunque el TLCAN no es la causa de las dos principales caídas de los salarios en México, llama la atención que un acuerdo de libre comercio que aumentó drásticamente las exportaciones y la inversión extranjera directa no haya hecho más por incrementar los salarios y los niveles de vida de los trabajadores mexicanos promedio —ni siquiera para los trabajadores de la mayoría de las empresas exportadoras— en relación con los niveles anteriores al TLCAN. La teoría comercial dice que un país con abundancia de mano de obra poco calificada que se abre al comercio, como México, experimentaría aumentos en los salarios de sus trabajadores poco calificados. No obstante, los salarios para los trabajadores de producción manufacturera maquiladora y no maquiladora siguen por debajo de los niveles anteriores al TLCAN. Algunos analistas han indicado que, por distintas razones, el comercio internacional demandó más mano de obra altamente calificada que trabajadores menos calificados

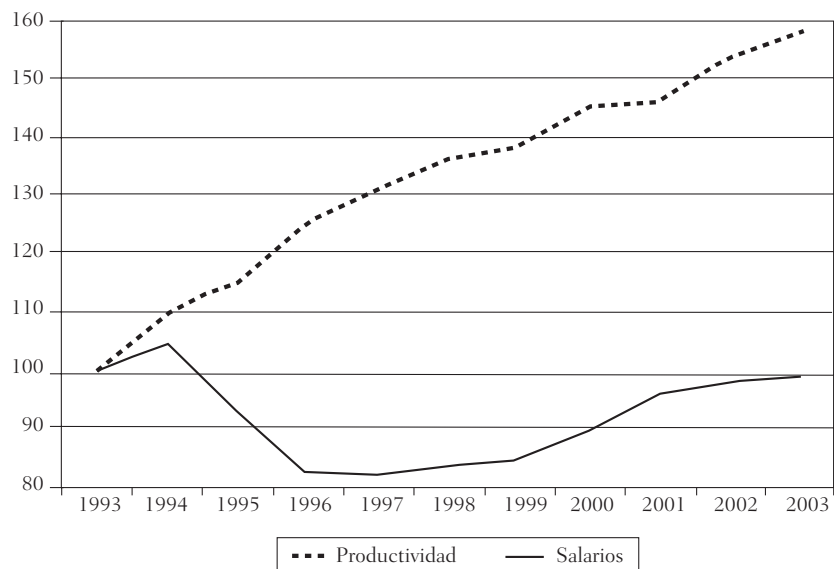
¹⁶ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*

¹⁷ Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Employment and Wages: Enduring the Costs of Liberalization and Economic Reform", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003).

en México.¹⁸ Sin embargo, los salarios reales de los trabajadores altamente calificados en el sector manufacturero (como el personal profesional, técnico y administrativo) estaban a finales de los noventa por debajo de los de 1993, con excepción de algunas regiones en la frontera con Estados Unidos.¹⁹ Este mismo patrón es válido para otros sectores de la economía. Los trabajadores con títulos universitarios, incluso aquellos con posgrados, recibieron salarios reales más bajos en 2000 que en 1993.²⁰

Este decepcionante panorama salarial ha prevalecido a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos se ha incrementado desde que el TLCAN entró en vigencia, en particular en los sectores comerciales (véase la gráfica 5).

GRÁFICA 5
PRODUCTIVIDAD MANUFACTURERA Y SALARIOS REALES EN MÉXICO
ÍNDICE: 1993 = 100



FUENTE: INEGI, EIM.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Raymond Robertson, "Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience", *World Economy* 23, no. 6 (junio de 2000): 827-849.

¹⁹ Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues", julio de 2003. Este trabajo, encargado para este informe, se encuentra en el archivo de la autora.

²⁰ Romero y Puyana, *The Mexican Economy*, según información de la Encuesta Nacional de Empleo de la STPS.

El aumento de la productividad es una condición necesaria para el incremento sustentable de los salarios, pues con el tiempo una economía sólo puede permitirse consumir lo que produce. Sin embargo, este aumento no es suficiente para garantizar incrementos. Los resultados salariales dependerán, por una parte, de la oferta y la demanda en los mercados laborales y, por la otra, de la calidad (y sesgo) de las instituciones que determinen cómo se distribuyen las ganancias de la productividad. Actualmente, la oferta del mercado laboral, en la mayoría de las categorías laborales en México, sigue excediendo la demanda, lo que explica, por lo menos en parte, los bajos salarios. Además, la progresiva integración a la producción global, debida a la liberalización del comercio y el mejoramiento de la protección a los inversionista extranjeros, ha significado que la competencia en muchas categorías de mano de obra no calificada o semicalificada se encuentre no sólo en los mercados laborales nacionales sino también en los internacionales, a medida que las empresas toman decisiones sobre producción y compra de componentes basadas parcialmente en los costos laborales en distintos países. El ingreso de China y otros países con mano de obra barata a la OMC ha incrementado la oferta de este recurso para las empresas, al tiempo que garantiza el acceso de sus productos a los mercados más ricos del mundo, incluyendo Estados Unidos y Canadá. Las diferencias en los aranceles y los costos de transporte quizá no compensen las grandes asimetrías en los costos laborales unitarios, los cuales representan la combinación de salarios y productividad.

Aunque sin duda tanto la oferta y la demanda de los mercados laborales como la producción global contribuyen al desacoplamiento de salarios y productividad, según se ha visto en México, también es cierto que las instituciones mexicanas se han opuesto a los incrementos salariales. Por ejemplo, el gobierno mexicano adoptó la política de constreñir el salario mínimo a lo largo de casi todas las décadas de los años ochenta y noventa. Esto se hacía tanto por el ajuste estructural requerido por las agencias crediticias internacionales como para aumentar la competitividad global de la mano de obra y de las exportaciones. El salario mínimo determina muchos otros salarios en México, que se establecen como múltiplos del mínimo, así que el impacto se siente más allá de los empleos menos remunerados. Al parecer, el gobierno de México ha decidido permitir que los salarios mínimos se recuperen ligeramente. El salario mínimo real aumentó 3.1 por ciento durante el periodo 2001-2003.²¹ Aunque representa un incremento muy pequeño, revierte la política de los gobiernos anteriores, cuando la represión del salario mínimo era más marcada.

Además de la fijación del salario mínimo, otras instituciones que establecen salarios han actuado con debilidad. La sindicalización y las negociaciones colectivas, que son los principales mecanismos institucionales para determinar cómo se distribuirán las ganancias obtenidas de los incrementos de la productividad entre patrones y trabajadores, han sido restringidas en México. Las leyes laborales favo-

²¹ "Cómo vamos y hacia dónde vamos" (México: Gobierno de México, Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia, junio de 2004), resumen ejecutivo.

recen a los sindicatos que ya tienen control de los contratos colectivos e históricamente han funcionado para mantener el dominio de aquellos sindicatos vinculados con el PRI. Las mismas leyes que permiten que un solo sindicato tenga contrato colectivo en un lugar de trabajo, también han sido utilizadas para la colusión entre empleadores y sindicatos corruptos o inexistentes. En algunas maquiladoras, por ejemplo, los patrones firmaron “contratos de protección” con dichas organizaciones o individuos, impidiendo así que los trabajadores o sindicatos legítimos pudieran negociar incrementos salariales. De igual manera, la práctica de firmar periódicamente pactos salariales nacionales entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos predominantes ha sido una limitante en las negociaciones colectivas al nivel de las industrias o empresas.

Existe una gran cantidad de acusaciones probadas de que autoridades laborales mexicanas permiten a los patrones coludirse con sindicatos no representativos para evitar una auténtica negociación.²² A pesar de que se han hecho esfuerzos durante los últimos tres años para reformar la ley laboral y así permitir una completa libertad de asociación y de negociación colectiva, no hay consenso en el Congreso mexicano para avanzar.

Desigualdad y pobreza

Es imposible analizar los problemas laborales en México sin mencionar, por lo menos, la desigualdad y la pobreza. La primera es alta en México, al igual que en gran parte de Latinoamérica. Éste es un asunto preocupante porque se ha demostrado que las sociedades con economías muy desiguales reducen la pobreza de manera menos efectiva y a menor velocidad que las sociedades más igualitarias.²³ Algunos estudios también han demostrado que el crecimiento económico se reduce a largo plazo debido a la pronunciada desigualdad en la distribución de ingresos, por lo que se limitan los ingresos de todos.²⁴ La gran desigualdad y pobreza

²² El acuerdo laboral complementario del TLCAN incluye disposiciones respecto a las peticiones públicas que podrían presentarse a cualquiera de los gobiernos miembros si se cometieran violaciones de los derechos laborales en cualquiera de los otros países signatarios del TLCAN. Se han presentado muchas peticiones en que se denuncia que en México se interfiere con los derechos de libertad de asociación y de negociación colectiva. Las peticiones se llevaron a las Oficinas Administrativas Nacionales de Estados Unidos y Canadá, organismos que administran el acuerdo para estos países. Aunque expresaron sus conclusiones en términos diplomáticos, la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos encontró en varios casos importantes deficiencias en esta área (véase <www.dol.gov/ilab/programs/nao/>). Véanse las peticiones canadienses en <http://www.hrsdc.gc.ca/en/lp/spila/iale/01International_Agreement_on_Labour_Cooperation.html>.

²³ Véase, por ejemplo, Martin Ravallion, “Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?”, en World Bank Policy Research Working Paper no. 1775 (Washington, D.C.: World Bank, 1997). El sitio web del Banco Mundial ofrece un útil resumen de investigación sobre este tema en <www.worldbank.org/poverty/inqual/abstracts/index.htm>.

²⁴ Dani Rodrik, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts and Growth Collapses* (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University, 1997), ofrece un modelo político-económico. Pueden encontrarse otros también en el sitio web del Banco Mundial.

debilitan la estabilidad social y la cohesión política. Según veremos en este análisis, uno de los efectos más negativos de aquéllas es que limitan la demanda interna, algo importante que hay que considerar si en México se quiere avanzar hacia una mayor cantidad de empleos y un aumento en los ingresos.

La desigualdad en los ingresos había ido disminuyendo en México durante varias décadas hasta principios de los ochenta, pero dio marcha atrás después de la crisis de 1982 con la consiguiente contracción macroeconómica y reformas estructurales. La desigualdad se agudizó durante la mayor parte de la década siguiente, pero nuevamente empezó a disminuir a principios de los noventa, justo antes del TLCAN. Sin embargo, desde 1994 ha ido aumentando nuevamente. Comparado con el periodo anterior al TLCAN, los hogares más acaudalados, que representan 10 por ciento, habían incrementado su parte de ingreso nacional, mientras que el otro 90 por ciento había perdido parte de su ingreso o no había experimentado cambio alguno.²⁵

En México, la desigualdad en el ingreso tiene también una dimensión geográfica. Históricamente, los estados del sur de México han sido más pobres, mientras que las regiones que rodean la capital y las que se encuentran en la frontera con Estados Unidos han sido relativamente más prósperas. De 1940 a 1980, las proyecciones de políticas gubernamentales dirigidas a corregir este problema llevaron a una convergencia progresiva en el ingreso per cápita entre regiones. No obstante, a partir de la crisis macroeconómica de los años ochenta, la gran tendencia hacia la convergencia en los ingresos regionales se detuvo primero y luego se revirtió, lo que provocó que esta desigualdad se acrecentara de nuevo en los años noventa.²⁶

En México, el porcentaje de gente que vive en la pobreza extrema ha seguido un patrón similar, es decir, se contrajo drásticamente durante los años sesenta y setenta (de 61 por ciento a 30 por ciento) y luego se incrementó después de la crisis de la deuda de 1982. De la misma manera, la incidencia de pobreza aumentó durante lo que quedaba de los años ochenta hasta alcanzar 41 por ciento en 1989, y luego empezó a disminuir un poco a principios de los noventa, con una tasa de pobreza extrema de 31 por ciento cuando el TLCAN entró en vigor. La pobreza registró otro aumento durante la crisis del peso de 1994-1995 y llegó a más de 40 por ciento. A partir de entonces volvió a disminuir, pero sólo hasta 31 por ciento, por lo que la proporción de mexicanos que viven en la pobreza sigue siendo todavía más alta que el nivel alcanzado a finales de los setenta.²⁷

²⁵ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...* Información basada en el INEGI, ENIGH y *The Mexican Economy* (véase nota 15).

²⁶ Gerardo Esquivel, *Sources of Regional (Non)Convergence in Mexico* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), disponible en <www.worldbank.org>.

²⁷ Diana Alarcón y Eduardo Zepeda, "Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America", *Journal of Development Studies* (en proceso de edición).

Las instituciones laborales creadas por el TLCAN

En la primera parte de este trabajo, se observó que el TLCAN venía acompañado de un acuerdo laboral complementario, el ACLAN,²⁸ con lo cual el TLCAN fue el primer acuerdo comercial en el mundo que incluyó y trató explícitamente problemas laborales. El ACLAN exige que las partes hagan respetar eficazmente sus propias leyes laborales en once distintos puntos, incluyendo la libertad de asociación, los trabajos forzados, la negociación colectiva, el derecho a huelga, el trabajo infantil, los salarios mínimos, la no discriminación en el empleo, la igualdad de salarios para un mismo trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la compensación por accidentes laborales y los derechos de los trabajadores migrantes.

El acuerdo también creó nuevas oficinas de asuntos laborales en cada uno de los países y un consejo, integrado por los tres ministros de Trabajo. Las instituciones del ACLAN fueron diseñadas para comprometer a los tres gobiernos de América del Norte en actividades de cooperación para mejorar los estándares laborales en el continente y proveer un mecanismo para resolver las controversias en torno al acatamiento de las obligaciones que el tratado impone a los Estados miembros.

Asimismo, el ACLAN creó un contexto institucional y un espacio para la participación de la sociedad civil de los tres países en la puesta en marcha del acuerdo, que ofrece a los ciudadanos de cualquiera de los tres países la oportunidad de informar a los otros gobiernos si no se ha cumplido con los términos del acuerdo. Los ciudadanos pueden presentar peticiones a los gobiernos miembros si los derechos laborales contemplados en el acuerdo son violados en cualquiera de los otros países pertenecientes al TLCAN. Hacia principios de 2004 se habían presentado 28 peticiones a uno o más de los tres gobiernos, en las que se denunciaban violaciones a la libertad de asociación, las negociaciones colectivas, las leyes sobre seguridad y salud, los derechos de los migrantes y la discriminación contra las mujeres trabajadoras. A menudo, estas peticiones las presentan alianzas ad hoc de grupos transfronterizos, en los cuales participan sindicatos laborales y ONG orientadas a la defensa de derechos laborales de dos o más países. Estas peticiones se registraron en las Oficinas Administrativas Nacionales de Estados Unidos, México y Canadá que administran el acuerdo en los tres países.²⁹

A pesar del novedoso acuerdo, que creó nuevas instituciones, y de las nuevas alianzas transfronterizas de la sociedad civil, el ACLAN ha incumplido las expectativas de la mayoría de los observadores. Aunque los gobiernos han hecho averiguaciones en relación con las peticiones públicas, se ha avanzado muy poco en los reclamos particulares o en los problemas de fondo que dieron origen a las peticiones. Los mecanismos de cooperación, como seminarios, han abordado temas importantes

²⁸ "The North American Agreement on Labor Cooperation", disponible en <www.naalc.org>.

²⁹ Los sitios web de las Oficinas Administrativas Nacionales de los tres países se pueden encontrar en <<http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/business/cluster/category/ilaa.shtml>> (Canadá); <<http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/main.htm>> (Estados Unidos); <http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/index.html> (México).

que podían beneficiarse de la cooperación transfronteriza, como la capacitación, pero ninguno de ellos ha logrado que los esfuerzos continúen o que los programas se lleven a cabo. Debido en parte a este fracaso, el ACLAN carece de aceptación y legitimidad a los ojos de sus partidarios naturales, sindicatos y ONG laborales.

Es importante observar que ninguno de los tres gobiernos ha reproducido este modelo en los tratados comerciales más recientes. Estados Unidos y Canadá incluyeron disposiciones laborales en todos los tratados comerciales que negociaron después del TLCAN, pero no utilizaron el modelo del ACLAN. México ya no incorporó dichas disposiciones en los tratados comerciales subsiguientes. Respecto a las negociaciones estadounidenses y canadienses, se han modificado dos aspectos fundamentales del ACLAN. En primer lugar, el ACLAN creó tres categorías de los derechos laborales, con diferentes niveles de obligatoriedad. Esta priorización de ciertos derechos no coincide precisamente con “los derechos laborales fundamentales” acordados internacionalmente y reconocidos tanto por la OIT como por sus Estados miembros.³⁰ Desde que la OIT publicó su Declaración sobre los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo en 1998, los negociadores estadounidenses y canadienses hacen coincidir los derechos laborales contemplados en los tratados comerciales con las normas de la OIT. En segundo lugar, el ACLAN cuenta con un procedimiento largo e inviable que retrasa o impide el acceso a mecanismos de solución de controversias. Este procedimiento, llamado Comité Evaluador de Expertos (CEE), exige que cualquier gobierno miembro del tratado que presente una queja sobre la aplicación de la ley en otra parte debe someter su propio desempeño en esos asuntos a un escrutinio igual. Esto constituye un perverso mecanismo de disuasión para quien pretenda recurrir a este comité. Como es obligatorio convocar al CEE antes de proceder a un arreglo de controversias, se desalienta la aplicación del acuerdo. En negociaciones posteriores, Estados Unidos y Canadá abandonaron esta práctica y crearon mecanismos de aplicación más eficientes para hacer cumplir las disposiciones laborales de los pactos comerciales.

Existen otras deficiencias en el pacto que contribuyen a la ausencia de apoyo social y probablemente a su pobre desempeño. La sociedad tiene poca oportunidad de supervisar las disposiciones y las instituciones del ACLAN. No hay ningún recurso en caso de que un gobierno se niegue a aceptar una petición pública o a arreglar una controversia sobre la violación de alguno de los términos del acuerdo. A diferencia del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), no existe una instancia independiente que revise los reclamos ciudadanos si un gobierno no cumple con las obligaciones del acuerdo. Tampoco hay una participación social eficaz en la elección de las actividades cooperativas que habrán de asumir los gobiernos. El fortalecimiento del ACLAN es un tema que merece la atención de los responsables de delinear la política en los tres países. Un ACLAN mejorado y su aplicación sistemática podrían contribuir a los esfuerzos transfronterizos para

³⁰ Los derechos laborales fundamentales de la OIT son la libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzado, la eliminación del trabajo infantil riesgoso y la no discriminación en el empleo.

resolver los problemas laborales de los tres países; al mismo tiempo, lograría que la sociedad civil se involucrara más y que la legitimidad de la integración norteamericana se reforzara en la opinión pública. A continuación, se analizarán algunas propuestas para mejorar el acuerdo laboral.

Conclusiones y recomendaciones

Diez años no son suficientes para evaluar los efectos a largo plazo del TLCAN sobre el empleo, los salarios y los ingresos en México. Sin embargo, tras diez años de experiencia, se han aprendido algunas lecciones que pueden ser útiles para la formulación de nuevas políticas mexicanas.

La experiencia del TLCAN demuestra que en economías en vías de desarrollo con excedente laboral como México, los pactos comerciales no sirven para producir crecimiento neto del empleo si no se aplican otras políticas enfocadas a este objetivo. Las políticas orientadas a maximizar el incremento del empleo a partir del comercio tendrían que incluir medidas para promover las industrias proveedoras de insumos y otras industrias de apoyo en el país en desarrollo, así como condiciones en el acuerdo comercial que recompensen el uso de insumos nacionales en la producción de exportación, en vez de desalentarlo. Probablemente no se podrá renegociar estas disposiciones en el TLCAN, y la evolución de las cadenas de producción en las actuales industrias de exportación de México indica que el sector de exportación no será la fuente de un importante crecimiento del empleo en un futuro cercano. Por lo tanto, el gobierno mexicano debería dar más prioridad a incentivar la demanda nacional, promoviendo el empleo y mejorando los ingresos.

El sector agrícola requiere de una atención especial. La supresión progresiva de todos los aranceles agrícolas, que culminará en 2008, causará otro impacto negativo en ese sector. México no ha aprovechado los primeros diez años del TLCAN para preparar a los pequeños agricultores con vistas a la liberalización del comercio. Con 17 por ciento de su fuerza laboral dedicada aún a la agricultura, el tema debería ser de gran prioridad durante los próximos cuatro años. Además, se deberían adoptar políticas que hagan que los agricultores opten por cultivos competitivos, que ayuden a los pequeños agricultores a hacer llegar sus productos a los mercados, que generen fuentes alternativas de empleo en áreas rurales y que promuevan fuertemente la inversión en educación en dichas áreas a fin de que la población esté preparada para desempeñar ocupaciones más modernas.

Las políticas salariales también merecen atención, tanto para incrementar la demanda nacional en general como para enfrentar los desequilibrios progresivos en la distribución de los ingresos. El aumento de la productividad en México no se ha traducido en mejoras salariales. Esto se debe, en parte, al continuo excedente en la oferta de mano de obra, pero también a las políticas gubernamentales y a las instituciones que determinan tendenciosamente los salarios. Al parecer, el actual gobierno concluyó que el salario mínimo es muy bajo, considerando los aumentos que ha otorgado en años recientes, pero debería hacer más para recuperar una mayor parte

del poder adquisitivo perdido en las dos últimas décadas. Una solución podría ser vincular los incrementos al salario mínimo con el promedio de aumento de la productividad de la economía. Sería una fórmula sistemática y sustentable para fomentar la demanda nacional en todos los rubros de la economía; además, para llevar capital de los sectores de menor a mayor productividad, y para que los patrones capacitaran a los trabajadores ocupados en tareas de baja productividad.

Asimismo, hay que prestar mucha más atención a la desigualdad y la pobreza en la sociedad mexicana. Más allá de la justicia social, el grado de desigualdad y el tamaño de la población que vive en la pobreza limita la demanda nacional, y en el restrictivo contexto económico internacional actual, será esencial una demanda nacional más fuerte si la economía mexicana quiere crecer a niveles aceptables. Algunas de las políticas que se mencionaron anteriormente, incluyendo la de apoyo al campo y los incrementos al salario mínimo, contribuirían directamente a disminuir la pobreza. Al atacar la desigualdad, también se enfrenta la pobreza. Según un estudio reciente, en toda Latinoamérica, la pobreza podría reducirse a la mitad hacia el año 2015 si la desigualdad se redujera 4 por ciento, incluso habiendo un crecimiento general per cápita de sólo 3 por ciento. El sistema fiscal exige una atención seria y sostenida si se pretende recaudar suficientes recursos y redistribuirlos para enfrentar este desequilibrio.

Otra importante y muy necesaria reforma política es una ley laboral que permita reforzar la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar colectivamente. Esto permitiría una negociación más efectiva sobre la distribución de las ganancias derivadas de la productividad. También podrían reforzarse los mecanismos de solución de controversias, como el arbitraje.

En el contexto de América del Norte, el ACLAN podría mejorarse bastante haciéndole modificaciones muy pequeñas. Por supuesto, esto requeriría del consenso de los tres gobiernos, aunque Estados Unidos y Canadá ya hicieron estas modificaciones en pactos comerciales posteriores. Las partes sólo tendrían que estar de acuerdo en ajustar el ACLAN para sincronizarlo con acuerdos más modernos respecto a los estándares laborales fundamentales y haciendo más eficientes los mecanismos de aplicación.

Los socios del TLCAN podrían también llevar a cabo programas de cooperación mucho más ambiciosos, diseñados para cubrir necesidades tan evidentes como la capacitación de los trabajadores, mejorar las prácticas de salud y de seguridad, así como el trato a los trabajadores migrantes. Esto podría lograrse si se renovaran las instituciones del ACLAN o si se crearan nuevos mecanismos. ¿Qué tan probable es que los gobiernos de América del Norte decidan modificar el ACLAN o al menos mejorar la cooperación en cuanto a asuntos laborales? En Estados Unidos, las políticas sobre asuntos comerciales y laborales están en una encrucijada debido a las elecciones presidenciales. Bush, probablemente escoja mantener el ACLAN sin mejoras. Por el contrario, el demócrata John Kerry se comprometía a emprender una revisión en 120 días de todos los acuerdos comerciales y a reforzar sus disposiciones laborales. Probablemente Canadá no haría ningún esfuerzo por cambiar el ACLAN; sin embargo, dada la modificación de su propio modelo político y su apoyo

generalmente decidido a los derechos laborales fundamentales, es probable que responda positivamente a cualquier iniciativa de Estados Unidos para ajustar el ACLAN, con vistas a reforzar estos derechos o el funcionamiento de los mercados de trabajo.

¿Aceptaría el gobierno mexicano los cambios en el ACLAN? Muy posiblemente haría contrapropuestas con miras a asegurar uno de sus objetivos clave: el mejoramiento en los términos y condiciones de la migración de México hacia Estados Unidos. Es el momento oportuno para avanzar en este asunto. Importantes miembros de ambos partidos políticos de Estados Unidos reconocen la necesidad de una política migratoria más racional hacia México. Los sindicatos laborales aprueban en forma significativa dicho ajuste.

Fuentes

ALARCÓN, DIANA y EDUARDO ZEPEDA

“Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America”, *Journal of Development Studies* (en prensa).

DUSSEL PETERS, ENRIQUE

2003 “Industrial Policy, Regional Trends and Structural Change in Mexico’s Manufacturing Sector”, en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.

ESQUIVEL, GERARDO

2002 *Sources of Regional (Non)Convergence in Mexico*. Washington, D.C.: World Bank.

INEGI

2003 *Encuesta industrial mensual*. México: INEGI, septiembre.

INTERNATIONAL TRADE COMMISSION

2003 *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, publication no. 3621. Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto.

NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICES

<<http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/business/cluster/category/ilaa.shtml>> (Canadá).

<<http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/main.html>> (Estados Unidos)

<http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/index.html> (México).

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION

<www.naalc.org>.

OFICINA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2004 *Cómo vamos y hacia dónde vamos*. México: Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, junio, 1.

RAMÍREZ DE LA O, ROGELIO

2000 "What Has Changed in the Performance of Employment and Wages in Mexico after NAFTA?", ponencia presentada para el III Seminar on Income and Productivity of the North American Commission on Labor Cooperation, febrero.

RAVALLION, MARTIN

1997 *Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?*, World Bank Policy Research Working Paper, no. 1775. Washington, D.C.: World Bank.

ROBERTSON, RAYMOND

2000 "Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience", *World Economy* 23, no. 6 (junio): 827-849.

RODRIK, DANI

1997 *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*. Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University.

ROMERO, JOSÉ y ALICIA PUYANA

2002 *The Mexican Economy after Two Decades of Trade Liberalization*" (mimeo, el texto se encuentra en posesión del autor).

SALAS, CARLOS y EDUARDO ZEPEDA

2003a "Employment and Wages: Enduring the Costs of Liberalization and Economic Reform", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.

2003b *Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues*. Julio (mimeo, documento hecho por comisión para este informe, se encuentra en posesión del autor).

INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY

2003 *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no. 1. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND CARIBBEAN (ECLAC), UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) AND INSTITUTE OF APPLIED ECONOMIC RESEARCH (IPEA)

2002 "Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin American and Caribbean". Santiago, Chile, disponible en <<http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/mdg/MDGs-libro70.pdf>>.

VICARIO, MARÍA ELENA, SANDRA POLASKI y DALIL MASCHINO

2003 *North American Labor Markets: A Comparative Profile*. Washington, D.C.: Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation, diciembre.

WORLD TRADE ORGANIZATION

2003 *World Trade Report 2003*. Ginebra: World Trade Organization, agosto.

EL IMPACTO DEL TLCAN EN LAS REMUNERACIONES DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO

*Monica Gambrill**

Introducción

Una forma de evaluar el impacto del TLCAN en México es a través de las variaciones en el nivel de las remuneraciones en los sectores industriales más integrados en el comercio regional. Las expectativas en torno al TLCAN eran que no sólo ayudaría a nivelar el precio de los bienes en la región, sino también que tendería a equiparar los costos del capital y los del trabajo. Este artículo examinará hasta qué punto se ha cumplido esta expectativa de una mejora en el precio del factor “trabajo” en México, el socio con el menor nivel salarial y que supuestamente se beneficiaría más de la tendencia niveladora. Por ello, aquí no se comparan los salarios de México, Estados Unidos y Canadá sino los existentes en México, entre la industria manufacturera y la maquiladora, que conjuntamente conforman la industria de la transformación; y luego, entre ramas equiparables dentro de ambas industrias.

El análisis no se limita a medir los cambios en las remuneraciones antes y después del TLCAN porque no se debe atribuir todo lo sucedido en el interior al acuerdo comercial, más bien intenta distinguir los efectos del TLCAN de las consecuencias de las crisis habidas en México, así como de las demás medidas de apertura generales y particulares según las ramas estudiadas. Para ello, se identifican las coyunturas que conforman el proceso de apertura económica y se observan sus efectos diferenciales en las remuneraciones, poniendo especial atención a la coyuntura del TLCAN.

La relación entre las medidas de apertura comercial y las remuneraciones no es directa, sino que está mediada por el tipo de reconversión industrial que se ha dado en cada rama. Por esto es necesario esbozar la modalidad de reconversión industrial que se vuelve actualmente eje articulador de ambas partes de la industria de la transformación, la manufacturera y la maquiladora, antes de proceder a la comparación de las remuneraciones, lo cual se hará brevemente en el primer apartado del trabajo, mediante el análisis de la manera en que un modelo de reconversión industrial contendió y perdió frente a otro alternativo, durante el proceso de apertura comercial. En el segundo apartado, se abordarán las consecuencias del modelo ganador sobre las remuneraciones en la industria manufacturera.

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <ruppert@servidor.unam.mx>. La autora agradece a Marcela Osnaya Ortega, quien ayudó en la elaboración de los cuadros y las gráficas.

Reconversión de la industria manufacturera al modelo maquilador

La expectativa de aumentos en las remuneraciones dependía para su cumplimiento del tipo de reconversión industrial llevada a cabo, y requería de una modernización tecnológica de la industria de la transformación para elevarla a un nivel semejante al de Estados Unidos y Canadá. La primera modalidad de reconversión industrial que el gobierno había venido promoviendo desde el segundo lustro de la década de los ochenta proponía lograr esto mediante la reconversión de la industria de la transformación en productora de insumos para las empresas exportadoras del país —maquiladoras y empresas Pitex—. Este proyecto parecía potenciarse con el artículo 303 del TLCAN porque le aportaba un estímulo arancelario negativo para incentivar la sustitución de importaciones temporales, reemplazándolas con insumos locales.

Sin embargo, esta provisión del TLCAN no se pudo aprovechar. Tomó su lugar otro proyecto que refuerza las disparidades tecnológicas entre los socios del TLCAN, reduciendo la industria manufacturera de México a actividades de ensamble de insumos importados, esto es, a actividades intensivas de mano de obra no calificada, semejantes a aquéllas realizadas por la industria maquiladora. Sin una base de producción semejante entre los socios ya no había por qué suponer que el precio del trabajo aumentaría en México.

Se dice que el primer proyecto de reconversión de la industria manufacturera a la proveduría local de insumos se fortaleció con el artículo 303 del TLCAN, pues éste abrió la posibilidad de sustituir la importación temporal de terceros países por insumos regionales. Para ello, dicho artículo gravó la libre importación proveniente de países no miembros del acuerdo, después de un periodo de transición de siete años; esto es, del 1 de enero de 2001 en adelante, México se obligó a gravar con su arancel general (mucho más alto que el de Estados Unidos) la importación temporal de materias primas, componentes y maquinaria provenientes de terceros países, desincentivando así su uso.¹

Este cambio en el régimen de importaciones temporales creó un incentivo para sustituir las importaciones de terceros países por insumos de origen norteamericano, ya sea mexicanos, estadounidenses o canadienses. Se pensó que muchos de estos insumos podrían producirse con ventaja en México, ya sea mediante la reconversión de empresas en productoras de insumos industriales o mediante la reubicación de proveedores extranjeros en México. De esta manera, el TLCAN abrió una ventana de oportunidad para la reconversión de una parte de la industria de la transformación mexicana en proveedora de materias primas e insumos industriales para las empresas exportadoras del país. Sobre esta base, se podría haber promovido un nuevo modelo de industrialización semejante al puesto en práctica en décadas anteriores en el sudeste asiático.

¹ Véase Monica Gambrill, “La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización”, en Monica Gambrill, coord., *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte* (México: CISAN, UNAM, 2002), 200-204.

Sin embargo, desde el 14 de noviembre de 1998, el gobierno de México emitió el primero de una serie de decretos que establecen programas de Promoción Sectorial (Prosec) con el propósito de neutralizar los efectos del artículo 303 del TLCAN. Los Prosec reducen los aranceles mexicanos sobre los productos incluidos en sus listas a tasas de entre 0 y 5 por ciento, en vez de cobrar los impuestos arancelarios generales de México sobre estas importaciones provenientes de terceros países, con el objetivo de equiparar los aranceles mexicanos con los estadounidenses. Al eliminarse las diferencias entre los aranceles de México y Estados Unidos, no queda remanente alguno por pagar en México, por lo que se neutraliza el incentivo arancelario que el TLCAN había creado para sustituir importaciones temporales de terceros países. Si bien se emitieron en 1998, los Prosec no estaban programados para entrar en vigor sino hasta finales de 2000, ya que el artículo 303 surtía efecto el 1 de enero de 2001.²

Primero la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y luego la Secretaría de Economía (SE) decidieron regresar a la situación en que las importaciones temporales de terceros países ingresaban a México libres de aranceles porque era más seguro y más barato que intentar cambiar la proveeduría a empresas mexicanas, estadounidenses y canadienses. La industria maquiladora se había opuesto al artículo 303, y la respuesta del sector manufacturero había sido pobre, ni los proveedores extranjeros se reubicaron masivamente en México ni las empresas mexicanas se orientaron de manera importante hacia esta alternativa. La crisis financiera de diciembre 1994 agravó esta situación. Sin crédito³ y sin apoyo gubernamental ya no era factible seguir esperando que las importaciones temporales se sustituyeran por producción nacional. Por ello, el gobierno reabrió la proveeduría a los insumos más baratos provenientes principalmente de Asia mediante la emisión de los Prosec.

Es importante notar el alcance que tienen éstos: no sólo benefician a las mismas empresas exportadoras que antes realizaban importaciones temporales sino a todas las empresas de la industria manufacturera, incluyendo las no exportadoras, con el único requisito de que los receptores de estas exenciones arancelarias fuesen empresas transformadoras. Por lo anterior, no sería exagerado afirmar que los Prosec constituyen la pieza central de la política industrial del gobierno para el conjunto de la industria de la transformación y, como tal, la base del nuevo modelo de desarrollo industrial. Su objetivo es aumentar la competitividad de la industria

² Este primer decreto Prosec fue sustituido por otro el 9 de mayo de 2000, que fue reformado el 30 de octubre de 2000 y sustituido nuevamente el 31 de diciembre de 2000, con el objeto de incluir a un número cada vez mayor de sectores industriales. Después de la entrada en vigor del artículo 303 a principios de 2001, se reformó el Prosec el 1 de marzo, el 18 de mayo, el 7 de agosto y el 31 de diciembre y finalmente fue sustituido por un nuevo decreto el 2 de agosto de 2002, siempre con el objetivo de seguir ampliando su cobertura.

³ Vale la pena subrayar que las empresas manufactureras no tuvieron acceso al financiamiento que hubieran necesitado durante el periodo de transición del TLCAN para convertirse en proveedores regionales. En ese tiempo, la variación real del crédito otorgado por la banca comercial a la industria manufacturera ha sido negativa en 45 de las 49 ramas industriales: por ejemplo, para la rama de prendas de vestir fue de -83.3 por ciento; cuero y sus productos, -83.3 por ciento; vehículos y automóviles, -79.3 por ciento; productos de plástico, -78.5 por ciento, etc. (*Reforma*, 5 de abril de 2003, 35[A]); y la crisis financiera se tradujo en crisis fiscal del Estado que imposibilitó al gobierno llevar a cabo programas de fomento.

mediante la proveeduría de maquinaria e insumos de clase mundial no sólo a las industrias maquiladora y manufacturera de exportación sino también al resto de la industria manufacturera, orientada más al mercado nacional.

El primer beneficiario de los Prosec fue la rama eléctrica-electrónica; luego, entre noviembre de 1998 y 2001, el programa se expandió hasta incluir otros veintidós sectores industriales.⁴ De esta manera, los Prosec cancelan la posibilidad abierta por el artículo 303 del TLCAN de ofrecer protección arancelaria a los productores de insumos industriales en México. Ahora con la libre importación desde terceros países, en vez de convertir la industria manufacturera en productor de insumos industriales, se le induce a convertirse en ensamblador de insumos importados, desintegrando así cadenas productivas.

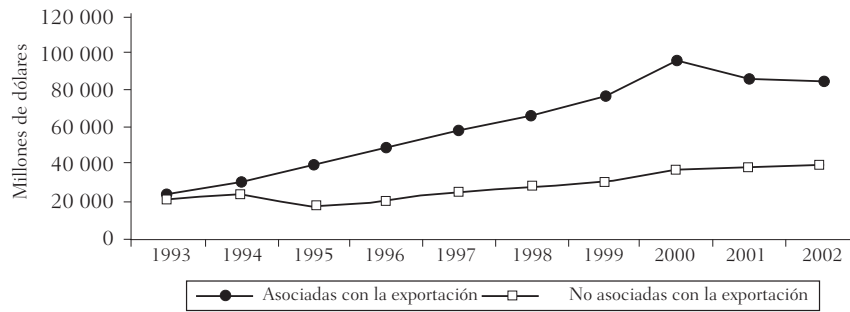
Antes de examinar las implicaciones salariales de este nuevo modelo para las remuneraciones, se presentarán algunos datos que explicitan la dimensión reducida de la proveeduría de insumos nacionales a la industria maquiladora y la creciente dependencia nacional de los insumos importados. En el periodo posterior al TLCAN, entre 1994 y 2002, la industria maquiladora aumentó el porcentaje de insumos nacionales incorporados en sus productos finales de 1.5 a 3.8 por ciento de su valor total. Si bien hubo cierto progreso, no representa ningún cambio fundacional porque el porcentaje de insumos nacionales siempre ha fluctuado en este rango.⁵ Por ello, se puede afirmar que no se aprovecharon las disposiciones del TLCAN que favorecieron la sustitución de importaciones temporales para promover una renovada proveeduría nacional. En vez de sustituir importaciones temporales, este nuevo modelo aumenta constantemente la importación de bienes intermedios y de capital en toda la economía, aunque de manera más dramática en las empresas orientadas a la exportación que en aquéllas orientadas al mercado interno.

En la gráfica 1 "Importaciones asociadas y no asociadas con la exportación, 1993-2002" (véase también el cuadro 1), la línea que asciende más pronunciadamente representa las importaciones intermedias asociadas con la exportación, no sólo en la industria de la transformación sino en toda la economía; es decir, incluye lo que las empresas importan para poder exportar. En cambio, la línea de abajo, que también va en ascenso constante desde 1996, representa las importaciones necesarias para poder competir en el mercado interno.

⁴ Los Prosec abarcan sectores tan diversos como muebles; juguetes y juegos; calzado; minería y metalúrgica, bienes de capital, fotográfica, maquinaria agrícola; química; caucho y plástico; siderúrgica; fármaco-químicos; medicamentos y equipo médico; transporte (excepto automotriz y autopartes); papel y cartón; madera; cuero y pieles; automotriz y autopartes; textil y confección; chocolates, dulces y similares; café y diversas.

⁵ No son despreciables estas ventas de insumos nacionales a la industria maquiladora: si bien su porcentaje es bajo, su volumen pasó de 1 039 000 a 20 320 434 pesos. Medido en dólares para control, por la inflación, su monto se multiplicó por un factor de 10, de 195 100 a 1 970 500 entre 1994 y 2002. Pero aun así, el porcentaje es tan bajo que no es posible afirmar que se ha creado una relación simbiótica entre las industrias maquiladora y manufacturera. Véase INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación, 1994-1999 y 2002*.

GRÁFICA 1
 IMPORTACIONES ASOCIADAS Y NO ASOCIADAS CON LA EXPORTACIÓN, 1993-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro I que aparece en el anexo estadístico.

En 1993, no hubo diferencia sustantiva entre una línea y la otra, pero a partir de la crisis financiera de 1995 las importaciones asociadas con la exportación empezaron a crecer; si bien disminuyen a partir de 2001, esto se puede atribuir a la recesión en Estados Unidos y no a un cambio en la política industrial mexicana. En total, las importaciones asociadas con la exportación aumentaron 252 por ciento, en contraste con 84 por ciento de las no asociadas con la exportación. Ambas líneas revelan una misma tendencia a depender crecientemente de insumos intermedios, pero el que crezca más temprano y más aceleradamente en las empresas orientadas a la exportación indica que esta tendencia se arraiga allí. A pesar de los intentos de incrementar la provisión nacional de insumos a la industria maquiladora y los Pitex, ésta no representa un contrapeso al crecimiento generalizado en los insumos importados para la exportación.

Preocupan estas tendencias porque el contenido nacional incorporado a las exportaciones del país no crece como proporción del total. No sólo aumenta el riesgo de un nuevo desequilibrio en la cuenta corriente del país, sino que también tiende a reducirse el nivel de las remuneraciones al trabajo porque la calidad de las exportaciones industriales de México descende; es decir, mientras que las exportaciones nacionales se especialicen cada vez más en productos ensamblados a partir de insumos importados, las importaciones se compondrán cada vez más de insumos industriales de más alto valor agregado. Esto da lugar a una estructura productiva esencialmente diferente entre México y sus socios de América del Norte que no permite convergencia alguna en los precios de los productos manufacturados ni en los salarios pagados. Se instaura una desventaja estructural basada en la exportación básicamente de servicios laborales a cambio de la importación de insumos de alta tecnología, y esta desventaja restringe la capacidad de la industria de la transformación para aumentar el nivel de sus remuneraciones. Lo anterior apunta hacia una mayor desigualdad en la región de América del Norte, en vez de reducirse.

¿Se podría concebir este estilo de reconversión industrial como la “maquiladorización” de la industria manufacturera? Sí, en la medida en que alude al estilo de producción basado en la fragmentación mundial de los procesos productivos, en el que México se especializa en el ensamble de insumos importados. No, en la medida en que el papel de ensamblador de insumos extranjeros ya no es una función predeterminada por barreras no arancelarias erigidas por Estados Unidos sobre la importación de los productos maquilados en México,⁶ sino más bien por la inercia de la experiencia de tres décadas de industria maquiladora. Por ello, se utilizará el término “maquiladorización”, pero no debe quedar la impresión de que el modelo sigue siendo predeterminado como antes, cuando en realidad está abierto a cambios en su función productiva motivados por la misma apertura comercial; desconocer esto llevaría al desperdicio de oportunidades para profundizar esta estrategia de reconversión industrial.

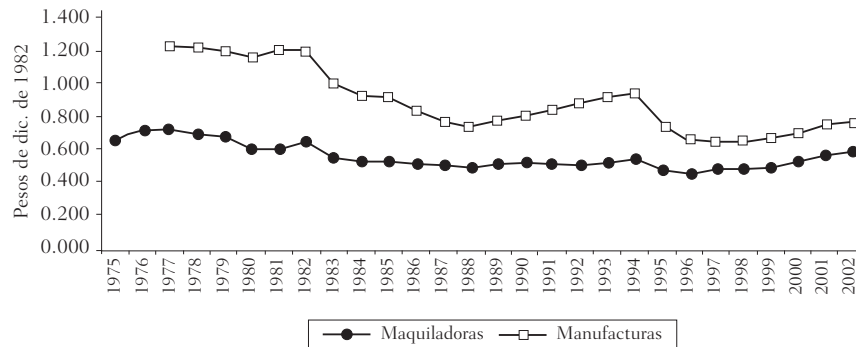
Impacto de la “maquiladorización” en las remuneraciones manufactureras

En este apartado se explora la relación entre la remuneración real pagada en la industria manufacturera y en la industria maquiladora. El objetivo es constatar el impacto que ha tenido la reconversión industrial en las remuneraciones de la industria manufacturera, mediante su comparación con las de la industria maquiladora. Primero, se comparan los datos agregados de ambas industrias, luego se desagregan los de la industria maquiladora en sus nueve ramas y se comparan con las ramas manufactureras correspondientes o con equivalentes estadísticos construidos entre las ramas de la industria manufacturera. Se identifican los puntos de inflexión en la gráfica de ambas remuneraciones y se relacionan con las coyunturas de apertura comercial en cada rama, así como con el grado de reconversión industrial logrado en ellas. Lo que se constata con estas comparaciones es que la industria maquiladora se ha convertido en el nuevo estándar para fijar el nivel de las remuneraciones en la industria manufacturera.

En la gráfica 2 “Remuneraciones en las maquiladoras y manufacturas, 1975-2002” (véase también el cuadro 2), se pueden observar los cambios en las remuneraciones promedio pagadas a los trabajadores directos de ambas industrias a lo largo de aproximadamente dos y media décadas. Es claro que las peores caídas en estas remuneraciones se registran en 1983 y 1995, y corresponden a la crisis de la deuda en 1982, por un lado, y a la crisis financiera de diciembre de 1994, por el otro. Los impactos de estas dos crisis no se distinguen fácilmente de los impactos por el proceso de apertura comercial que se inicia a mediados de la década de los ochenta, y por la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994. Para ayudar a concentrar la atención en el impacto de la apertura en remuneraciones, conviene enfocarse en

⁶ Monica Gambrill, “La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC”, *Comercio Exterior* 44, no. 7 (julio de 1995): 546.

GRÁFICA 2
REMUNERACIONES EN LAS MAQUILADORAS Y MANUFACTURAS
1975-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 2 que aparece en el anexo estadístico.

las coyunturas de mayor aceleración en la apertura comercial, esto es, a partir de la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1986, por un lado, y a partir de la puesta en marcha del TLCAN en 1994, por el otro.

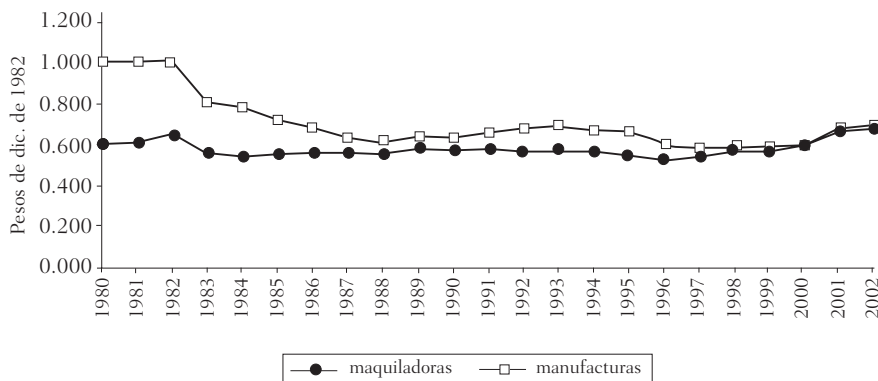
Durante el periodo del GATT, de 1986 a 1993, se observa una fuerte reducción inicial en las remuneraciones manufactureras que puede interpretarse como un impacto negativo de la apertura comercial, pero después hay un movimiento ascendente, lento pero continuo, que puede interpretarse como resultado positivo de la reconversión industrial puesta en práctica precisamente para enfrentar la apertura comercial. En el subperiodo del TLCAN, que va de 1994 a 2002, las remuneraciones continuaron su tendencia a la alza durante el primer año, pero cayeron fuertemente en 1995 y 1996, y el aumento que siguió no fue tan grande como en el periodo del GATT. Como resultado, en el subperiodo del TLCAN, las remuneraciones de la industria manufacturera no se recuperan tan rápidamente ni al mismo nivel que antes. Es más, a partir de 1996, por primera vez en la historia, las remuneraciones de la industria manufacturera sincronizaron sus movimientos con los de la industria maquiladora.

Este segundo subperiodo, caracterizado por la sincronía entre la remuneración de ambas industrias, constituye el eje del análisis de este trabajo; será evidente su relación con el proceso de liberalización y con el nuevo modelo de reconversión al estilo maquilador que se consolidó con el anuncio de los Prosec. Para examinar más de cerca el impacto doble de la apertura y la reconversión en las remuneraciones, se propone desagregar ambas industrias en ramas industriales, incrementando así el número de observaciones. Se comparan las nueve ramas de la industria maquiladora con sus equivalentes en la industria manufacturera, esto es, con aquellas

ramas manufactureras que producen el mismo tipo de bienes que en las ramas maquiladoras, o con la agrupación de clases de actividad manufacturera que fabrican o ensamblan el mismo tipo de bienes que en la rama maquiladora.⁷ La información se presenta en las gráficas siguientes.

En la gráfica 3 “Remuneraciones en la rama de ensamble de eléctricos y electrónicos” (y la serie de datos correspondiente en el cuadro 3) se observa una fuerte caída en las remuneraciones manufactureras en 1983, tendencia que continúa hasta 1988. Como resultado de esto se cerró la brecha que anteriormente las había separado de las remuneraciones de la industria maquiladora. Si bien la rama manufacturera empieza a mejorar sus remuneraciones entre 1990 y 1993, y resiste la coyuntura TLCAN-crisis financiera de 1995 sin mayor impacto, a partir de 1996 es evidente que no puede mantenerse por encima del nivel de la rama maquiladora. Las remuneraciones de ambas ramas convergen desde 1998 y continúan en exactamente el mismo nivel hasta finales del periodo.

GRÁFICA 3
REMUNERACIONES EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS
INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 3 que aparece en el anexo estadístico.

⁷ Por ejemplo, se compara la rama maquiladora de ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales con la rama manufacturera de confección de prendas de vestir; la rama maquiladora de fabricación de calzado con la de industria del calzado; la rama maquiladora de selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos con la de productos alimenticios. En cambio, cuando las ramas maquiladoras agrupan dos o más tipos de bienes se comparan con dos o más ramas manufactureras que fabrican los mismos tipos de bienes. Por ejemplo, la rama maquiladora de ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal se compara con las ramas manufactureras de fabricación y reparación de muebles principalmente de madera y fabricación y reparación de muebles metálicos y accesorios; la rama maquiladora de construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios se compara con las ramas manufactureras de industria automotriz y fabricación, reparación y/o ensamble de equipo de transporte; y la rama maquiladora de productos

Se piensa que este comportamiento, tan divergente de lo observado en la gráfica 2 respecto de los promedios nacionales, se debe a la temprana apertura que afectó el estilo de reconversión industrial adoptado sobre todo en la rama electrónica. Por encima de la eliminación de permisos previos de importación en 1985 y de la entrada al GATT en 1986, también se desmontó lo que restaba de la política proteccionista que había regido anteriormente en los productos electrónicos. A partir de 1987 la Secofi emitió dos acuerdos que modificaron el programa sectorial proteccionista, además, un decreto presidencial en 1990 eliminó prácticamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de partes para la industria de la computación.⁸ Este proceso radical de apertura continuó profundizándose no sólo durante el TLCAN, sino con el primer Prosec para productos eléctricos y electrónicos decretado a finales de 1998 (que entraría en vigor a finales de 2000), dedicado a liberalizar la importación de partes, maquinaria y equipo para uso en esta rama; es decir, se fueron homogeneizando las políticas comerciales aplicables a la rama manufacturera con las de la industria maquiladora, induciendo así una reconversión industrial al modelo maquilador y su convergencia salarial.⁹

En la gráfica 4 “Remuneraciones en la rama de ensamble y reparación de herramienta. Industrias maquiladora y manufacturera 1980-2002” (y la serie de datos correspondiente en el cuadro 4), se observan remuneraciones propias de la industria manufacturera que pasan de más del doble de las de la rama maquiladora en 1980 a un virtual empate entre ellas hacia finales del periodo. En su recorrido descendente no sólo se observan los quiebres típicos de las crisis de 1983 y 1995, sino también bajas más notorias que el promedio nacional en 1987 y 1996. Estos últimos quiebres en

químicos se compara con las ramas manufactureras de fabricación de sustancias químicas básicas, industria de las fibras artificiales y/o sintéticas, industria farmacéutica y fármaco-química y fabricación de otras sustancias y productos químicos. Y finalmente, cuando no hay correspondencia directa entre la clasificación de las ramas maquiladoras y uno o más ramas manufactureras, resulta preciso construir la contraparte manufacturera mediante la agrupación de actividades provenientes de diferentes ramas. Por ejemplo, se compara la rama maquiladora de ensamble de juguetes y artículos deportivos con las actividades de fabricación de juguetes de plástico, fabricación de calzado de plástico y fabricación de juguetes. Y se compara la rama maquiladora de ensamble y reparación de herramienta, equipo y sus partes con actividades equivalentes en nueve diferentes tipos de bienes. Se compara la rama maquiladora de ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos; y materiales y accesorios eléctricos y electrónicos con: fabricación y/o ensamble de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos, fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, televisión, comunicaciones y de uso médico y fabricación y/o ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico. Véase las notas a los cuadros 3 al 11 para leer la descripción exacta de la composición de cada rama manufacturera.

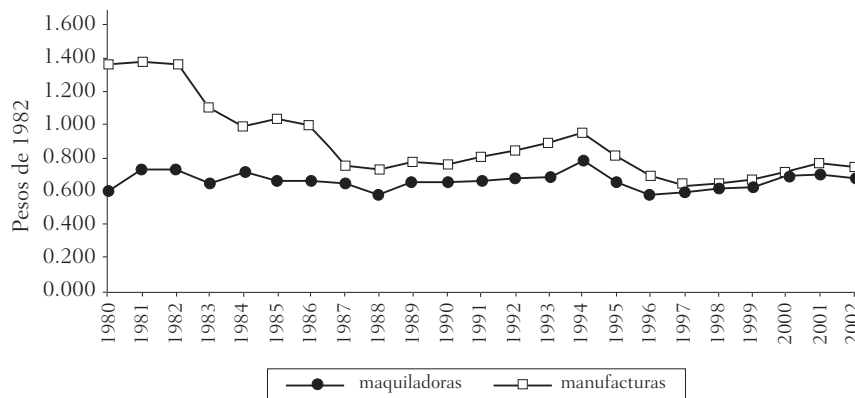
⁸ Arturo Borja, *El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada* (México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995), 175-177.

⁹ Sergio Ordóñez, “La nueva industria electrónica en México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica”, publicado en el CD-ROM *El impacto del TLCAN en México a los 10 años*, que constituye las memorias del coloquio internacional sobre “El impacto del TLCAN en México a los 10 años”, organizado por Monica Gambrill del CISAN, en colaboración con el IIEC y la FE de la UNAM, los días 29 y 30 de junio de 2004. El artículo sostiene que la rama manufacturera mexicana de productos electrónicos se reconvirtió a maquila durante la década de los noventa, pero a un nuevo tipo de maquila que incorpora operaciones de manufactura compleja y de diseño.

las remuneraciones manufactureras pueden atribuirse a la acelerada liberalización de maquinaria y equipo requerido por la entrada de México al GATT en 1986 y también por la prohibición de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 a la continuada importación temporal de maquinaria, lo que aumentó la presión para liberalizar la importación definitiva de los productos en esta rama. Esta tendencia liberalizadora se cristaliza después en la emisión del conjunto de los mencionados Prosec, que desgravan la importación de herramienta para las diferentes ramas industriales cubiertas por este programa.

Como resultado del conjunto de las crisis y estas medidas que profundizaron la apertura, las remuneraciones de la rama manufacturera caen hasta converger prácticamente con el nivel de la industria maquiladora entre 1997 y 2002. Por ello, y al

GRÁFICA 4
REMUNERACIONES EN LA RAMA DE ENSAMBLE Y REPARACIÓN DE HERRAMIENTA
INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 4 que aparece en el anexo estadístico.

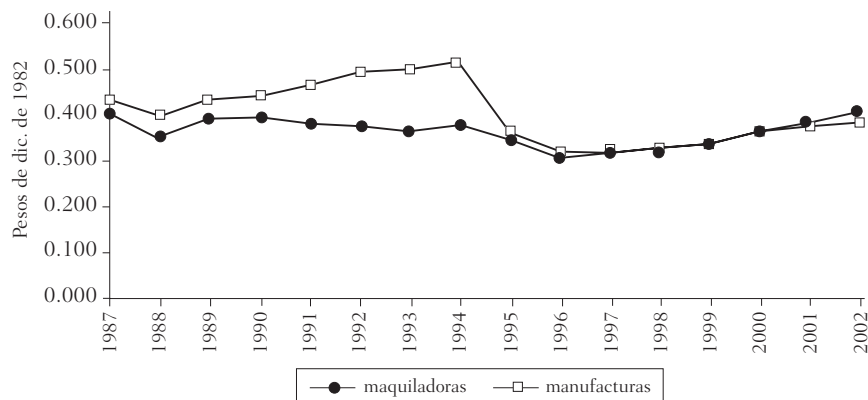
igual que la rama eléctrico-electrónica, la de herramienta es otro ejemplo de una apertura temprana y más profunda que el promedio nacional, que genera una reconversión industrial al estilo de producción de la industria maquiladora, con una convergencia en los niveles de las remuneraciones. Es de notarse que esta convergencia se da con una rama maquiladora en ascenso desde 1997, y que la rama manufacturera fue capaz de seguir este mismo camino ascendente hasta 2001 cuando se vuelven a separar un poco.

En la gráfica 5 “Remuneraciones en la rama de ensamble de prendas de vestir” (y en el cuadro 5), se trabaja con una serie de datos más pequeña que en las gráficas anteriores, pues la información sobre la rama manufacturera no está disponible

anteriormente. Aunque no haya un registro gráfico del impacto de la primera gran crisis, se sabe por otras fuentes que causó una depresión en la demanda interna de los productos de la rama y un estancamiento productivo; también que esta situación se complicó con la apertura comercial previa a la entrada al GATT que redujo unilateralmente los aranceles casi 50 por ciento en 1985, lo que condujo al cierre de un número importante de empresas,¹⁰ aunque no fue sino hasta 1988 cuando México eliminó los permisos previos para la importación de prendas de vestir.¹¹ Después del impacto asociado con esta apertura, se observa una recuperación en las remuneraciones entre 1989 y 1994, debido en parte a la reconversión inducida por la liberalización. Sin embargo, un año después de la entrada en vigor del TLCAN, este incremento en las remuneraciones manufactureras terminó debido a las complicaciones generadas por la crisis financiera de 1995. De esa fecha en adelante, lo que caracteriza las remuneraciones de la rama manufacturera es su completa convergencia con las de las maquiladoras, por lo menos hasta 2002 cuando cae un poco por debajo de este nivel.

La persistencia de esta convergencia se explica por el hecho de que la rama manufacturera pudo seguir el camino ascendente de las remuneraciones en las maquiladoras, por lo menos hasta 2002, lo que probablemente se debe a que las compañías más grandes de la rama hayan adoptado el estilo de producción de la rama maquiladora. Este nuevo estilo fue puesto en marcha para aprovechar la apertura del

GRÁFICA 5
REMUNERACIONES EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE PRENDAS DE VESTIR
INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 5 que aparece en el anexo estadístico.

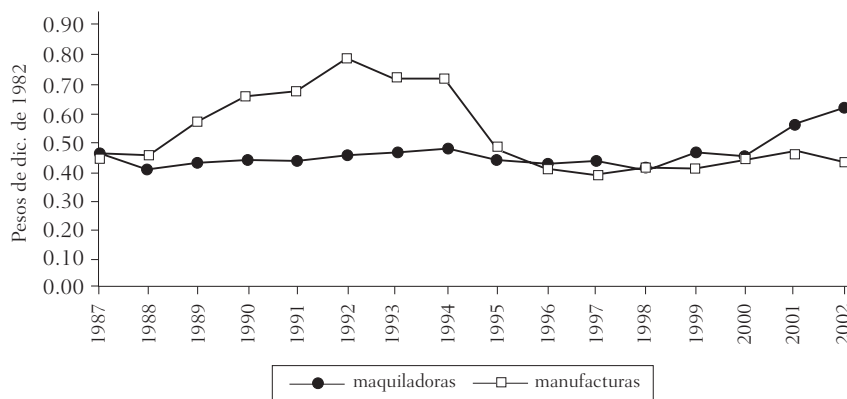
¹⁰ Moisés Cetré, "La industria textil y del vestido en perspectiva: análisis preliminar de las causas de su estancamiento", *Investigación Económica* LV, no. 214, (octubre-diciembre de 1995): 101-141.

¹¹ Adrián Ten Kate y Fernando de Mateo Venturini, "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta", *Comercio Exterior* 39, no. 4 (abril de 1989): 323 y 326.

mercado estadounidense en 1988, mediante la extensión a México del régimen especial de Estados Unidos que eximió las importaciones de ropa mexicana de las cuotas multifibra, siempre y cuando se utilizara tela proveniente de y cortada en Estados Unidos. Para las remuneraciones, esta reconversión al estilo maquilador significó su reducción al más bajo común denominador; sin embargo, sobre esa base, después pudieron incrementarse lentamente, aunque aún no han recuperado el nivel alcanzado en 1994.

En la gráfica 6 “Remuneraciones en la rama de fabricación de calzado e industria del cuero” (y en el cuadro 6), considerando un periodo de tiempo acotado, como en la gráfica anterior, también se ve una distribución semejante de las remuneraciones. Aun cuando en 1987 se encontraba en el mismo nivel que el de las maquiladoras, la rama manufacturera experimentó una recuperación entre 1988 y 1992, pero cayó en 1995 al grado de converger de nuevo con la rama maquiladora. Al bajar los aranceles en 1987 y eliminarse los permisos previos para artículos de plástico y el calzado,¹² el mercado se inundó de importaciones, lo que trajo un aumento del desempleo.¹³ Los despidos probablemente ocurrieron en mayor medida entre los trabajadores de menor nivel salarial, lo que podría explicar el aumento temporal en las remuneraciones promedio. Pero luego, con la crisis de 1995, las remuneraciones volvieron a caer, con la diferencia, respecto al caso anterior, de que en esta rama las remuneraciones manufactureras no pudieron mantenerse a la par de las maquiladoras cuando éstas empezaron a recuperarse en 2000.

GRÁFICA 6
REMUNERACIONES EN LA RAMA DE FABRICACIÓN DE CALZADO E INDUSTRIA DEL CUERO
INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 6 que aparece en el anexo estadístico.

¹² *Ibid.*

¹³ Reyes Ayala Quintero, “Política industrial e industria del calzado en México”, *Investigación Económica*, no. 214 (octubre-diciembre de 1995): 158-160.

La diferencia entre la rama del calzado y la que se presenta en gráfica 5 es más cualitativa que cuantitativa: la rama manufacturera ha venido registrando una caída por debajo de la maquiladora desde 1996 y aún no se ha recuperado. Esto puede explicarse por el proceso errático de apertura comercial que todavía no ha conducido a una profunda reconversión de su producción. Cuando el mercado se inundó de importaciones, sin que hubiera un aumento correspondiente en las exportaciones a los países proveedores, se incrementaron de nuevo los aranceles.¹⁴ Además, fue hasta 1988 cuando se eliminaron los precios oficiales para el calzado.¹⁵ Esta liberalización a medias impidió una reconversión industrial a fondo. Como siempre había existido dependencia de la rama manufacturera de importaciones intermedias respecto de materias primas, insumos, maquinaria y equipo, no se había distinguido entre la liberalización de bienes de consumo finales y la liberalización de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital sino que se liberalizó todo al mismo tiempo.¹⁶ Sin una política industrial, la mayoría de las industrias pequeñas y medianas continuaron produciendo como antes, aun después de la apertura comercial (aunque algunas compañías grandes, dedicadas a la fabricación de tenis, ya habían modernizado su producción).¹⁷ Por ello, la falta de reconversión industrial en la gran mayoría de las compañías explica que la rama manufacturera ahora no puede ni siquiera otorgar los mismos aumentos en las remuneraciones que en la rama maquiladora. En vez de emprender un proceso temprano de reconversión, guiado conjuntamente por el gobierno y empresas privadas, esta rama industrial permaneció inerte frente a la liberalización hasta que inevitablemente la alcanzó, debido a la falsa esperanza de obtener alguna protección ante la competencia extranjera.

En la gráfica 7 “Remuneraciones en la rama de juguetes y artículos deportivos” (y en el cuadro 7), la comparación se inicia en 1987, como en las dos gráficas anteriores, por la ausencia de estadísticas sobre la rama manufacturera hasta antes de ese año. La línea de remuneraciones manufactureras se entrelaza con la de la rama maquiladora desde el inicio y hasta finales de 1994; luego sufre una pérdida muy importante a partir de la crisis financiera de 1995 cuando llegan a reducirse a la mitad las remuneraciones de la rama maquiladora. En 1985, se eliminó la mayor parte de los controles cuantitativos y fueron reemplazados por aranceles. En 1986, la categoría más alta de aranceles se redujo a 50 por ciento, y en 1987, a 20 por ciento. Antes del TLCAN, menos de 2 por ciento de las fracciones arancelarias estaban sujetas a control y el nivel de los aranceles se ubicaba alrededor de 13 por ciento.¹⁸ Lo sorprendente no es que la entrada al GATT y la remoción en 1987 de los permisos previos para la importación de bienes en este rubro hayan tenido un impacto sobre esa rama,¹⁹ sino su notoria incapacidad de recuperarse posteriormente.

¹⁴ *Ibid.*, 157.

¹⁵ Ten Kate y de Mateo Venturini, “Apertura comercial...”, 323 y 326.

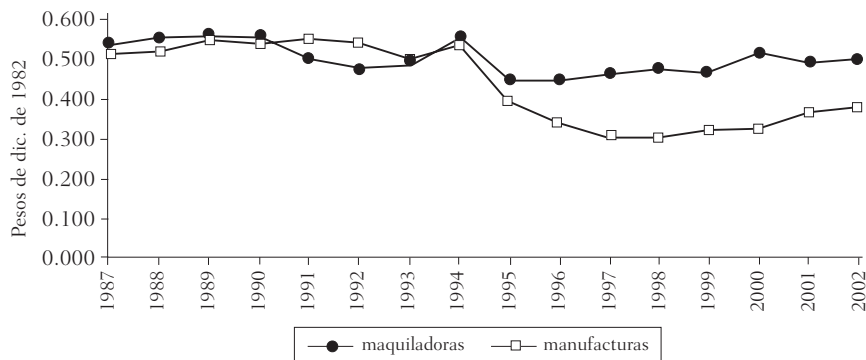
¹⁶ Ayala Quintero, “Política industrial...”, 159-160.

¹⁷ *Ibid.*, 153-154.

¹⁸ Sandra Reyes Larios, “Tiempos difíciles en la industria del juguete”, *Comercio Exterior* 43, no. 10 (octubre de 1993): 914.

¹⁹ Ten Kate y de Mateo Venturini, “Apertura comercial...”, 326.

GRÁFICA 7
 REMUNERACIONES EN LA RAMA DE JUGUETES Y ARTÍCULOS DEPORTIVOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002



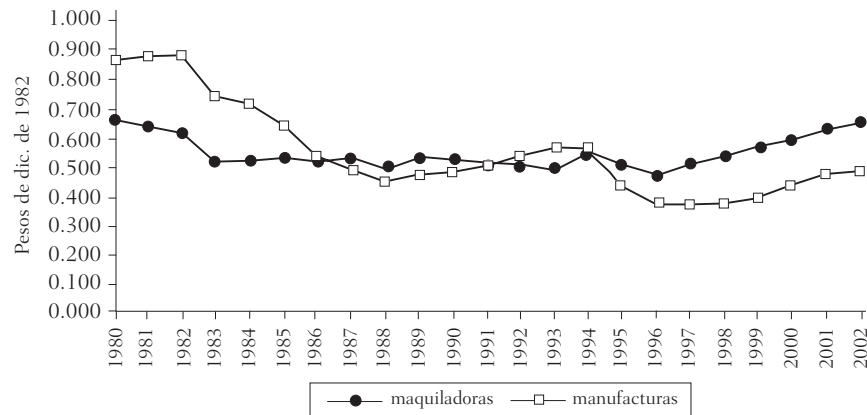
FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 7 que aparece en el anexo estadístico.

El hecho de constituirse principalmente por empresas pequeñas y medianas explica por qué esta rama no ha podido adaptarse todavía a las nuevas condiciones de una economía abierta. Sin la habilidad para reconvertirse y sin la ayuda del gobierno, las remuneraciones de la industria manufacturera continuaron bajando cada vez más rápidamente. De las 320 compañías en existencia en 1994, sólo 79 continuaron operando diez años después y ahora empiezan a buscar *joint ventures* y contratos de maquila para competir con los productos de las transnacionales que ya globalizaron su producción.²⁰ Es una dura lección para la rama manufacturera darse cuenta de que, al no reconvertir sus operaciones, sus remuneraciones pueden caer incluso por debajo del nivel de las maquiladoras y que, para lograr el mismo nivel, probablemente habría que adoptar un estilo semejante de producción. En este sentido, está por verificarse si la entrada en vigor del Prosec, que pone al alcance de la rama manufacturera las mismas posibilidades de importar insumos que las maquiladoras, ayudará a ésta a reconvertirse y a mejorar las remuneraciones de sus trabajadores.

En la gráfica 8 “Remuneraciones en la rama de ensamble de muebles de madera y metal” (y en el cuadro 8), que registra un periodo más largo, es notorio cómo la rama manufacturera reduce sus remuneraciones desde un nivel bastante alto antes de la crisis de 1983 hasta caer por debajo de lo tocante a la rama maquiladora en 1987. Aunque se recupera un poco en 1994, antes de la entrada en vigor del

²⁰ “Sobreviven ‘jugando’ con alianzas”, *Reforma*, 15 de abril de 2004, en ISI Emerging Markets. <http://www.securities.com/doc.html?pc=MX&SC=CORP&DOC_ID=55437779&print=1>.

GRÁFICA 8
 REMUNERACIONES EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE MUEBLES DE MADERA Y METAL
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 8 que aparece en el anexo estadístico.

TLCAN, con la crisis financiera de 1995, el ingreso vuelve a caer, esta vez mucho más que antes. Aun cuando se estabilizó en 1998 y luego se observa una leve recuperación, no logra acercarse al nivel de las remuneraciones en la rama maquiladora, ya que esta última registra aumentos anuales a partir de 1996. Se piensa que la explicación de esta incapacidad de remunerar a sus trabajadores con salarios comparables tiene que ver con la apertura tardía de la rama manufacturera, que retrasa su proceso de reconversión industrial. No fue sino hasta 1986 cuando se eliminaron los permisos previos de importación para los productos de madera y los muebles metálicos; los promedios arancelarios cayeron muy lentamente, conservando promedios de 18 y 19 por ciento todavía en 1988.²¹ Tampoco se implementaron medidas especiales para profundizar la liberalización de esta rama.

Ni la iniciativa privada ni el gobierno encabezaron un esfuerzo concertado de reconversión industrial en esta rama en preparación para la apertura comercial, debido a que la rama manufacturera mantiene una composición predominante de pequeños establecimientos que trabajan con procesos productivos artesanales y que se encuentra muy por debajo de la productividad de la organización moderna de la rama maquiladora. Se puede caracterizar como una rama que ha quedado a medio camino, impactada por la competencia de las importaciones de bienes finales, pero sin tener libre acceso a la importación de los insumos intermedios que requeriría para modernizar su producción, por lo menos hasta muy recientemente con

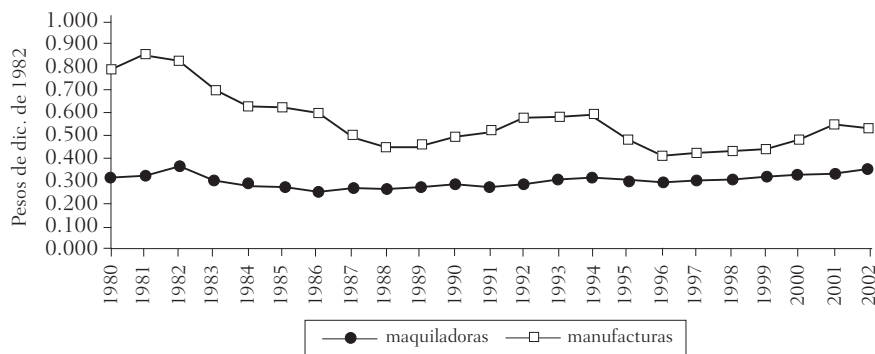
²¹ Ten Kate y de Mateo Venturini, "Apertura comercial...", 323 y 326.

su inclusión en los programas Prosec. Sin un programa para reestructurar su producción, la rama manufacturera fue incapaz de mantener sus remuneraciones en el mismo nivel que las maquiladoras.

En la gráfica 9 “Remuneraciones en la rama de equipo de transporte y sus accesorios” (y en el cuadro 9), se observa una curva muy parecida a la del promedio nacional y, en esa medida, muy diferente de las demás ramas estudiadas. En 1980 la rama maquiladora pagaba sólo 40 por ciento de las remuneraciones manufactureras, mientras que en 2002 las remuneraciones maquiladoras representaban 66 por ciento; pero aun así no se trata de un caso de convergencia. Como siempre, los impactos más fuertes en las remuneraciones manufactureras se registraron durante las coyunturas generadas por las crisis; también sufrieron un descenso durante 1987 y 1988 cuando se retiraron los permisos previos de importación que habían protegido la industria automotriz y cuando los aranceles bajaron hasta 17 por ciento,²² y de nuevo en 1995-1996 con la crisis financiera. Sin embargo, es de notarse que después de cada reducción en las remuneraciones recuperaron casi el mismo nivel que habían tenido antes del periodo de apertura comercial, de esta manera la rama manufacturera evitó los impactos permanentes registrados en las demás ramas estudiadas durante las diferentes coyunturas de su proceso de apertura.

No hubo convergencia ni sincronización entre las remuneraciones manufactureras y las de la rama maquiladora. Esta independencia de la norma maquiladora se debe a una combinación única de factores: en primer lugar, a la protección que gozó

GRÁFICA 9
REMUNERACIONES EN LA RAMA DE EQUIPO DE TRANSPORTE Y SUS ACCESORIOS
INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 9 que aparece en el anexo estadístico.

²² *Ibid.*

la rama manufacturera contra la importación de bienes de consumo finales, debido al acuerdo sectorial automotriz vigente durante 22 años, incluso después de la entrada en vigor del TLCAN, que le ayudó a programar racionalmente su reconversión industrial; en segundo lugar, a que la rama se había abierto a la importación de autopartes desde 1982. Posteriormente, el decreto de 1989 reforzó esta decisión estratégica mediante la libre importación de bienes intermedios, a la vez que se mantuvieron altos los aranceles sobre la importación de unidades terminadas.²³ Esta reconversión en la rama automotriz estuvo orientada desde un principio por el estilo de producción que impusieron las empresas ensambladoras;²⁴ no obstante, al mismo tiempo, su influencia fue atenuada por un mayor margen de ganancia que la protección contra la importación de bienes de consumo finales le brindó a las compañías ensambladoras de vehículos, ayudándolas a mantener las remuneraciones más altas en esta rama.

En la gráfica 10 “Remuneraciones en la rama de selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos” (y en el cuadro 10), se observa un comportamiento diferente del reflejado en las gráficas anteriores. Es el primer caso en que las remuneraciones manufactureras pudieron recuperar el nivel de 1980, el cual aumentó a lo largo del periodo en vez de decrecer. Puede afirmarse que la rama manufacturera sólo presenta caídas en las coyunturas propias de las crisis y con la entrada del país al GATT, como se observa en 1983, 1986-1988 y 1995-1996, pero estas caídas fueron menos drásticas que el promedio y, después de cada evento, las remuneraciones regresaron a su nivel anterior. Esta resistencia poco común se debe a la lógica diferente de la tecnología productiva utilizada en esta rama manufacturera. Otro ejemplo de esta independencia es que las remuneraciones manufactureras ya venían en declive desde 1981, es decir, antes de la crisis de 1983, cuando las demás ramas registraron aumentos, debido a que su tasa de crecimiento se había reducido a la mitad en esos años, de 5 a 2.5 por ciento entre los setenta y los ochenta.²⁵

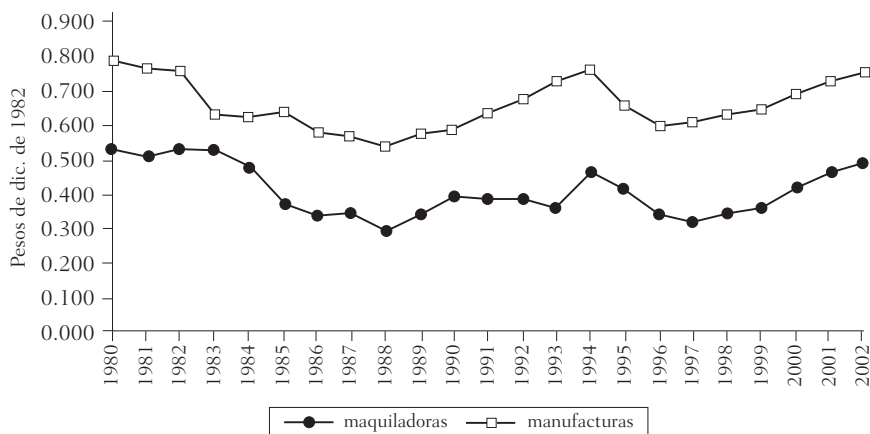
El contraste entre las dos ramas resulta más drástico aún debido a las variaciones registradas en la maquiladora, que no se mantuvo tan estable como las demás. La rama maquiladora se ha caracterizado por su atraso tecnológico, ya que se dedica a la selección y empaque de productos agrícolas en áreas rurales y con una fuerza de trabajo compuesta casi exclusivamente por mujeres mayores de edad. No obstante, las estadísticas de 2002 revelan un aumento importante en las remuneraciones en las maquiladoras ese año. En cambio, la rama manufacturera es

²³ Humberto Juárez Núñez, “La industria automotriz en México. Diagnóstico y desarrollo en una política económica alternativa”, en José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo* (México: UAM-Xochimilco, 1996), 392-393.

²⁴ Jordy Micheli, “Industria, calidad y poder. (A propósito de la industria de autopartes en México)”, José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo* (México: UAM-Xochimilco), 407.

²⁵ Gabriela Dutrenit, “El desarrollo de la industria alimentaria en la década de los 80’s: la crisis y el impacto de la apertura”, en Calva, Capdevielle Allevato y Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera...*, 156.

GRÁFICA 10
 REMUNERACIONES EN LA RAMA DE SELECCIÓN, PREPARACIÓN,
 EMPAQUE Y ENLATADO DE ALIMENTOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



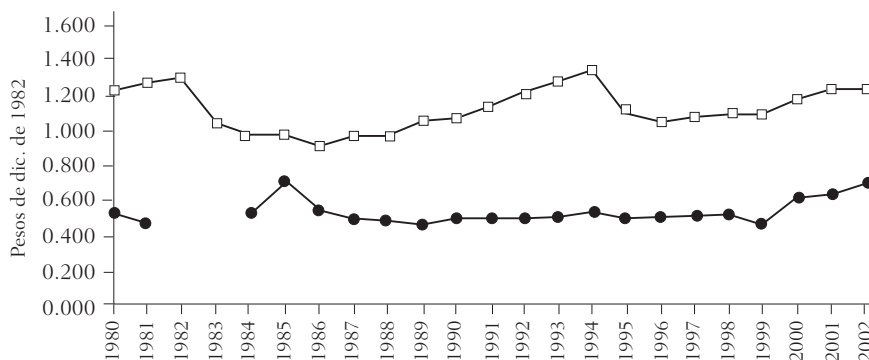
FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 10 que aparece en el anexo estadístico.

moderna, está dominada por la inversión extranjera y posee una fuerza de trabajo en la que las mujeres representan sólo 20 por ciento. Utiliza una tecnología productiva automatizada llamada “proceso continuo” totalmente diferente del modelo que caracteriza a las maquiladoras.²⁶ Al haberse modernizado de esta manera su proceso productivo, la rama manufacturera quedó aislada del impacto que el libre comercio había tenido en las demás ramas.

Finalmente, en la gráfica 11 “Remuneraciones en la rama de productos químicos” (y en el cuadro 11), al igual que en la anterior, la comparación se establece entre procesos productivos muy diferentes. El tipo de fragmentación productiva que normalmente caracteriza a la industria maquiladora aún no se ha presentado en esta rama ni tampoco en la rama manufacturera (o por lo menos aún no se refleja en la clasificación estadística de sus actividades). Mientras que la rama manufacturera está constituida por grandes plantas de proceso continuo que producen químicos básicos y otros productos de alta tecnología, la rama maquiladora se orienta a la proveeduría de una variedad de productos de limpieza a otras empresas maquiladoras, aunque más recientemente ha dado un giro hacia la inyección de plásticos. Nótese que por ser la manufacturera una rama relativamente nueva, de 1982 a 1984 el número de establecimientos cayó por debajo del mínimo requerido para la publicación de estadísticas sobre las empresas.

²⁶ Lilia Domínguez y Flor Brown, “La estructura industrial mexicana en un contexto de apertura comercial”, *Investigación Económica* 57, no. 222 (octubre-diciembre de 1997): 80-83.

GRÁFICA 11
 REMUNERACIONES EN LA RAMA DE PRODUCTOS QUÍMICOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 11 que aparece en el anexo estadístico.

Esto explica la distancia y la falta de sincronía que perdura entre el nivel de remuneraciones manufactureras y el de las maquiladoras. La rama manufacturera registró remuneraciones a la alza antes de 1983 que tuvieron poco impacto en esta primera crisis y en la subsiguiente liberalización durante la coyuntura del GATT. Con el TLCAN regresaron a un nivel aún más alto que en 1982 y apenas sintieron el efecto de la segunda crisis de 1995-1996. La tecnología productiva de proceso continuo y otros aspectos de su perfil moderno, como, por ejemplo, la presencia de capital extranjero y el que apenas 4 por ciento de su fuerza de trabajo se compone de mujeres ayudan a explicar las diferencias en el nivel de las remuneraciones. Al no haber un punto en común con el estilo de producción que caracteriza a las maquiladoras, no resulta sorprendente que las remuneraciones de la rama ni se sincronicen ni converjan.

Conclusiones

Aun cuando el promedio nacional de remuneraciones de la industria manufacturera se ha mantenido por encima del de la rama maquiladora, el diagnóstico del periodo posterior al TLCAN es insatisfactorio porque en 2002 cayeron tanto que no han podido recuperar siquiera el nivel que tenían a finales de 1994, sin mencionar la posibilidad de regresar al máximo histórico alcanzado antes de la crisis de la deuda en 1982. Después de mantener su nivel tradicionalmente bajo durante casi todo el periodo, el promedio nacional en la industria maquiladora ha empezado a experimentar una muy lenta pero constante mejoría en el nivel de remuneraciones a partir de 1997. De esta manera, el promedio nacional de remuneraciones manufactureras y maquiladoras se acercó y se sincronizaron sus movimientos. Esta sincronía

indica una tendencia hacia la “maquiladorización” de la industria manufacturera, misma que se analizó con detalle al comparar las nueve ramas de la industria maquiladora con sus contrapartes manufactureras. A este nivel desagregado, el grado de influencia del fenómeno maquilador sobre la manufactura puede clasificarse en tres diferentes grupos, según la relación que guardan las remuneraciones manufactureras con las maquiladoras y según el grado en que la manufactura se ha reconvertido al estilo fragmentado de producción de las maquiladoras.

Un primer grupo lo constituyen las ramas de “eléctricos y electrónicos”, “herramientas” y “prendas de vestir”, en el que se presenta una convergencia entre las remuneraciones manufactureras y maquiladoras durante el periodo posterior al TLCAN. Empero, no es la convergencia ascendente que se esperaba como producto de este acuerdo comercial sino, por el contrario, una convergencia hacia abajo, que reduce las remuneraciones manufactureras al nivel pagado en la industria maquiladora. Este fenómeno se explica por la apertura temprana que se dio en estas ramas, reforzada con otros programas sectoriales que profundizaron su proceso de liberalización e hicieron que las ramas manufactureras adoptaran el estilo de producción de las ramas maquiladoras, caracterizado por la fragmentación de sus cadenas productivas y por estrategias de proveeduría de insumos extranjeros. Como resultado de esta “maquiladorización”, se ha reconvertido la actividad industrial al ensamble sin lograr todavía la meta cualitativa de profundizarlo, de reconvertir un alto porcentaje de la industria de la transformación en proveedor de sofisticados insumos industriales. A su vez, se impone un estándar más bajo de remuneración que aún no ha recuperado ni siquiera el nivel anterior al TLCAN en la mayoría de los casos, con la salvedad de haber iniciado un lento ascenso a partir de 1996. En este sentido, las ramas del primer grupo enfrentan el reto inmediato de continuar la reconversión de sus procesos productivos hacia la proveeduría de insumos complejos y de mayor contenido nacional, de manera que puedan mantener y acelerar el proceso incipiente de mejoría en el nivel de sus remuneraciones.

El segundo grupo se compone de las ramas tradicionales de “calzado”, “muebles” y “juguetes” y en éste se invirtió la relación que las remuneraciones manufactureras siempre habían mantenido respecto de las maquiladoras, cayéndose por debajo de este parámetro mínimo en el periodo posterior al TLCAN. Esto representa un cambio histórico que preocupa y señala la gravedad de la situación de estas ramas manufactureras en México. Su causa se encuentra no sólo en la estructura de las ramas manufactureras de este grupo, compuestas predominantemente por empresas pequeñas y medianas, sino también en la manera en que se abrieron a la competencia extranjera, sin plan concomitante para reconvertir su producción. Su estrategia se limitó a tratar en vano de retrasar la liberalización lo más posible, abriéndose tardíamente y a medias frente al comercio internacional, sin discriminar claramente entre los beneficios de la protección para los bienes de consumo finales y las desventajas de la protección para los bienes intermedios. Al mantener los mismos aranceles sobre ambos tipos de bienes, estas empresas se privaron del libre acceso a los bienes intermedios que habría resultado indispensable para una exitosa reconversión industrial y la competencia posterior con los bienes de consumo finales. El resultado de

esta apertura sin reconversión es la incapacidad de pagar siquiera los mismos salarios y prestaciones que en las maquiladoras. Es importante reconocer que ésta es una alternativa peor, incluso, que la “maquiladorización”. Estas ramas requieren urgentemente de apoyos exógenos que las ayuden a trazar estrategias de reconversión industrial que pueden funcionar en el periodo posterior al TLCAN.

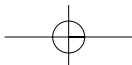
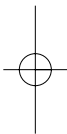
Un tercer grupo abarca las ramas de “transporte”, “alimentos” y “químicos” en que las tres ramas manufactureras se caracterizan por conservar remuneraciones consistentemente por encima del nivel de las maquiladoras. El caso del “transporte” es ejemplo de lo que se puede lograr en materia de remuneraciones, aun dentro de la misma lógica de procesos productivos fragmentados que caracteriza la industria maquiladora. Aunque sus remuneraciones han disminuido por las crisis y la apertura, no se han sincronizado con las maquiladoras ni mucho menos han invertido sus niveles. El que se oriente predominantemente a la fabricación de sofisticados insumos industriales implica que pueden remunerar mejor a sus trabajadores que en aquellas ramas orientadas más al ensamble. Otra diferencia que caracteriza a la rama manufacturera de transporte es su proceso de apertura comercial ejemplar que consistió en una protección temporal a la importación de bienes de consumo finales, combinada con una apertura temprana y radical a la importación de bienes intermedios. En cambio, las ramas de “alimentos” y “químicos” ofrecen otro ejemplo completamente diferente. En ellas las remuneraciones manufactureras no sólo guardan mayor distancia respecto a las maquiladoras, sino que logran aumentar su nivel absoluto a lo largo del tiempo. Esto se debe a la tecnología productiva utilizada, que es completamente diferente del modelo fragmentado de la maquila internacional, pues requiere de una fuerza laboral altamente especializada, que las empresas buscan retener por medio de incentivos salariales. El que persista este modelo productivo alternativo al de la “maquiladorización”, capaz de escapar a las presiones descendientes sobre remuneraciones es algo que debe tenerse presente en la búsqueda de políticas industriales, para promoverlo.

Pero en las ramas caracterizadas por el modelo fragmentado de producción, la pregunta es si aún es posible aumentar remuneraciones mediante la profundización de los procesos productivos, reconvirtiendo un mayor porcentaje de empresas en productores de insumos industriales para el resto. La oportunidad que abrió el TLCAN para promover la sustitución de la importación temporal de insumos por producción nacional no se aprovechó en su tiempo; ahora es tarde para reproducirla porque México ya no gozaría del periodo de gracia de siete años que se había negociado en ese entonces para continuar con la libre importación de insumos de terceros países mientras se echaba a andar la producción sustituta en México. Pagar los aranceles generales de México sobre importaciones de terceros países, antes de desarrollar las fuentes alternativas de abasto nacional, encarecería los bienes finales, quebrando empresas existentes en vez de fomentar la creación de otras. Además, con la expansión de nuevos acuerdos comerciales después del TLCAN, México ha reducido la eficacia que podría tener este tipo de política industrial basada en la protección arancelaria, porque muchos de los “terceros países” ya son socios y no permitirían que se aumentaran los aranceles.

Aunque se haya encontrado cierto mérito en la política industrial actual de desgravar las importaciones intermedias provenientes de terceros países, no basta continuar con esta misma estrategia de expansión de los Prosec a un número cada vez mayor de ramas industriales, pues está promoviendo el estilo fragmentado de producción de las maquiladoras cuyo impacto sobre las remuneraciones ha sido negativo. Una alternativa viable a esta política industrial podría ser combinarla con un programa para sustituir algunas de estas importaciones Prosec de terceros países por manufactura nacional. Eso implicaría la eliminación de determinados productos de las listas Prosec y allegarse recursos del gobierno para fomentar su producción en México, con el objetivo de incrementar el valor agregado nacionalmente y, asimismo, el nivel de las remuneraciones. Es algo que se podría hacer sin contravenir las reglas actuales del TLCAN, pero el fomento del gobierno es algo que habría que hacer sin imponer barreras excesivas o plazos demasiado largos para no disminuir la calidad o aumentar el precio de los bienes intermedios en cuestión. Una medida adicional que se debiera tomar en cuenta dentro de los Prosec es vigilar que se cumpla con el requisito de transformación industrial que estos mismos programas establecen como condición para las importaciones preferenciales, evitando que se utilicen estos programas para hacer triangulaciones de insumos entre bloques regionales o para importar bienes de consumo finales. Incluso, se podrían aumentar los requisitos de transformación para promover la profundización de los procesos productivos en diferentes ramas industriales.

Se ha visto que hay una gran diversidad entre las ramas estudiadas: las del primer grupo están más adelantadas en su proceso de “maquiladorización” que las del segundo; en cambio, algunas de las del tercer grupo no comparten el mismo modelo de producción industrial que los demás. Esta diversificación en la estructura industrial requiere de una política industrial igualmente diversa que se adapte a las necesidades de las diferentes ramas. Los Prosec son lo suficientemente flexibles como para utilizarse tanto en procesos de ensamble como en los de transformación más profunda; pero el mercado induce espontáneamente al ensamble. Por ello, se tienen que promover las medidas antes mencionadas en y alrededor de estos programas Prosec para incentivar la transformación más profunda. La “maquiladorización” no tendría que limitarse al simple ensamblaje de insumos importados; podría recuperar la esencia del artículo 303 del TLCAN, que estimulaba activamente la evolución deseada. Al mismo tiempo, habría que promover las múltiples alternativas a este modelo maquilador, no sólo para empresas pequeñas y medianas sino también para grandes. Lo importante es reconocer que ha habido y sigue habiendo oportunidades para fomentar la reconversión de la industria manufacturera y demostrar que el nivel de remuneraciones puede aumentar significativamente dentro del TLCAN.

APÉNDICE ESTADÍSTICO



CUADRO 1

IMPORTACIONES ASOCIADAS Y NO ASOCIADAS
A LA EXPORTACIÓN, 1993-2002
(MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Asociadas a la exportación</i>	<i>No asociadas a la exportación</i>
1993	24 388.3	22 079.9
1994	31 299	25 214.8
1995	40 752.7	17 668.4
1996	49 675.2	22 214.5
1997	59 402.7	25 962.8
1998	67 830	29 105.2
1999	78 358.4	30 911.2
2000	96 096	37 541.3
2001	86 778	39 370.8
2002	85 927.8	40 580.2

FUENTE: "Informe anual del Banco de México", 2002.

CUADRO 2
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LAS INDUSTRIAS
 MAQUILADORA Y MANUFACTURERA (NOMINAL Y REAL)
 1975-2002

Año	Remuneraciones medias diarias obreros y técnicos maquiladoras*	INPC diciembre 1982=100	Remuneraciones reales en maquiladoras (pesos de dic. de 1982)	Tasa de crecimiento maquiladoras	Remuneraciones medias diarias manufacturas	Remuneraciones reales en manufacturas (pesos de dic. de 1982)	Tasa de crecimiento manufacturas
1975	0.094	14	0.671				
1976*	0.117	16.3	0.718	7			
1977	0.151	21.1	0.717	-0.1	0.261	1.236	-0.9
1978	0.173	24.6	0.701	-2.3	0.302	1.224	-1.9
1979	0.197	29.4	0.670	-4.4	0.353	1.201	-3.2
1980	0.227	37.8	0.602	-10.2	0.439	1.162	4.4
1981	0.290	48.2	0.602	0.1	0.584	1.213	0.1
1982	0.495	76.3	0.649	7.9	0.926	1.214	-18.3
1983	0.794	144.6	0.549	-15.4	1.435	0.992	-6.8
1984	1.285	240	0.536	-2.5	2.219	0.925	-0.1
1985	1.998	378.6	0.528	-1.5	3.497	0.924	-8.1
1986	3.603	705	0.511	-3.2	5.989	0.849	-8.2
1987**	8.459	1 634.5	0.518	1.3	12.746	0.780	-4.6
1988	17.262	3 500	0.493	-4.7	26.041	0.744	6.7
1989	22.104	4 200.9	0.526	6.7	33.365	0.794	1.7
1990	28.024	5 320.4	0.527	0.1	42.965	0.808	4.6
1991	33.677	6 526.5	0.516	-2	55.122	0.845	6.4
1992	39.627	7 538.1	0.526	1.9	67.712	0.898	

1993	43.211	8 273.3	0.522	-0.6	76.260	0.922	2.6
1994***	48.692	8 849.6	0.550	5.3	84.416	0.954	3.5
1995	60.844	11 946.8	0.509	-7.4	88.051	0.737	-22.7
1996	77.482	16 054	0.483	-5.2	106.500	0.663	-10
1997	95.407	19 365.3	0.493	2.1	128.585	0.664	0.1
1998	113.925	22 449.9	0.507	3	152.888	0.681	2.6
1999	135.586	26 173.3	0.518	2.1	180.885	0.691	1.5
2000	156.772	28 657.4	0.547	5.6	210.566	0.735	6.3
2001	177.172	30 482.2	0.581	6.2	238.822	0.783	6.6
2002	194.669	32 015.7	0.608	4.6	254.406	0.795	1.4

*/57 clases de actividad, 1 157 establecimientos.

**/129 clases de actividad, 3 172 establecimientos.

***/205 clases de actividad, 6 726 establecimientos.

FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002. Estadística industrial anual 1975-1982. Encuesta industrial anual 1983-1986.*

Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002. Índice de precios de la Comisión de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.

CUADRO 3
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE MAQUINARIA, EQUIPO, APARATOS
 Y ARTÍCULOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS Y MATERIALES Y ACCESORIOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.231	0.384	37.8	0.611	1.016	0.60
1981	0.292	0.480	48.2	0.607	0.997	0.61
1982	0.504	0.777	76.3	0.661	1.019	0.65
1983	0.811	1.149	145.1	0.559	0.792	0.71
1984	1.319	1.854	240	0.549	0.772	0.71
1985	2.101	2.717	378.6	0.556	0.718	0.78
1986	3.898	4.716	705	0.553	0.669	0.83
1987	9.216	10.271	1 634.5	0.564	0.628	0.90
1988	19.005	20.929	3 500	0.543	0.598	0.91
1989	24.868	26.988	4 200.9	0.592	0.642	0.92
1990	30.576	33.956	5 320.4	0.575	0.638	0.90
1991	37.236	43.417	6 526.5	0.571	0.665	0.86
1992	43.509	51.892	7 538.1	0.577	0.688	0.84
1993	46.434	57.678	8 273.3	0.561	0.697	0.81
1994	51.077	59.495	8 849.6	0.577	0.672	0.86
1995	65.023	79.004	11 946.8	0.544	0.661	0.82

1996	84.226	93.956	16 054	0.525	0.585	0.90
1997	105.594	113.413	19 365.2	0.545	0.586	0.93
1998	127.152	131.640	22 449.9	0.566	0.586	0.97
1999	151.200	153.275	26 173.3	0.578	0.586	0.99
2000	176.458	175.036	29 818.4	0.592	0.587	1.01
2001	203.744	202.481	30 482.2	0.668	0.664	1.01
2002	220.611	217.535	32 015.7	0.689	0.679	1.01

* De 1995-2002, clases 3831, fabricación y/o ensamble de maquinaria, equipos y accesorios eléctricos (incluye lo necesario para la generación de energía eléctrica); 3832, fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, televisión, comunicaciones y de uso médico; y 3833, fabricación y/o ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico. Excluye los electrónicos. De 1987-1994, clase 3700, fabricación y ensamble de maquinaria, equipo y aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes. De 1980-1986, comprende las clases 3721, 3723, 3731 y 3741.
 FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002. Índice de precios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.*

CUADRO 4
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLE Y REPARACIÓN DE HERRAMIENTA,
 EQUIPO Y SUS PARTES, EXCEPTO ELÉCTRICO: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas* dic. de 1982=100	IPC	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.229	0.515	37.8	0.606	1.363	0.44
1981	0.352	0.668	48.2	0.731	1.387	0.53
1982	0.555	1.032	76.3	0.728	1.353	0.54
1983	0.951	1.605	145.1	0.656	1.107	0.59
1984	1.707	2.390	240	0.709	0.996	0.71
1985	2.491	3.897	378.6	0.658	1.029	0.64
1986	4.697	7.032	705	0.666	0.997	0.67
1987	10.567	12.294	1 634.5	0.647	0.752	0.86
1988	20.470	25.793	3 500	0.585	0.737	0.79
1989	27.493	32.865	4 200.9	0.654	0.782	0.84
1990	34.616	40.503	5 320.4	0.651	0.761	0.85
1991	43.457	53.165	6 526.5	0.666	0.815	0.82
1992	51.260	63.288	7 538.1	0.680	0.840	0.81
1993	56.134	74.417	8 273.2	0.679	0.899	0.75
1994	69.231	84.621	8 849.6	0.782	0.956	0.82
1995	77.839	96.127	11 946.8	0.652	0.805	0.81
1996	91.819	109.329	16 054	0.572	0.681	0.84

1997	116.513	123.928	19 365.2	0.602	0.640	0.94
1998	139.782	144.928	22 449.9	0.623	0.646	0.96
1999	165.554	175.728	26 173.3	0.633	0.671	0.94
2000	199.098	202.868	28 657.4	0.695	0.708	0.98
2001	216.684	237.795	30 482.2	0.711	0.780	0.91
2002	219.417	243.648	32 015.7	0.685	0.761	0.90

* De 1995-2002, clases de actividad: 381401, fabricación y reparación de utensilios agrícolas y herramientas de mano sin motor; 381409, fabricación y reparación de válvulas metálicas; 382101, fabricación, ensamble y reparación de tractores, maquinaria e implementos agrícolas; 382103, fabricación, ensamble y reparación de maquinaria y equipo para las industrias extractivas y de la construcción; 382202, fabricación, ensamble, reparación e instalación de máquinas para transportar y levantar materiales; 382205, fabricación, ensamble y reparación de bombas, rociadores y extinguidores; 382206, fabricación de equipos y aparatos de aire acondicionado, refrigeración y calefacción; 382301, fabricación, ensambles y reparación de máquinas de oficina y 382302, fabricación, ensamble y reparación de máquinas de procesamiento informático. De 1897-1994 clase 3700, fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes. De 1980-1986 comprende las clases 3611 y 3641.

FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2000 y 2002. Estadística industrial anual 1983-1986, Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002. Índice de precios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos hasta 1982 de Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.*

CUADRO 5
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE PRENDAS DE VESTIR Y OTROS PRODUCTOS
 CONFECCIONADOS CON TEXTILES Y OTROS MATERIALES: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1987	6.719	7.111	1 634.5	0.411	0.435	0.945
1988	12.343	14.076	3 500	0.353	0.402	0.877
1989	16.464	18.273	4 200.9	0.392	0.435	0.901
1990	20.998	23.907	5 320.4	0.395	0.449	0.878
1991	24.722	30.569	6 526.5	0.379	0.468	0.809
1992	28.539	37.429	7 538.1	0.379	0.497	0.762
1993	30.311	41.636	8 273.3	0.366	0.503	0.728
1994	33.580	45.776	8 849.6	0.379	0.517	0.734
1995	41.000	43.164	11 946.8	0.343	0.361	0.950
1996	49.421	51.278	16 054	0.308	0.319	0.964
1997	61.549	62.250	19 365.2	0.318	0.321	0.989
1998	73.517	74.218	22 449.9	0.327	0.331	0.991
1999	88.546	88.610	26 173.3	0.338	0.339	0.999
2000	104.549	105.427	28 657.4	0.365	0.368	0.992
2001	117.386	115.766	30 482.2	0.385	0.380	1.014
2002	130.478	122.575	32 015.7	0.408	0.383	1.064

* De 1995-2002; rama 3220, confección de prendas de vestir. De 1987-1994, clases 2411, 2412, 2413, 2414 y 2415.
 FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002.*
Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2000, Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1987 en adelante.

CUADRO 6
REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE FABRICACIÓN DE CALZADO E INDUSTRIA DEL CUERO: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1987	7.692	7.412	1 634.5	0.471	0.454	1.038
1988	14.254	16.261	3 500	0.407	0.465	0.877
1989	17.954	24.146	4 200.9	0.427	0.575	0.744
1990	23.478	35.437	5 320.4	0.441	0.666	0.663
1991	28.276	43.789	6 526.5	0.433	0.671	0.646
1992	34.317	59.840	7 538.1	0.455	0.794	0.573
1993	38.685	59.545	8 273.3	0.468	0.720	0.650
1994	42.644	64.127	8 849.6	0.482	0.725	0.665
1995	52.449	56.247	11 946.8	0.439	0.471	0.932
1996	67.927	65.340	16 054	0.423	0.407	1.040
1997	83.651	74.725	19 365.2	0.432	0.386	1.119
1998	91.794	92.385	22 449.9	0.409	0.412	0.994
1999	120.715	106.796	26 173.3	0.461	0.408	1.130
2000	129.622	126.764	28 657.4	0.452	0.442	1.023
2001	170.571	140.090	30 482.2	0.560	0.460	1.218
2002	196.886	140.906	32 015.7	0.615	0.440	1.397

* De 1995-2002, rama 3240, industria del calzado (excluye de hule y/o plástico). De 1987-1994, clase 2500, fabricación de calzado e industria del cuero.
FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002. Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2000. Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1987 en adelante.*

CUADRO 7
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLADOS DE JUGUETES Y ARTÍCULOS DEPORTIVOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1987-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas* dic. de 1982=100	IPC	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1987	8.768	8.437	1 634.5	0.536	0.516	1.04
1988	19.486	18.354	3 500	0.557	0.524	1.06
1989	23.498	23.057	4 200.9	0.559	0.549	1.02
1990	29.426	29.053	5 320.4	0.553	0.546	1.01
1991	32.861	36.093	6 526.5	0.503	0.553	0.91
1992	36.031	41.129	7 538.1	0.478	0.546	0.88
1993	40.549	41.346	8 273.3	0.490	0.500	0.98
1994	49.415	48.054	8 849.6	0.558	0.543	1.03
1995	53.037	45.949	11 946.8	0.444	0.385	1.15
1996	72.287	54.774	16 054.0	0.450	0.341	1.32
1997	88.095	57.077	19 365.2	0.455	0.295	1.54
1998	107.028	67.766	22 449.9	0.477	0.302	1.58
1999	122.034	82.061	26 173.3	0.466	0.314	1.49
2000	147.991	94.408	28 657.4	0.516	0.329	1.57
2001	150.253	110.838	30 482.2	0.493	0.364	1.36
2002	159.516	121.941	32 015.7	0.498	0.381	1.31

* De 1995-2002, clases de actividad 356011, fabricación de juguetes de plástico; 356010, fabricación de calzado de plástico; y 39006, fabricación de juguetes. De 1987-1994, clase 3223, fabricación por moldeo o extrusión de calzado y juguetes de plástico.
 FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002. Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2000, Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1987 en adelante.*

CUADRO 8
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE MUEBLES, SUS ACCESORIOS Y OTROS
 PRODUCTOS DE MADERA Y METAL: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.250	0.330	37.8	0.661	0.875	0.76
1981	0.309	0.425	48.2	0.642	0.882	0.73
1982	0.471	0.674	76.3	0.618	0.884	0.70
1983	0.754	1.070	145.1	0.520	0.738	0.70
1984	1.249	1.714	240	0.520	0.714	0.73
1985	2.032	2.440	378.6	0.537	0.645	0.83
1986	3.626	3.764	705	0.514	0.534	0.96
1987	8.654	8.026	1 634.5	0.529	0.491	1.08
1988	17.334	15.829	3 500	0.495	0.452	1.10
1989	22.433	20.173	4 200.9	0.534	0.480	1.11
1990	27.884	25.767	5 320.4	0.524	0.484	1.08
1991	33.135	32.612	6 526.5	0.508	0.500	1.02
1992	38.293	40.465	7 538.1	0.508	0.537	0.95
1993	41.085	47.312	8 273.3	0.497	0.572	0.87
1994	48.935	50.306	8 849.6	0.553	0.568	0.97
1995	60.159	51.615	11 946.8	0.504	0.432	1.17
1996	769.254	60.392	16 054	0.475	0.376	1.26
1997	99.499	70.624	19 365.2	0.514	0.365	1.41

CUADRO 8
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE ENSAMBLE DE MUEBLES, SUS ACCESORIOS Y OTROS
 PRODUCTOS DE MADERA Y METAL: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002
 (continuación)

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1998	121.308	85.749	22 449.9	0.540	0.382	1.41
1999	150.407	105.741	26 173.3	0.575	0.404	1.42
2000	171.688	125.819	28 657.4	0.599	0.439	1.36
2001	193.541	144.988	30 482.2	0.635	0.476	1.33
2002	210.629	154.944	32 015.7	0.658	0.484	1.36

*De 1995-2002, ramas 332001, fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, y rama 381300, fabricación y reparación de muebles metálicos y accesorios. De 1987-1994, clase 2711, fabricación de muebles principalmente de madera y clase 3520, fabricación de muebles principalmente metálicos y sus accesorios. De 1980-1986, clase 3521, fabricación de muebles y sus accesorios, principalmente metálicos.
 FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2001 y 2002*; *Estadística industrial anual 1975-1982; Encuesta industrial anual 1983-1986; Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002*; *Índice de precios de la Comisión de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.*

CUADRO 9
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y ENSAMBLE DE EQUIPO
 DE TRANSPORTE Y SUS ACCESORIOS: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.237	0.600	37.8	0.628	1.588	0.40
1981	0.308	0.829	48.2	0.641	1.722	0.37
1982	0.551	1.260	76.3	0.722	1.652	0.44
1983	0.870	1.989	145.1	0.600	1.371	0.44
1984	1.358	2.964	240	0.566	1.235	0.46
1985	2.024	4.645	378.6	0.535	1.227	0.44
1986	3.631	8.359	705	0.515	1.186	0.43
1987	8.696	15.720	1 634.5	0.532	0.962	0.55
1988	18.259	30.513	3 500	0.522	0.872	0.60
1989	22.857	37.524	4 200.9	0.544	0.893	0.61
1990	29.483	51.692	5 320.4	0.554	0.972	0.57
1991	35.628	67.253	6 526.5	0.546	1.030	0.53
1992	42.944	86.214	7 538.1	0.570	1.144	0.50
1993	49.227	94.915	8 273.3	0.595	1.147	0.52
1994	56.425	104.373	8 849.6	0.638	1.179	0.54
1995	72.154	111.962	11 946.8	0.604	0.937	0.64
1996	94.866	129.992	16 054	0.591	0.810	0.73
1997	115.666	161.502	19 365.2	0.597	0.834	0.72

CUADRO 9
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y ENSAMBLE DE EQUIPO
 DE TRANSPORTE Y SUS ACCESORIOS: INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002
 (continuación)

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas* dic. de 1982=100	IPC	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1998	138.228	189.310	22 449.9	0.616	0.843	0.73
1999	164.066	227.387	26 173.3	0.627	0.869	0.72
2000	184.855	275.608	28 657.4	0.645	0.962	0.67
2001	205.312	327.711	30 482.2	0.674	1.075	0.63
2002	226.515	343.050	32 015.7	0.708	1.072	0.66

* De 1995-2002, ramas 3841, industria automotriz, y 3842, fabricación, reparación y/o ensamble de equipo de transporte (excluye automóviles y camiones). De 1987-1994, clase 3800, construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes. De 1980-1987, clases 3821, 3831.
 FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2000 y 2002. Estadística industrial anual 1975 a 1982, Encuesta industrial anual 1983-1986, Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002. Índice de precios de la Comisión de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.*

CUADRO 10
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE SELECCIÓN, PREPARACIÓN, EMPAQUE Y ENLATADO DE ALIMENTOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.201	0.298	37.8	0.533	0.789	0.68
1981	0.250	0.365	48.2	0.519	0.758	0.68
1982	0.407	0.580	76.3	0.533	0.760	0.70
1983	0.776	0.906	145.1	0.535	0.624	0.86
1984	1.157	1.479	240	0.482	0.616	0.78
1985	1.414	2.434	378.6	0.373	0.643	0.58
1986	2.468	4.111	705	0.350	0.583	0.60
1987	5.749	9.155	1 634.5	0.352	0.560	0.63
1988	10.210	18.741	3 500	0.292	0.535	0.54
1989	14.407	24.509	4 200.9	0.343	0.583	0.59
1990	20.652	31.507	5 320.4	0.388	0.592	0.66
1991	25.297	41.583	6 526.5	0.388	0.637	0.61
1992	28.995	51.351	7 538.1	0.385	0.681	0.56
1993	29.894	60.442	8 273.3	0.361	0.731	0.49
1994	40.847	68.402	8 849.6	0.462	0.773	0.60
1995	48.955	78.014	11 946.8	0.410	0.653	0.63
1996	55.275	96.966	16 054	0.344	0.604	0.57
1997	63.318	118.238	19 365.3	0.327	0.611	0.54

CUADRO 10
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE SELECCIÓN, PREPARACIÓN, EMPAQUE Y ENLATADO DE ALIMENTOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002
 (continuación)

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas* dic. de 1982=100	IPC	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1998	79.147	141.633	22 449.9	0.353	0.631	0.56
1999	93.841	166.922	26 173.3	0.359	0.638	0.56
2000	120.099	194.723	28 657.4	0.419	0.679	0.62
2001	141.487	222.514	30 482.2	0.464	0.730	0.64
2002	158.108	239.858	32 015.7	0.494	0.794	0.66

* De 1995-2002, subsector 31, productos alimenticios, bebidas y tabaco, excluyendo las ramas 3130, industria del tabaco. De 1987-1994, clase 2000. De 1980-1986, clases de actividad 2012, 2023, 2032, 2041, 2051, 2052, 2091, 2093 y 2098.
 FUENTE: Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002. Índice de precios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.

CUADRO 11
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE PRODUCTOS QUÍMICOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas*	IPC dic. de 1982=100	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas*	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1980	0.201	0.468	37.8	0.533	1.239	0.430
1981	0.232	0.610	48.2	0.481	1.267	0.380
1982	0	0.990	76.3		1.298	
1983	0	1.504	145.1		1.037	
1984	1.250	2.285	240	0.521	0.952	0.547
1985	2.643	3.697	378.6	0.698	0.977	0.715
1986	3.753	6.272	705	0.532	0.890	0.598
1987	8.010	15.755	1 634.5	0.490	0.964	0.508
1988	16.418	34.030	3 500	0.469	0.972	0.482
1989	19.123	43.687	4 200.9	0.455	1.040	0.438
1990	26.545	56.590	5 320.4	0.499	1.064	0.469
1991	31.562	74.005	6 526.5	0.484	1.134	0.426
1992	36.736	90.489	7 538.1	0.487	1.200	0.406
1993	39.981	105.338	8 273.3	0.483	1.273	0.380
1994	45.687	118.273	8 849.6	0.516	1.336	0.386
1995	59.587	128.787	11 946.8	0.499	1.078	0.463
1996	79.129	164.742	16 054	0.493	1.026	0.480
1997	97.210	204.737	19 365.2	0.502	1.057	0.475
1998	115.312	244.256	22 449.9	0.514	1.088	0.472

CUADRO 11
 REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES DIRECTOS EN LA RAMA DE PRODUCTOS QUÍMICOS
 INDUSTRIAS MAQUILADORA Y MANUFACTURERA, 1980-2002
 (continuación)

Año	Remuneraciones maquiladoras	Remuneraciones manufacturas* dic. de 1982=100	IPC	Remuneraciones reales maquiladoras	Remuneraciones reales manufacturas* manif.	Rem. real maq./ Rem. real manuf.
1999	116.011	283.125	26 173.3	0.443	1.082	0.410
2000	170.363	328.415	28 657.4	0.594	1.146	0.519
2001	189.811	371.215	30 482.2	0.623	1.218	0.511
2002	220.146	390.379	32 015.7	0.688	1.219	0.564

* De 1995-2001, ramas 3512, fabricación de sustancias químicas básicas (excluye las petroquímicas básicas); 3513, industria de las fibras artificiales y/o sintéticas; 3521, industria farmacéutica y fármaco-química; y 3522, fabricación de otras sustancias y productos químicos. De 1987-1994, clase 3000, industria química. De 1980-1986, clases 3121, 3132, 3141 y 3161.

FUENTE: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación 1974-1982, 1979-1989, 1989-1993, 1991-1996, 1992-1997, 1994-1999, 1995-2000, 2000 y 2002. Estadística industrial anual 1975 a 1982, Encuesta industrial anual 1983-1986, Encuesta industrial mensual 1987-1996, 1997-1998, 1999-2002. Índice de precios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos hasta 1982 e Índice de precios al consumidor del Banco de México de 1983 en adelante.*

Fuentes

AYALA QUINTERO, REYES

1995 “Política industrial e industria del calzado en México”, *Investigación Económica* 214 (octubre-diciembre): 143-169.

BORJA, ARTURO

1995 *El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

CETRÉ, MOISÉS

1995 “La industria textil y del vestido en perspectiva: análisis preliminar de las causas de su estancamiento”, *Investigación Económica* 214 (octubre-diciembre): 101-141.

DOMÍNGUEZ, LILIA y FLOR BROWN

1997 “La estructura industrial mexicana en un contexto de apertura comercial”, *Investigación Económica* 57, no. 222 (octubre-diciembre): 73-103.

DUTRENIT, GABRIELA

1996 “El desarrollo de la industria alimentaria en la década de los 80’s: la crisis y el impacto de la apertura”, en José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*. México: UAM-Xochimilco, 155-176.

GAMBRILL, MONICA

1995 “La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC”, *Comercio Exterior* 44, no. 7 (julio): 543-549.

2002 “La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización”, en Monica Gambrill, coord., *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*. México: CISAN, UNAM, 185-210.

JUÁREZ NÚÑEZ, HUMBERTO

1996 “La industria automotriz en México. Diagnóstico y desarrollo en una política económica alternativa”, en José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*. México: UAM-Xochimilco, 392-393.

MICHELI, JORDY

1996 “Industria, calidad y poder. (A propósito de la industria de autopartes en México)”, en José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas, coords., *Industria manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*. México: UAM-Xochimilco, 407-416.

100

MONICA GAMBRILL

ORDÓÑEZ, SERGIO

2004 “La nueva industria electrónica en México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica”. México: ponencia presentada en el coloquio internacional sobre “El Impacto del TLCAN en México a los 10 años”, CISAN-IIIEC-FE, 29-30 de junio.

REYES LARIOS, SANDRA

1993 “Tiempos difíciles en la industria del juguete”, *Comercio Exterior* 43, no. 10 (octubre): 913-916.

TEN KATE, ADRIÁN y FERNANDO DE MATEO VENTURINI

1989 “Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta”, *Comercio Exterior* 39, no. 4 (abril): 312-329.

LA NUEVA INDUSTRIA ELECTRÓNICA EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL TLCAN

*Sergio Ordóñez**

Introducción

La industria electrónica en México se ha desarrollado vertiginosamente durante la última década, en el contexto regulatorio regional que proporcionó el TLCAN y los programas de industrialización nacional, basados en la libre importación temporal para la reexportación bajo diversas modalidades. Pero en tal proceso incidieron, también, transformaciones económicas más profundas, como la constitución de una nueva fase de desarrollo del capitalismo y la conversión de la industria electrónica mundial en parte integrante del sector electrónico-informático (SE-I), el cual ha pasado a dinamizar e integrar el crecimiento económico y el comercio mundial.

En este artículo se estudia el desarrollo reciente de la industria electrónica en México dentro de este contexto internacional, haciendo hincapié en el efecto del marco regulatorio del TLCAN. Con este objetivo se divide la exposición en tres partes: en la primera se expone someramente el nuevo contexto mundial, para posteriormente estudiar el desarrollo reciente de la industria electrónica en México, y finalizar con la discusión del efecto de su marco regulatorio.

Nueva fase de desarrollo, globalización e industria electrónica mundial

La nueva fase de desarrollo del capitalismo, caracterizada por la conversión del conocimiento en su principal fuerza productiva,¹ surge de una nueva articulación entre el sector científico-educativo y el conjunto de la producción y los servicios sociales, en los cuales tiene lugar la conformación de una nueva forma de producción que se articula, a su vez, con un nuevo ciclo industrial, lo que determina una nueva dinámica económica. La nueva forma de producción es resultado de la confluencia del control electrónico-informático sobre la operación de la maquinaria y el equipo de producción, y el toyotismo, en tanto que nueva forma de dirección y orga-

* Investigador del IIEC, UNAM. Correo electrónico: <serorgu@avantel.net>.

¹ Lo cual supone una articulación estrecha entre ciencia y producción, y la producción de ciencia y conocimiento en forma directa e inmediatamente aplicable a la producción, por medio de la industria del software. Sergio Ordoñez, "Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos", *Comercio Exterior* 54, no. 1 (enero de 2004): 11.

nización del proceso de trabajo. Ello se articula, como se mencionó, con un nuevo ciclo industrial, que es integrado y dinamizado por el SE-I,² el cual se convierte, por consiguiente, en el eje dinámico del comercio mundial.³

La globalización constituye la dimensión espacial de la nueva fase de desarrollo y sus rasgos distintivos son: 1) la tendencia a la conformación de una base productiva internacional, a partir del fraccionamiento y la deslocalización internacional de los procesos productivos, lo que determina la superposición de una nueva división internacional vertical del trabajo (entre las fases de diseño, manufactura y ensamble de la producción industrial) a la antigua división horizontal del trabajo (entre agricultura, industria y dentro de ésta, entre cadenas productivas diversas), y la tendencia a la formación de redes de producción globales (o cadenas de valor globales);⁴ 2) la intensificación de los intercambios comerciales internacionales⁵ y la tendencia a la agrupación de las economías nacionales en bloques económicos regionales; y 3) la supremacía del mercado dinerario mundial sobre los mercados dinerarios nacionales y una nueva autonomización y potenciación de la intermediación dineraria internacional en relación con la actividad productiva.⁶

En los años noventa la globalización cobra una nueva dimensión con la conformación del nuevo ciclo industrial, que constituye la base de la expansión de la economía norteamericana y mundial de la década. En ese contexto, las exportaciones mundiales de la industria electrónica y el equipo de comunicaciones, estos, de las actividades industriales del SE-I, igualan a las exportaciones de la industria química en 1985 (aun cuando son superadas todavía por las automotrices), pero hacia 1995 rebasan claramente a las automotrices, metal-mecánicas y de la industria química, consideradas separadamente (véase la gráfica 1).

El nuevo ciclo industrial trae consigo el desarrollo en profundidad de la globalización en los siguientes aspectos:

- 1) La división vertical internacional del trabajo se profundiza, puesto que el despliegue de la revolución informática, en particular el desarrollo del software,

² Está compuesto por el conjunto de actividades industriales y de servicios que tienen como fundamento tecnológico al software y el circuito integrado. Sergio Ordoñez y A. Dabat, *Revolución informática y nuevo ciclo industrial: la nueva industria electrónica de exportación en México* (México: IIEC, UNAM, 2003), 25-26.

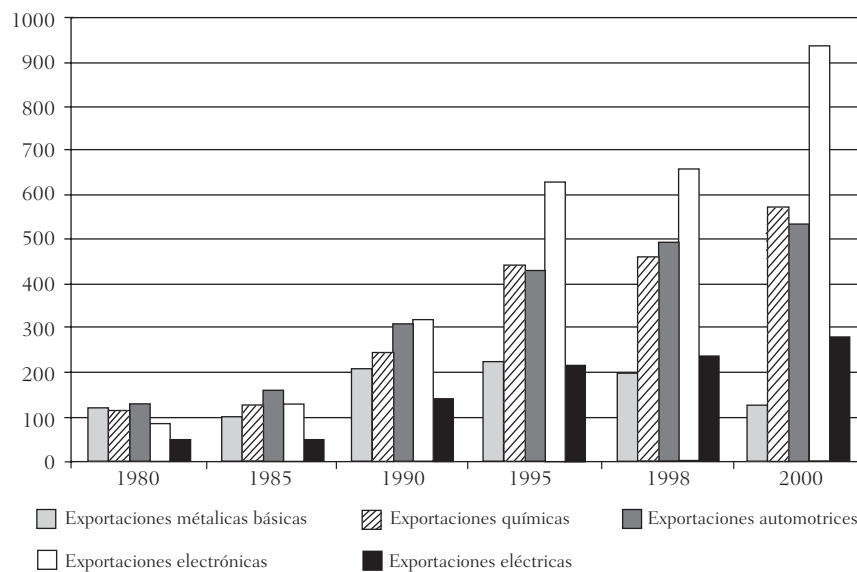
³ Ordoñez, "Nueva fase de desarrollo..."; Ordoñez y Dabat, *Revolución informática...*

⁴ J. Henderson, P. Dickens *et al.*, "Global Production Networks and the Analysis of Economic Development", *Review of International Political Economy* 9, no. 3 (agosto de 2002): 436-464; G. Gereffi, "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control among Nations and Firms in International Industries", *Competition & Change* 1, no. 4 (1996).

⁵ La participación de las exportaciones en el PIB de los países industrializados tiende a disminuir de 1950 a 1970 de 5 a 3 por ciento aproximadamente, para luego aumentar a 7 por ciento aproximadamente hacia finales de los años setenta, luego a alrededor de 12 por ciento durante los años ochenta, hasta llegar a 21 por ciento en 1998. CEPAL, "Las dimensiones económicas de la globalización", capítulo 2 (Santiago de Chile, 2002), 34.

⁶ Sergio Ordoñez y D. Fairris, "IED y desarrollo de la industria electrónica en México en el nuevo contexto internacional" (mimeo, 2004).

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS ELECTRÓNICOS,
ELÉCTRICOS, QUÍMICOS, AUTOMOTRICES Y SIDERÚRGICOS
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ONU, *Statistics Trade Yearbook* para los años 1980 y 1985, y <http://www.intracen.org/> para los años 1990, 1995, 1998 y 2000.

permite que el conocimiento se convierta en la nueva fuerza productiva principal, y su valorización en una contratendencia al descenso de la tasa de ganancia⁷ por lo que, en el ámbito de las cadenas de valor internacionales, las empresas que logren valorizar las actividades de mayor contenido en conocimiento serán las que mayormente se beneficien de la nueva contratendencia, de lo cual se deriva una nueva división interindustrial del trabajo, que implica una división vertical del trabajo más fina, en la que las empresas OEM y ODM⁸ buscan concentrarse en actividades de diseño, comercialización

⁷ La composición de capital específica de los productos intensivos en conocimiento, o del producto parcial de la fase de concepción y diseño, consiste en un alto contenido del capital variable (trabajo intelectual altamente calificado) y un bajo contenido en capital constante, lo que supone una composición que contrarresta el aumento de la composición orgánica del capital; véase Ordoñez, "Nueva fase de desarrollo...", 11-12. Para lo referente al aumento de la composición orgánica del capital y la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia, véase Karl Marx, *El capital*, tomo III (México: Siglo XXI, 1978), capítulo XIII.

⁸ Original Equipment Manufacturing (OEM) y Original Design Manufacturing (ODM) son empresas que antes se encargaban de la manufactura y el diseño de sus productos y componentes, tareas

y distribución de marcas y separarse de las actividades manufactureras, que son realizadas por nuevos contratistas manufactureros (CM), los cuales proporcionan tecnología de punta y disminución de costos de producción y de tiempo de rotación del capital (ciclo del producto), así como canales de distribución globales.⁹ El mismo proceso conlleva el surgimiento de nuevas empresas proveedoras de servicios a la producción, en las que las empresas OEM-ODM y los contratistas manufactureros contratan servicios de asistencia técnica y administrativa.¹⁰

- 2) El SE-I es el sector de mayor grado de internacionalización mercantil y empresarial, medido tanto en términos comerciales (peso del comercio exterior de los productos y servicios electrónico-informáticos¹¹ frente al autoabastecimiento nacional de los mismos) como empresariales, expresado esto último en términos de despliegue espacial a escala mundial de las redes empresariales del sector (fusiones transnacionales, alianzas estratégicas, redes de subcontratación, etc.).¹²
- 3) A partir de lo anterior tiene lugar una redefinición de la jerarquía de los países, las regiones y las localidades, en favor de aquellos que se integran en el SE-I y logran desarrollar procesos de aprendizaje tecnológico y escalamiento industrial. Los procesos más sobresalientes son el nuevo ascenso al liderazgo de Estados Unidos, la decadencia de Japón y Alemania y la constitución de Asia oriental como región emergente de mayor dinamismo, en donde destaca el caso de China. Otras regiones emergentes de importancia son Europa oriental, los países escandinavos y países individuales como México e Irlanda en la industria electrónica, e Israel e India en la industria del software.¹³

que ahora encargan a los nuevos contratistas manufactureros, quienes establecen nuevas cadenas mercantiles con sus proveedores.

⁹ Sergio Ordóñez, "La nueva división interindustrial del trabajo y empresas electrónicas en México", en *Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial* (México: Juan Pablos-U. de G.-UNAM-Profimex, 2004).

¹⁰ D. Ernst, "What Permits Small Firms to Compete in High Tech Industries? Interorganizational Knowledge Creation in the Taiwanese Computer Industry", Berkeley Round Table on International Economics (BRIE), working paper 98 (1997), e ídem, "From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry", BRIE, working paper 98 (1997); M. Borrus y J. Zysman, "Wintelism and the Changing Terms of Global Competition: Prototype of the Future", BRIE working paper 96B (1997).

¹¹ La internacionalización de la producción electrónica-informática es mayor en el caso de los productos que en el de los servicios, en razón de que los últimos deben ser producidos (prestados) en el lugar de consumo, con la consiguiente necesidad de las empresas internacionales de servicios de establecer filiales prestadoras en los países de consumo recurriendo a la inversión directa y a las alianzas empresariales más que al comercio. En lo referente al software, la internacionalización podría también tender a ser menor que la del hardware por las cuestiones idiomáticas y culturales que inciden en este tipo de actividad, pero esto debería ser contrarrestado hasta cierto punto por las posibilidades técnicas del software de transmisión internacional electrónica, sin necesidad de transponer físicamente oficina aduanal alguna.

¹² Ordóñez y Dabat, "Revolución informática...".

¹³ *Ibid.*

La nueva industria electrónica en México en el contexto del TLCAN

Orígenes

La industria electrónica en México está constituida por dos segmentos industriales, el reconvertido de la sustitución de importaciones y el denominado “de maquila”.¹⁴ Desde finales de los sesenta tiene lugar el desarrollo de una importante industria electrónica de maquila, la rama principal de la industria maquiladora con una participación en la producción del 65.1 por ciento en 1975 y de 61.5 por ciento en 1980.¹⁵ Hasta los años ochenta, se trata de una típica industria de ensamble y subensamble para la exportación, es decir, que se inserta en los eslabonamientos bajos de la industria electrónica mundial, y cuya producción consiste, básicamente, en electrónica de consumo.

Por su parte, la industria electrónica de sustitución de importaciones surge en los cuarenta a partir del desarrollo de la fabricación de aparatos de radio y sus partes. En los cincuenta evoluciona hacia la fabricación de televisores y sus partes, especializándose de este modo en la electrónica de consumo hasta principios de los ochenta, con niveles elevados de integración nacional.¹⁶

Sin embargo, la industria de telecomunicaciones, en particular el subsector de materiales y aparatos telefónicos, pudo desarrollar una capacidad de utilización tecnológica y de adaptación a las condiciones locales con un importante grado de integración nacional, a partir de la provisión de la demanda de Telmex.¹⁷ En cambio, el sector de máquinas de procesamiento informático surge tardíamente (a finales de los setenta) y su desarrollo tendría lugar en el contexto de la apertura comercial.

La nueva industria electrónica surge de la confluencia de dos procesos: a) la apertura comercial del segmento industrial de la sustitución de importaciones, y

¹⁴ La denominación original “industria de maquila” obedecía a la asimilación de una vieja práctica agrícola con una nueva práctica industrial de fines de los años sesenta, consistente en realizar únicamente el ensamble de productos elaborados en otras plantas (maquila es el precio de desgranar o beneficiar el trigo de otro). Esta denominación ya no corresponde a la realidad puesto que, como se ha informado a partir de varios estudios, por ejemplo, J. Carrillo y A. Hualde, “Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors”, *Comercio Exterior* 47, no. 9 (septiembre de 1997), hay quienes señalan que existen empresas “maquiladoras” en diversos sectores, como el electrónico o automotriz, que tienden a integrar el conjunto del proceso productivo desde el diseño hasta el ensamble final del producto.

¹⁵ Sergio Ordoñez, “La Contrainte externe dans le Mexique contemporain. L’industrialisation et le bloc historique”, tesis de doctorado, Université de Paris VII-VIII (París, 1994).

¹⁶ En 1980, la electrónica de consumo (aparatos de radio, televisores, material de sonido, discos y bandas magnéticas) constituye aproximadamente 50 por ciento de la producción de este segmento industrial. Los televisores en blanco y negro incorporan 95 por ciento de componentes producidos nacionalmente, los televisores en color entre 85 por ciento y 90 por ciento, y el equipo audiovisual 70 por ciento. OCDE, “L’Investissement direct international et l’industrialisation mexicaine”, en W. Pérez Núñez, *Études du centre de développement* (París, 1991), 90.

¹⁷ Las empresas proveedoras de Telmex son Ericsson, Alcatel-Indetel y NEC. Ericsson desempeña un papel preponderante desde los años cincuenta. Véase *ibid.*, 74 y UNIDO (United Nations Industrial Development Organisation) (México, 1994), 11.

b) del desarrollo en profundidad de la división internacional del trabajo, referida con anterioridad,¹⁸ y su efecto sobre la industria local de maquila.

La apertura comercial, que inicia en 1981 y cobra mayor profundidad a partir de 1985,¹⁹ promueve el tránsito de una a otra modalidad de industrialización. Es decir, del “modelo” de formación de la industria por sustitución de importaciones, de organización de la totalidad de ramas y cadenas productivas en el espacio nacional y de orientación de la producción al mercado interno fundamentalmente, se transita al “modelo” de formación de la industria por fraccionamiento y relocalización de la producción, de organización industrial internacional en espacios económicos más o menos extendidos y de orientación de la producción a los mercados internacionales. Con ello el segmento industrial de la sustitución de importaciones se reconvierte a la modalidad de industrialización que dio origen a la industria de maquila.

El gran desarrollo de la división internacional del trabajo se traduce en la incorporación de operaciones de manufactura compleja y de diseño de producto, junto a las actividades de ensamble, en sectores de la industria electrónica de maquila.

La conformación de una sola modalidad de industrialización (a partir de las dos existentes) y el desarrollo de la industria de maquila, dan como resultado una nueva industria electrónica en los noventa,²⁰ cuya dinámica se estudiará a continuación.

Desarrollo reciente

En los años noventa se verifican tres fenómenos internacionales decisivos en el repunte del crecimiento y de las exportaciones de la industria electrónica, a partir de la apertura comercial que inicia en la década anterior: a) el cambio en la división del trabajo interindustrial en el SE-I, tendiente a la valoración del conocimiento contenido en la producción y a la imposición de estándares tecnológicos en la competencia, ya referidos; b) la concreción del TLCAN; y c) la crisis de los países del sudeste asiático en 1997.

La conversión del SE-I en el nuevo eje dinámico del comercio mundial y los cambios en la división internacional e interindustrial del trabajo se traducen en un

¹⁸ Véase el apartado 1.

¹⁹ El plan Calcul es el proyecto sectorial que promueve el tránsito a una nueva modalidad de desarrollo de la industria electrónica. En su versión original de 1981, se da prioridad a la participación del capital nacional, a la integración nacional de la industria y al desarrollo de una tecnología propia; en cambio, en su versión modificada de 1985, la prioridad es el desarrollo de la productividad, la competitividad y la transferencia tecnológica. Sergio Ordoñez, “La nueva industria electrónica en México: división interindustrial del trabajo y empresas” (mimeo, 2004), 7.

²⁰ Si bien en términos de la modalidad de industrialización se trata de una nueva y única industria, la contabilidad nacional sigue registrando la producción de ambas como dos segmentos industriales diferentes y separados, lo que dificulta su análisis como un todo. Aún en la segunda mitad de los ochenta ambos segmentos tuvieron un comportamiento diferenciado: la apertura comercial provoca una caída de la producción del segmento derivada de la sustitución de importaciones, cuyo monto de 1980 sólo se restablece entre 1996 y 1997, mientras el segmento de maquila observa un comportamiento errático hasta 1986, a lo que sigue un repunte de la producción hasta 1989. Ordoñez y Dabat, “Revolución informática...”, 74-75.

incremento de la internacionalización del SE-1, principalmente de Estados Unidos, que trae consigo un mayor fraccionamiento y deslocalización internacional de la producción y los servicios, siendo México uno de los principales destinatarios debido a la cercanía geográfica y la apertura comercial que había tenido lugar.

La firma del TLCAN²¹ incrementa el flujo de inversión hacia México y, adicionalmente, origina un movimiento de relocalización de la industria instalada en el sudeste asiático, debido a las ventajas de localización y de acceso al mercado estadounidense,²² con la consiguiente posibilidad de una integración industrial regional para el abastecimiento de ese mercado. Este proceso cobra mayor fuerza como consecuencia de la crisis del sudeste asiático en 1997, debido al incremento relativo de los costos laborales de los principales exportadores de la región y a la revaluación de sus monedas que la precedió.²³

Los procesos anteriormente descritos, en su interrelación, traen consigo un incremento sin precedentes de las exportaciones, la inversión extranjera y la producción de la industria electrónica, con las siguientes consecuencias hacia finales de la década: 1) se convierte en la principal industria exportadora con un peso relativo de 23 por ciento en las exportaciones manufactureras; 2) la inversión extranjera dirigida a ella ahora constituye una veintea parte del total; y 3) su producción alcanza un peso relativo de 16 por ciento en la industria manufacturera (véase el cuadro 1).²⁴ A continuación se estudian con detalle estos procesos (gráficas 2, 3 y 4).

Desde 1992, la industria electrónica en su conjunto (segmentos reconvertido y de maquila) incrementa sustancialmente su intercambio internacional y, particularmente, sus exportaciones, con lo que, desde entonces, el déficit comercial de los años precedentes se convierte en superávit (con excepción de 1994, cuando se verifica un equilibrio comercial). La expansión se acelera intensamente hasta 2000,

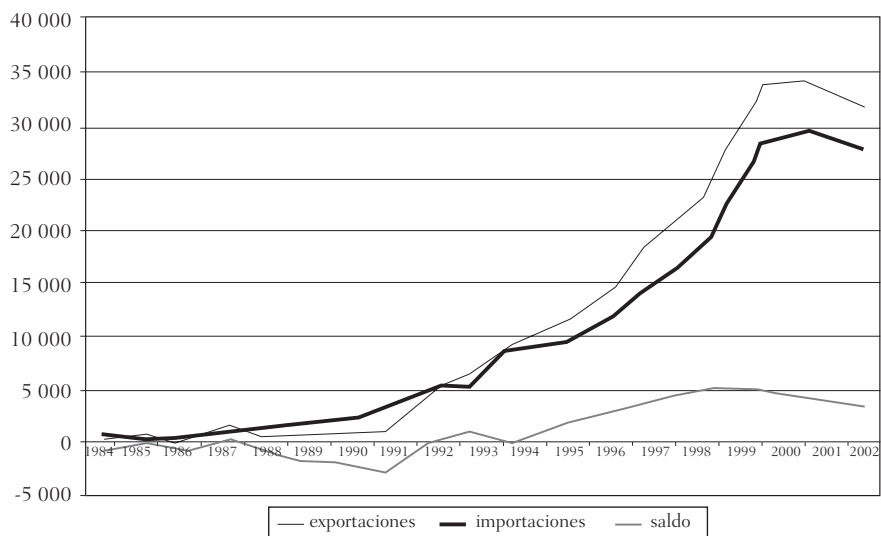
²¹ El TLCAN establece las siguientes regulaciones para la industria electrónica: 1) trato nacional en los tres países para las empresas electrónicas de cualquiera de ellos; 2) inexistencia de restricciones a la inversión extranjera y de reglas de origen (debido a que las empresas estadounidenses importaban gran cantidad de sus componentes de Asia); 3) protección estricta de los derechos de propiedad intelectual; 4) eliminación del contenido nacional en México; 5) eliminación de las exenciones en tarifas de importación ligadas al grado de exportación; 6) liberalización del comercio de la industria; 7) establecimiento de una tarifa externa común de 3.7 o 3.9 por ciento, lo que implicó la disminución de la tarifa mexicana, que era de 16 por ciento *ad valorem* en relación con Estados Unidos, y la de éste con México que era de 5 por ciento en promedio; y 8) eliminación del trato preferencial hacia la industria de maquila, que suponía la importación temporal de insumos libre de impuestos y su pago sólo sobre el valor agregado, a partir de enero de 2001. United States Chamber of Commerce (USCH), *A Guide to the North American Free Trade Agreement: What It Means for US Business* (Washington, D.C.: 1992), 32-34, y United States International Trade Commission (USITC), *The Likely Impact on the US of a Free Trade Agreement with Mexico* (Washington, D.C.: marzo de 1991), 4-25-4-26.

²² A. Dabat y A. Toledo, "Espacio económico y competencia de regiones y naciones en la crisis asiática", *Problemas del desarrollo* 30, no. 119 (2000).

²³ En *ibid.*, 13, se hace referencia a un proceso de caída de la rentabilidad por múltiples causas, que coincide con grandes flujos de capital a la región y políticas de alineación de las monedas nacionales al dólar (que se revalúa en relación con el yen y las monedas europeas), lo que se traduce en una revaluación de las monedas nacionales, una caída de la competitividad regional y un sobreendeudamiento empresarial, esto último como medida compensatoria del proceso.

²⁴ Ordóñez, "La nueva división...", y Ordóñez y Fairris, "IED y desarrollo...".

GRÁFICA 2
COMERCIO EXTERIOR DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA



FUENTE: ONU, International Trade Statistics, varios años.

CUADRO 1
CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR
ELÉCTRICO-ELECTRÓNICO EN RELACIÓN CON LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
(PORCENTAJES)

Ramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	No maq.	Total	No maq.	Total	No maq.	Total	No maq.	Total	No maq.	Total
Equipos y aparatos eléctricos y electrónicos	41.4	23.1	15.2	19.9	36.7	18.6	25.7	19.1	11.4	13.6
Industria automotriz	21.6	21.2	46.2	39.7	34.9	31.8	4.3	5.8	8.2	7.9

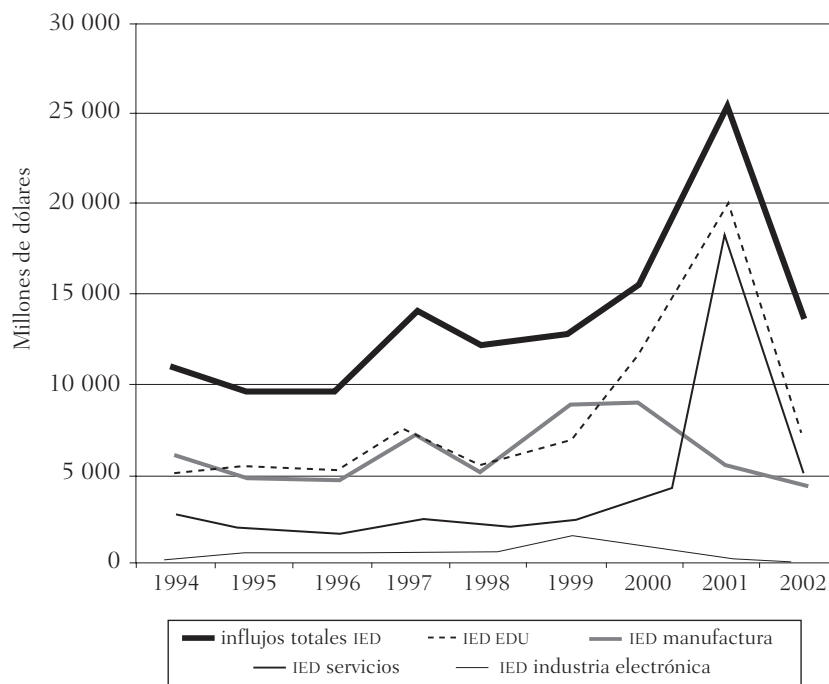
FUENTE: BM-IA.

se registra una notable desaceleración en 2001 y, posteriormente, una contracción en 2002, como resultado de la recesión mundial (véase la gráfica 2).

El incremento de las exportaciones de la industria tiene un efecto de arrastre sobre las de equipos y aparatos eléctricos, revelando una íntima interrelación tecnológica entre la industria electrónica y la eléctrica.²⁵ En consecuencia, a partir de 1994, las exportaciones del sector constituido por ambas industrias alcanzan un crecimiento anual mayor al de la industria automotriz, tendencia que sólo se ve interrumpida en 1995 y 1996 (véase el cuadro 1).

Por su parte, la inversión extranjera en la industria se incrementa a partir de la entrada en vigor del TLCAN y alcanza su punto máximo en 1999 para luego decaer (véase la gráfica 3).

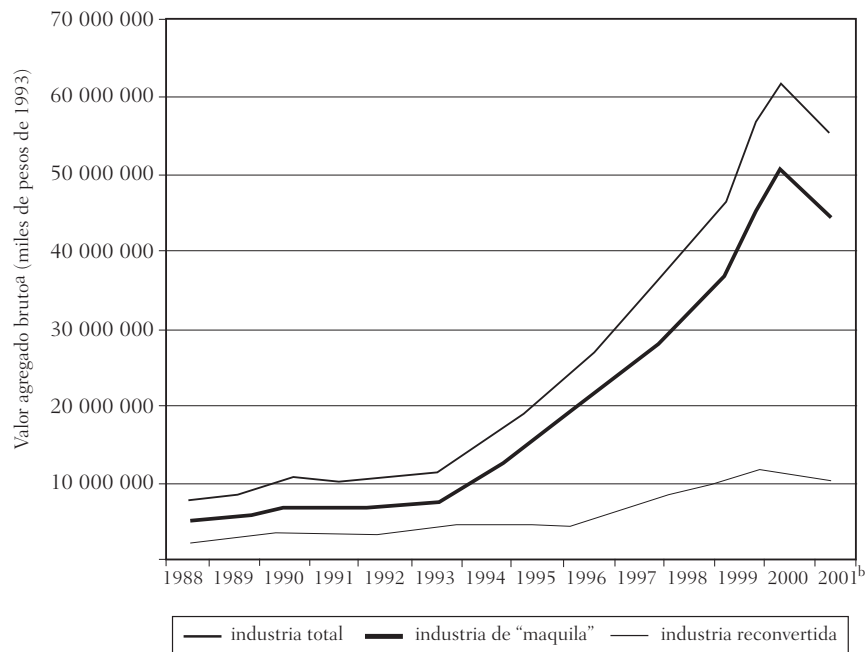
GRÁFICA 3
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO



FUENTE: UNCTAD, <www.unctad.org>; Vicente Fox Quesada, "Tercer informe de gobierno. Anexo Estadístico", y Secretaría de Economía, *Programa para la competitividad de la industria electrónica y de alta tecnología*, en <http://www.economia.gob.mx/>, 2002.

²⁵ La industria eléctrica provee de componentes pasivos a los circuitos integrados de la industria electrónica. Véase Ordoñez, "Nueva fase de desarrollo...", 8.

GRÁFICA 4
PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA



^a El valor agregado bruto (VAB) proporcionado por INEGI para el segmento de maquila y de la industria en su conjunto fueron corregidos calculando el coeficiente anual consumo intermedio/valor bruto de la producción (CI/VBP) del segmento industrial reconvertido y aplicándose al de maquila, bajo el supuesto de que ambos coeficientes son aproximadamente iguales en los dos segmentos industriales.

^b Las cifras corregidas para 2001 referentes al total de la industria se calcularon a partir de la tasa de crecimiento en relación con 2000 de las cifras del VAB proporcionadas por INEGI, y las de cada segmento industrial a partir de su participación porcentual en el total de la industria en 2000, puesto que INEGI no proporciona cifras diferenciadas para ambos segmentos industriales durante 2001. Véase el apéndice metodológico.

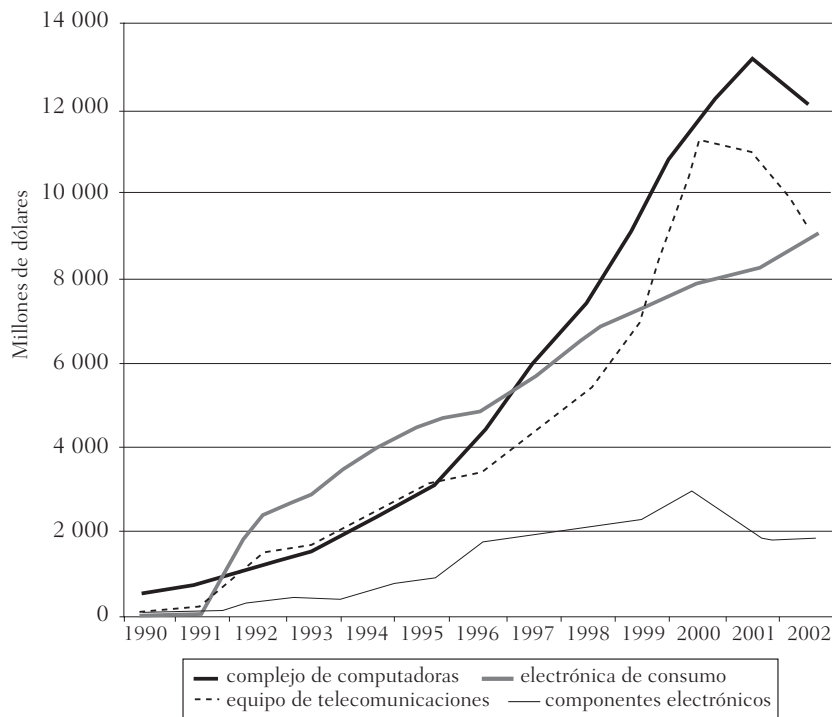
FUENTE: INEGI, *La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación* (SCN, 1988-1999).

Paralelamente, tiene lugar un notable crecimiento de la producción de 1994 hasta 2000, posteriormente se verifica una contracción en el contexto de la recesión mundial (véase la gráfica 4).²⁶

²⁶ Las cifras proporcionadas por INEGI sobre el consumo intermedio y el superávit bruto de operación para la industria de maquila son absurdamente erróneas, por lo que fueron corregidas igualando el coeficiente anual consumo intermedio/valor bruto de la producción del segmento reconvertido con el del segmento de maquila, a partir de lo cual se hizo una nueva estimación del consumo intermedio (CI), del superávit bruto de operación (SBO) y del valor agregado bruto (VAB) de este último segmento industrial, lo que proporciona nuevos montos relativos al VAB del conjunto de la industria. Para una explicación detallada de los motivos de la corrección de las cifras y la metodología usada, véase el apéndice metodológico.

Es decir, a partir de un intenso proceso de inversión extranjera de las principales empresas transnacionales OEM-ODM, que atraen a contratistas manufactureros (CM), así como algunos proveedores del segundo círculo de ambos, se desarrolla una industria electrónica exportadora básicamente de productos finales del complejo de computadoras (computadoras y equipo periférico), electrónica de consumo (televisores), equipo de telecomunicaciones (telefonía alámbrica e inalámbrica) y, secundariamente, de componentes y semiconductores,²⁷ en una modalidad con las siguientes características: 1) preeminencia de la empresa transnacional, principalmente estadounidense, en todos los niveles de la nueva división interindustrial del trabajo; 2) incorporación incipiente de algunas fases de diseño y concentración en los procesos de manufactura y de ensamble; 3) inserción internacional basada fundamentalmente en bajos costos laborales; y 4) predominio de la integración en la

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES SECTORIALES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA



FUENTE: ONU, International Trade Statistics, varios años.

²⁷ Sergio Ordoñez, "Empresas y cadenas de valor en la industria electrónica en México", *Economía UNAM* (2004), y Ordoñez y Fairris, "IED y desarrollo...".

división internacional del trabajo del SE-I y en las redes de producción globales, en relación con la integración de redes de producción internas y la incorporación de empresas locales en el proceso (que se integran casi exclusivamente como contratistas manufactureros y proveedores de segundo círculo) (véase la gráfica 5).²⁸

El desarrollo de la industria electrónica determina el ascenso y la incorporación de México al conjunto de los más importantes exportadores durante los años noventa, cuando ocupa el décimo sitio a nivel mundial, por delante de países tradicionalmente exportadores como Francia, Canadá e Italia.²⁹ El proceso de ascenso e incorporación asume diversas modalidades: *a*) liderazgo debido al mayor dinamismo en la exportación de televisores;³⁰ *b*) ascenso y ubicación entre los líderes exportadores de radioreceptores; *c*) ascenso con fuerte dinamismo y ubicación por arriba o al mismo nivel de los países exportadores tradicionales en el complejo de computadoras (excepto equipo de oficina), equipos de sonido, de telecomunicaciones y aparatos electrónicos médicos; y *d*) ascenso con fuerte dinamismo en lo tocante a componentes y semiconductores.³¹

No obstante el intenso crecimiento de las exportaciones, la inversión extranjera y la producción de la industria electrónica durante los años noventa, su liderazgo comienza a dar signos de agotamiento y pérdida de dinamismo antes de la recesión mundial —proceso que se acentúa una vez que ésta se presenta—, debido a su pérdida de competitividad internacional, expresada en una elevación del costo laboral unitario (CLU) medido en dólares, que inicia en los últimos años del periodo de expansión (1999 y 2000) y se acentúa durante la crisis. Ello se traduce en la disminución de la inversión extranjera en la industria a partir de 2000 (véase nuevamente la gráfica 3) y en la continuada recesión de sus exportaciones y producción, a pesar de la recuperación del SE-I mundial desde 2003 (véase el cuadro 2).³²

La elevación del costo laboral unitario tiene su origen en dos procesos: *a*) la tendencia a la apreciación del peso que inicia en 1999 y no es compensada por los incrementos de productividad que se verifican durante el periodo de expansión; y *b*) los propios límites al incremento de la productividad de la industria.

La apreciación del peso se debe a importantes flujos de inversión extranjera de 1999 a 2001 (véase nuevamente la gráfica 3) y a la política monetaria de flotación del tipo de cambio, lo cual no es compensado por los incrementos de productividad durante el periodo de expansión, que se traducen en una disminución del costo laboral unitario en pesos, pero en su elevación en dólares. Ésta se profundiza durante la crisis, al disminuir la productividad y continuar la apreciación del peso.

²⁸ Ordóñez y Dabat, "Revolución informática...".

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Cuyas exportaciones constituyen 20 por ciento del total mundial. ONU, *International Trade Statistics*, varios años.

³¹ Sergio Ordóñez, A. Dabat y E. Suárez, "Las industrias electrónica y eléctrica y el comercio mundial 1980-2000. Una aproximación estadística" (mimeo, IIEC-UNAM, 2004).

³² Ídem, "México en la crisis y recuperación del capitalismo del conocimiento: la industria electrónica" (mimeo, 2004).

LA NUEVA INDUSTRIA ELECTRÓNICA

113

CUADRO 2
INDICADORES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA
(PESOS DE 1993 Y PORCENTAJES)

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valor agregado bruto ¹ (pesos de 1993 x 1 000 000)	10 308	10 040	10 558	11 313	15 292	19 639	25 239	32 093	39 622	48 192	62 172	55 333
% en total manufactura ²	4.50	4.26	4.20	4.57	5.86	7.81	9.18	10.65	12.02	13.63	15.91	
Tasa de crecimiento anual	22.08	-2.60	5.16	7.15	35.17	28.42	28.51	27.16	23.46	21.63	29.01	-11
Personal ocupado	172 512	175 675	176 097	183 609	192 065	196 707	226 000	270 756	305 080	330 907	384 248	347 527
% en total manufactura	5.27	5.31	5.21	6.55	5.93	6.41	6.89	7.59	8.09	8.49	9.31	
Tasa de crecimiento anual	5.47	1.83	0.24	4.27	4.61	2.42	14.84	19.80	12.68	8.83	15.29	-2.5
Remuneración media anual	21 524	21 262	21 203	20 861	21 968	20 305	18 872	19 163	19 915	20 220	21 515	23 158
Productividad ³	59 750	57 151	59 955	61 616	79 622	99 840	111 677	118 533	129 874	145 636	161 801	159 218

CUADRO 2
INDICADORES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA
(PESOS DE 1993 Y PORCENTAJES)
(continuación)

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Índice de productividad	100	95.65	100.34	103.12	133.26	167.10	186.91	198.38	217.36	243.74	270.79	266.47
Índice CLU en pesos de 1993 ⁴	100	103.28	98.18	93.99	76.59	56.46	46.91	44.88	42.57	38.59	36.91	40.38
Índice CLU en dólares ⁴	100	119.13	127.84	131.76	109.97	55.99	52.89	58.57	55.81	56.32	58.85	70.37

¹ No corresponde al contabilizado por INEGI y es resultado de la aplicación para el segmento industrial de maquila del coeficiente de corrección CI/VBP del segmento reconvertido (véase el anexo metodológico).

² Se refiere a la participación de la producción bruta de la industria electrónica en la del total de la industria manufacturera.

³ Resultado del cociente entre el valor agregado bruto y el personal ocupado, en pesos de 1993.

⁴ Es el índice de la participación de la remuneración media anual en la productividad (VAB/personal ocupado) medido en pesos de 1993 y en dólares.
FUENTE: INEGI-CN.

Pero existen los siguientes límites estructurales al incremento de la productividad, derivados de la modalidad de desarrollo seguida por la industria: 1) falta de articulación del sector científico-educativo con la industria en su conjunto;³³ 2) preeminencia de las fases de ensamble y manufactura e inserción internacional basada en bajos costos laborales; 3) falta de desarrollo e integración de las cadenas de valor y, en particular, la desintegración de la industria local de componentes y semiconductores del resto de los sectores industriales;³⁴ 4) rezago infraestructural;³⁵ 5) rezago en la formación de “capital humano”; y 6) inadecuadas regulación y normatividad.³⁶

A continuación se discutirá el efecto de la regulación y la normatividad de la industria, con especial hincapié en el TLCAN.

El TLCAN y la regulación de la industria electrónica

El marco regulatorio y normativo de la industria electrónica está constituido básicamente por el TLCAN y los programas de maquila, Altex y Pitex. Estos últimos tienen en común la lógica de la importación temporal libre de impuestos para la reexportación, con pago de impuestos en el país de destino (generalmente Estados Unidos) sobre el valor agregado en México, y se calcula que para el conjunto de la industria manufacturera 80 por ciento de las ventas está relacionado con los procesos de importación temporal,³⁷ proporción que seguramente es mayor en la industria electrónica, puesto que el solo segmento industrial de maquila tiene una participación de 75 por ciento aproximadamente en la producción del conjunto de la industria, pero la mayor parte de las empresas pertenecientes al segmento reconvertido está inscrita en algún programa de importación temporal libre de impuestos.³⁸

³³ Aparentemente existe cierta articulación regional del sector científico-educativo con la industria electrónica. Es el caso del distrito industrial en torno a Guadalajara, situación que probablemente sea similar en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez (producción de televisores), en el agrupamiento industrial del centro-norte (Aguascalientes) y centro (Estado de México). Pero no existe una política nacional de articulación del sector científico-educativo con el conjunto de la industria, como en China.

³⁴ Ordoñez, “La nueva división...”. Lo que implica que la mayor parte de los componentes tengan que ser importados de Asia, lo cual representa un tiempo de entrega de dos semanas y la necesidad mantener inventarios por el mismo periodo. USITC, *The Likely Impact...*, 4-25-4-26, y entrevistas propias en septiembre de 2001.

³⁵ Traducido en alto costo de las telecomunicaciones e insuficiencias del sistema carretero y portuario. USITC, *The Likely Impact...*, 4-25-4-26, y E. Dussel y C. Ruiz Durán, “North American Integration and Development: The Computer Industry” (borrador) (2000), 32-38.

³⁶ Secretaría de Economía (SE), *Programa para la competitividad de la industria electrónica y de alta tecnología*, en <<http://www.economia.gob.mx/>>, 2002.

³⁷ E. Dussel, “Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?”, *Comercio Exterior* 53, no. 4 (abril de 2003).

³⁸ Ordoñez, “La nueva división...”; ídem, “Empresas y cadenas...”. Es el caso del sector del complejo de computadoras (computadoras, equipo de oficina y accesorios y partes para ambos), cuya producción en el segmento reconvertido constituye 88 por ciento de la producción total del sector y la mayor parte de las empresas se inscriben en los programas Altex y Pitex. J. J. Palacios, “Maquiladoras,

Debido a que la importación temporal es libre de impuestos y éstos sólo son sobre el valor agregado “importado” en el país de destino de la reexportación, a las empresas que operan de acuerdo con estos programas les conviene importar la mayor cantidad de insumos y reexportar la mayor parte de la producción,³⁹ por lo que en la lógica de la regulación de esta forma de industrialización no está implícita la integración de cadenas productivas locales y el direccionamiento de la producción hacia el mercado interno; es decir, es una forma de regulación que propicia una organización industrial en la cual la industria externa se expande en el territorio nacional, pero dentro de una lógica de integración externa, con escasa articulación de cadenas productivas locales y poco direccionamiento de la producción al mercado interno.⁴⁰ Por ello, los procesos de ascenso industrial e integración de cadenas productivas locales, estarán determinados por la lógica de la integración externa y no por las necesidades locales de desarrollo, como se verá más adelante.

No obstante, esta forma de regulación de la industria ha contribuido a diferenciar dos modalidades de desarrollo de los sectores industriales, dentro de los límites de la preeminencia de la integración productiva y espacial externa en relación con la integración interna: 1) la representada por el complejo de computadoras, en el que predomina el segmento reconvertido (88 por ciento de su producción) y los programas Altex y Pitex,⁴¹ con un grado de integración local de la producción del sector de alrededor de 27 por ciento;⁴² y 2) la seguida por el sector de componentes y semiconductores, que se asienta exclusivamente en el segmento de maquila, y en el cual el subsector de semiconductores dirige la totalidad de su producción

reorganización productiva y desarrollo regional: el caso de Guadalajara”, en González-Aréchiga y Ramírez, coords., *Subcontratación y empresas transnacionales* (México: El Colegio de la Frontera Norte-F. Friedrich Ebert, 1990), 472-479.

³⁹ En México, las empresas bajo estos programas quedan exentas del pago del impuesto general de importación, impuesto al valor agregado y de cuotas compensatorias, en caso de existir, y sólo pagaban, hasta los años noventa, el impuesto sobre la renta (ISR) y al activo; véanse SE, *Programa para la competitividad...* y R. Schatan, “Régimen tributario de la industria maquiladora”, *Comercio Exterior* 52, no. 10 (octubre de 2002): 270. La modalidad predominante es el programa de maquila (en 2000 proporcionó 55 por ciento de las exportaciones manufactureras, contra 37 por ciento del Pitex), en el cual la empresa en México es una sucursal de una empresa extranjera (predominantemente estadounidense). En este caso, mediante los precios de transferencia, es decir, subfacturando las ventas y sobrefacturando las compras, buena parte del valor agregado puede ser transferido contablemente a la matriz, reduciéndose el pago de impuestos por ese concepto en el país de origen (valor agregado “importado”) y también en México por concepto de ISR.

⁴⁰ En el debate sobre las maquiladoras, Dussel llama la atención sobre la necesidad de estudiar su racionalidad, y concluye que el régimen de libre importación temporal para la reexportación no puede ser reorientado, por lo que es necesario enfocarse en el segmento reconvertido; véase Dussel, “Ser maquila o no...”, 328-336. Aquí se considera que para poder reorientar aquel régimen es necesario actuar globalmente, como más adelante se sugerirá.

⁴¹ Estos programas son muy similares al de maquila y generalmente son usados por empresas extranjeras ya establecidas y que cuentan con una red de proveedores nacionales, o empresas nacionales que pretenden exportar, muchas veces utilizando capacidad ociosa. Lo distintivo de estos programas es que las empresas suscritas exportan sólo una parte de su producción. Palacios, “Maquiladoras, reorganización...”.

⁴² SE, *Programa para la competitividad...*

a la exportación y provee completamente su demanda interna mediante importaciones, por lo que su grado de integración local es nulo. Los sectores de electrónica de consumo y de equipo de telecomunicaciones se encuentran en una situación más o menos intermedia, en la que existe un asentamiento equiparable en los segmentos industriales de maquila y reconvertido del primero, y un asentamiento casi exclusivo en el segmento de maquila del segundo.⁴³

Con la entrada en vigor del TLCAN, los programas de importación temporal libre de impuestos para la reexportación debían desaparecer en enero de 2001, siguiendo dos lineamientos: 1) la aplicación del artículo 303, que elimina este tipo de importación para la reexportación en países no miembros; y 2) la eliminación del régimen mismo de importación temporal libre de impuestos.

Sin embargo, el régimen ha sido prorrogado en lo fundamental, con ciertas limitaciones en sus dos lineamientos: el primero ha sido acotado mediante los programas sectoriales (Prosec), que permiten la continuación de la importación libre de impuestos para la reexportación de países no miembros en sectores específicos,⁴⁴ y el segundo mediante nuevas disposiciones fiscales que no eliminan el régimen en sí mismo, sino que buscan aumentar la carga tributaria de la industria de maquila, a partir de la reglamentación de los precios de transferencia y su consideración como establecimientos permanentes.⁴⁵

El efecto de la perspectiva de la desaparición de la libre importación temporal para la reexportación fue el incremento del flujo de inversión extranjera hacia la

⁴³ Ordoñez y Dabat, "Revolución informática...".

⁴⁴ La empresa que se inscribe en alguno de estos programas puede importar maquinaria y equipo o materiales de países no miembros del TLCAN para la elaboración de productos específicos con un arancel de 0-7 por ciento. Entre las industrias comprendidas se encuentran la electrónica y la eléctrica (Glenn Mc Bride, datos del documento consultado en Internet el 2 de junio de 2004).

⁴⁵ Las autoridades hacendarias parten del supuesto —correcto— de que la industria de maquila ha disfrutado tradicionalmente de un subsidio impositivo de facto, a partir del mecanismo de los precios de transferencia (que les permite subfacturar las ventas y sobrefacturar las compras), lo cual está íntimamente ligado a su consideración tributaria como centro de costos y no como establecimiento permanente, que debe tributar al fisco a todos los fines (pago completo de ISR —antes de las últimas disposiciones se pagaba mínimamente e incluso llegaba a ser negativo—, impuesto al activo total —incluida la maquinaria y equipo importados temporalmente— e IVA). Las nuevas disposiciones hacendarias van en el sentido de reglamentar los precios de transferencia en términos de su equiparación con los precios de mercado, y el reconocimiento del estatus de establecimiento permanente; hasta ahora, se ha conseguido lo primero y parcialmente lo segundo (se introduce un nuevo impuesto que "debe ser igual o mayor al más alto de 6.5 por ciento de los gastos de operación y 6.9 por ciento de todos los activos..." (Schatan, "Régimen tributario...", 223). Cálculos propios para el estudio de la estructura y dinámica de los segmentos industriales de maquila y reconvertido de la industria electrónica arrojan como resultado que el valor agregado bruto del primero debe ser 343 por ciento mayor en promedio al contabilizado por INEGI en 1990-2000, con un sensible aumento a partir de la firma del TLCAN, lo que se fundamenta en la práctica de hacer pasar una buena parte del superávit bruto de operación como consumo intermedio (o subfacturación de las ventas y sobrefacturación de las compras; véase el apéndice metodológico). En consecuencia, son correctos los esfuerzos de las autoridades hacendarias por dejar de subsidiar fiscalmente a la industria, pero éstos deberían articularse con una estrategia de sustitución de importaciones temporales e integración de la producción local en el sentido en que se explica más adelante.

industria electrónica por parte de los contratistas manufactureros internacionales (CM) durante los años noventa, con el objetivo de cumplir con las reglas de origen que se harían efectivas en el 2001, lo cual explica en buena medida el incremento de la inversión extranjera en la industria. El proceso se verifica en los sectores del complejo de computadoras,⁴⁶ equipo de telecomunicaciones y electrónica de consumo,⁴⁷ lo cual da origen a un cierto grado de integración local entre empresas transnacionales dentro de la lógica de la libre importación para la reexportación al mercado norteamericano, proceso de integración del cual, por lo tanto, quedan excluidas —en lo fundamental— las empresas nacionales y las necesidades locales de desarrollo.⁴⁸

Sería necesaria entonces una política industrial que ligara lo global con lo local, es decir, que transformara la lógica de la libre importación para la reexportación en otra tendiente a la integración local para la exportación. Para ello, se requeriría de medidas que incidieran en los planos global y del TLCAN, así como en el local. En el primero sería necesario promover iniciativas que agruparan a los países industriales emergentes en la perspectiva anteriormente planteada, a partir de reformas fiscales al régimen que incentivarán la sustitución de la libre importación por producción local, combinada con medidas de promoción a la incorporación de empresas locales en las cadenas de valor. En el ámbito del TLCAN tendrían que negociarse acuerdos tributarios trilaterales en la misma perspectiva, y en el local, promoverse un impulso amplio a las iniciativas de desarrollo local y regional, con participación incluyente de las instituciones y los sujetos económicos y sociales, tendientes a su integración en la dinámica exportadora desde la perspectiva local.

Pero estas medidas tendrían que formar parte de una política industrial activa integral e imaginativa, que fomentara la articulación del sector científico-educativo nacional con la industria en su conjunto, el desarrollo infraestructural y la formación de “capital humano”, en el marco de la promoción del cambio en la modalidad de desarrollo de la industria según la siguiente perspectiva: 1) ascenso industrial hacia actividades de diseño y manufactura compleja; 2) desarrollo hacia adelante y hacia atrás de las cadenas de valor; 3) inserción internacional basada en actividades intensivas en valor agregado en relación con los bajos costos laborales; y 4) articulación de la inserción en la división internacional del SE-I, y la integración

⁴⁶ En este sector se establece una configuración predominante de empresas OEM-ODM-Altex y CM-maquiladoras. Ordoñez, “Empresas y cadenas...”, 23.

⁴⁷ J. J. Palacios, *Production Networks and Industrial Clustering in Developing Regions. Electronics Manufacturing in Guadalajara* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2001); J. Carrillo y R. Gomis, “Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad”, *Comercio Exterior* 53, no. 4 (abril de 2003).

⁴⁸ En el sector de computadoras, que tiene un mayor grado de integración —como se ha visto—, se encuentran documentados dos casos de empresas nacionales que logran integrarse a la cadena de valor de la empresa IBM: Adelantos de Tecnología (51 por ciento del capital de Elamex y 49 por ciento del de Spacecraft, la cual provee de circuitos impresos, y Ureblock (productora de colchones y muebles) se convirtió en proveedora de empaques para un contratista manufacturero de la empresa. Ordoñez y Dabat, *Revolución informática...*, 111.

en las cadenas de valor globales con la integración de cadenas de valor internas y la incorporación en el proceso de empresas locales.

Conclusión

La industria electrónica en México se desarrolló intensamente durante los años noventa, en el contexto de la constitución de una nueva fase del capitalismo, que convierte al conocimiento en su principal fuerza productiva, y de la correspondiente transformación e integración de la industria electrónica mundial en el sector electrónico-informático, que dinamiza y articula el crecimiento económico y el comercio mundial.

México logra integrarse a este proceso a partir de una intensa dinámica de inversión extranjera de las principales empresas transnacionales OEM-ODM, que atraen a sus CM, así como algunos proveedores de segundo círculo de ambos, lo que trae consigo el desarrollo de una industria electrónica exportadora especializada en productos finales del complejo de computadoras (computadoras y equipo periférico), electrónica de consumo (televisores), equipo de telecomunicaciones (telefonía alámbrica e inalámbrica) y, secundariamente, de componentes y semiconductores, en una modalidad con las siguientes características: 1) preeminencia de la empresa transnacional, principalmente estadounidense, en todos los niveles de la nueva división interindustrial del trabajo; 2) incorporación incipiente de algunas fases de diseño y concentración en los procesos de manufactura y de ensamble; 3) inserción internacional basada fundamentalmente en bajos costos laborales; y 4) predominio de la integración a la división internacional del trabajo del SE-1 y a las redes de producción globales, en relación con la integración de redes de producción internas y la incorporación de empresas locales al proceso (que se integran casi exclusivamente como contratistas manufactureros y proveedores de segundo círculo).

Ello permite a México el ascenso y la incorporación al conjunto de los países exportadores más importantes, constituyéndose en el décimo nivel mundial, por delante de países tradicionalmente exportadores como Francia, Canadá e Italia.

El TLCAN y el marco regulatorio nacional, basado en la libre importación temporal para la reexportación, precipitan el proceso anteriormente descrito, pero contribuyen a formar una industria productiva y espacialmente desintegrada localmente lo cual, junto con otros problemas estructurales de la industria, derivados de la modalidad de desarrollo continua y la apreciación del peso, provoca una desaceleración de la inversión extranjera anterior a la recesión mundial de 2001, lo que constituye un primer indicio del agotamiento de su modalidad de desarrollo, observable en una elevación del costo laboral unitario en dólares y la consecuente pérdida de competitividad, proceso que está rezagando internacionalmente a la industria en el periodo de recuperación que inicia.

Es necesaria, entonces, una reorientación del desarrollo de la industria de acuerdo con la siguiente perspectiva: 1) ascenso industrial hacia actividades de diseño y manufactura compleja; 2) desarrollo hacia adelante y hacia atrás de las cadenas

de valor; 3) inserción internacional basada en actividades intensivas en valor agregado en relación con los bajos costos laborales; y 4) articulación de la inserción en la división internacional del SE-1 y la integración en las cadenas de valor globales con la integración de cadenas de valor internas y la incorporación de empresas locales.

En el marco del TLCAN debe promoverse, entonces, la sustitución de la libre importación temporal para la reexportación por producción local para la exportación, lo que debe inscribirse dentro de una política industrial activa, integral e imaginativa, que fomente la articulación del sector científico-educativo nacional con la industria en su conjunto, el desarrollo infraestructural y la formación de "capital humano".

Apéndice metodológico

En términos contables se entiende por industria electrónica a la rama 54, equipos y aparatos electrónicos, del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de INEGI. Los sectores que componen esta rama son: 1) equipos y periféricos para procesamiento informático (cd: 5402), en nuestra terminología, computadoras; 2) otros equipos y aparatos electrónicos (cd: 5421), que corresponde a lo que denominamos equipo de telecomunicaciones; 3) radios, televisores, tocadiscos, etc. (cd: 5401) y discos y cintas magnetofónicas (cd: 5411), que corresponde a la electrónica de consumo; y 4) refacciones para aparatos y equipos electrónicos (cd: 5422), que corresponde a lo que denominamos componentes electrónicos.

El SCN proporciona información estadística sobre el conjunto de la industria manufacturera (segmentos industriales de maquila y reconvertido) y, además, información específica sobre el segmento industrial de maquila.⁴⁹

A partir de un minucioso procesamiento y análisis de las estadísticas, se encontró que la información específica para el segmento de maquila proporcionada por INEGI es inexacta puesto que, por ejemplo, al calcular la tasa de ganancia sobre el capital utilizado anualmente⁵⁰ (superávit bruto de operación [SBO]/capital utilizado [CU]) para este segmento industrial, resulta que en 2000 y en pesos de 1993 era de 1.2 por ciento, lo que es imposible pues se trataría de una tasa de ganancia por debajo de la de interés.⁵¹ Lo anterior tampoco es coherente si se compara con la tasa de ganancia sobre el capital utilizado en 1999 por las industrias electrónica y eléctrica de Estados Unidos, es decir, 34 por ciento.⁵²

Si se comparan los valores obtenidos del segmento de maquila con los del segmento reconvertido se confirma lo equívoco de las cifras proporcionadas por el

⁴⁹ INEGI, *La producción, salarios, empleo...*

⁵⁰ El capital utilizado anualmente es la suma del consumo intermedio (C1) y las remuneraciones, es decir, la parte proporcional del capital fijo consumido en el año y el capital circulante, en términos marxistas, de lo cual está excluida la depreciación.

⁵¹ Ordóñez, "La nueva división..."

⁵² *Ibid.*

INEGI: la composición del capital utilizado (consumo intermedio [CI]/remuneraciones [R]) es de 10.87 en el segmento reconvertido contra 20.6 del segmento de maquila, es decir, sería casi el doble en este último, lo cual nuevamente resulta poco coherente si se considera que todos los estudios documentales sobre las industrias electrónica y de maquila en general, además de las propias observaciones, resultado de numerosos estudios de caso, indican la creciente similitud tecnológica entre las empresas inscritas en el régimen de maquila y las empresas Pitex o Altex (pertenecientes al segmento reconvertido).

A partir de esa observación se calculó la información estadística referente al segmento industrial reconvertido restando, al total de la industria electrónica, lo correspondiente a la de maquila. Es decir, se procedió en sentido inverso a como lo hace el INEGI en la construcción de sus agregados estadísticos, y se partió del supuesto de que las cifras del segmento reconvertido son confiables, lo cual se confirma si se los compara con las correspondientes de la industria eléctrica-electrónica de Estados Unidos.⁵³

A partir de lo anterior se probaron varios coeficientes de corrección de las cifras del segmento de maquila proporcionadas por el INEGI, y se llegó a la conclusión, tentativa aún, de que los más confiables son el coeficiente CI/valor bruto de la producción (VBP) y la tasa de plusvalía (SBO/R). Es decir, en un caso se igualaron los coeficientes anuales CI/VBP del segmento reconvertido con los del segmento de maquila y se hizo un nuevo cálculo de CI, SBO y el valor agregado bruto (VAB). En el otro se hizo lo propio con el coeficiente SBO/R, y a partir de ello se calcularon para ambos las variables CU, CI/R, CI/VBP, SBO/R y SBO/CU, para posteriormente compararlas con las variables correspondientes del segmento reconvertido.

En ambos casos el CI corregido es menor al proporcionado por las cifras del INEGI, el SBO mayor y, consecuentemente, el VAB (SBO+R), lo cual implica que en las cifras de INEGI una parte del SBO aparece como parte del CI. Esto resulta lógico desde la perspectiva de que las empresas de maquila se conciben como “centros de costos” dentro de los grupos industriales a los que pertenecen, por lo que los empresarios “maquiladores” declaran precios de transferencia, en los que una buena parte de las ganancias se ocultaría como parte de los insumos importados, debido a que el pago de impuestos es sobre el valor agregado en México y no sobre los insumos importados.

Con la aplicación de los coeficientes de corrección pudieron obtenerse datos diferenciados del segmento industrial reconvertido y del de maquila referentes al VAB, el personal ocupado y las remuneraciones, variables a partir de las cuales se calcularon la productividad (VAB/personal ocupado), las remuneraciones medias y el costo laboral unitario.

El cálculo del valor agregado bruto de los sectores productivos implica dificultades adicionales. Para el conjunto de la industria, el SCN proporciona información sobre el VAB de los sectores en el sentido tradicionalmente entendido, es decir, $VAB = VBP - CI$; pero para el segmento de maquila el VAB proporcionado equivale al valor agregado bruto nacional, esto es, $VABn = VBP - Ii$, donde Ii son los insumos impor-

⁵³ *Ibid.*

tados. Era necesario, entonces, calcular el nuevo VAB sectorial para el conjunto de la industria, aplicándole el coeficiente de corrección, y compatibilizar el VAB sectorial del segmento de maquila con el del conjunto de la industria.

Se procedió de la siguiente manera: 1) con las cifras proporcionadas por el INEGI se obtuvo la participación porcentual de los VAB sectoriales en el conjunto de la industria; 2) con la participación porcentual de cada sector se calculó su nuevo VAB corregido, a partir del VAB total corregido para el conjunto de la industria; 3) en el caso específico del segmento de maquila se restó al VBP los insumos importados para obtener el VABn; 4) se calculó en el nivel agregado la proporción anual de insumos nacionales en VBP (no existe información específica sobre los sectores respecto de los insumos nacionales); 5) se restó al resultado del inciso 3 la cantidad correspondiente a la proporción anual de insumos nacionales en el VBP de cada sector, lo que implica el supuesto de que cada sector usaría la misma proporción anual de insumos nacionales que el conjunto del segmento industrial (supuesto evidentemente erróneo, aunque proporciona un referente de la participación de los insumos nacionales en la producción de cada sector productivo); 6) al VAB sectorial del segmento de maquila resultante se le adicionó el coeficiente anual de aumento del VAB del conjunto del segmento de maquila, resultante éste de la aplicación de los coeficientes de corrección del VAB proporcionado por el INEGI; 7) al VAB sectorial del conjunto de la industria corregido se le restó el VAB sectorial del segmento de maquila corregido para obtener el VAB sectorial del segmento reconvertido, lo que permitió comparar ambos sectores.

En algunos años y para los sectores de componentes electrónicos y equipo de telecomunicaciones, la diferencia fue menor a cero, lo que indica que la cantidad de insumos nacionales asumida por el método antes explicado está subvalorada. En estos casos se asumió que el VAB del segmento industrial reconvertido era igual a cero.

El cálculo de la productividad del trabajo que se lleva a cabo para la industria en su conjunto y los segmentos industriales considera la productividad por persona ocupada, y se calculó dividiendo el VAB corregido entre el personal ocupado ($\text{VAB}/\text{personal ocupado}$). A partir de ello, y ante la inexistencia de datos diferenciados respecto de las horas trabajadas en ambos segmentos industriales, se realizó una aproximación del cálculo del costo laboral unitario, que consiste en la participación de las remuneraciones medias en la productividad.

En cambio, para los sectores productivos el cálculo de la productividad se lleva a partir de la producción, los obreros ocupados y sus horas trabajadas. A este respecto, es necesario distinguir entre la productividad en un sentido estricto y aquella en un sentido amplio o aparente. En la primera se trata del rendimiento de una cantidad determinada de trabajo y en la segunda del rendimiento por horas trabajadas o por trabajador, lo que puede esconder el despliegue de una mayor o menor cantidad de trabajo, por medio de una variación de la intensidad del mismo o de la extensión de la jornada laboral. En las estadísticas disponibles no existe forma de cuantificar la productividad en sentido estricto, mientras que la aparente puede medirse mediante la relación del producto por horas-hombre trabajadas (P/H) o de la relación del pro-

ducto por trabajador (obrero) (P/T). Un incremento en la productividad en sentido estricto que trae consigo un aumento en P/H puede esconder un incremento de la intensidad del trabajo. Por su parte, el incremento de productividad en sentido estricto que se manifiesta en un aumento de P/T puede esconder un incremento simultáneo de la intensidad o la extensión del trabajo. Por lo anterior, se considera que P/H proporciona una aproximación mayor a la medición de la productividad en sentido estricto y que su comparación con el comportamiento de P/T puede dar idea sobre el empleo o no, de métodos modernos de incremento de la productividad aparente. En este sentido, aumentos mayores de P/H que de P/T representan formas modernas de incremento de la productividad aparente, y, a la inversa, incrementos mayores de P/T que de P/H indican formas anticuadas, aunque no por ello dejen de ser vigentes.

Fuentes

- BORRUS, M. y J. ZYSMAN
1997 "Wintelism and the Changing Terms of Global Competition: Prototype of the Future", Berkeley Round Table on International Economics (BRIE), Working Paper 96B.
- CARRILLO, J. y R. GOMIS
2003 "Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad", *Comercio Exterior* 53, no. 4 (abril).
- CARRILLO, J. y A. HUALDE
1997 "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors", *Comercio Exterior* 47, no. 9 (septiembre).
- CEPAL
2002 "Las dimensiones económicas de la globalización". Santiago de Chile: CEPAL.
- ComTrade, ONU
1999 <<http://www.intracen.org/itc/>>.
- DABAT, A. y A. TOLEDO
2000 "Espacio económico y competencia de regiones y naciones en la crisis asiática", *Problemas del Desarrollo* 30, no. 119.
- DUSSEL, E.
2003 "Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?", *Comercio Exterior* 53, no. 4 (abril).

DUSSELL, E. y C. RUIZ DURÁN

2000 "North American Integration and Development: The Computer Industry" (borrador).

ERNST, D.

1997 "From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry", BRIE Working Paper 98.

1998 "What Permits Small Firms to Compete in High Tech Industries? Interorganizational Knowledge Creation in the Taiwanese Computer Industry", BRIE.

FOX QUESADA, VICENTE

2003 *Tercer informe de gobierno*, anexo estadístico.

GEREFFI, G.

1996 "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control among Nations and Firms in International Industries", *Competition & Change* 1, no. 4.

HENDERSON, J., P. DICKENS, M. HESS, N. COE y H. WAI-CHUNG

2002 "Global Production Networks and the Analysis of Economic Development", *Review of International Political Economy* 9, no. 3 (agosto).

INEGI

Cuentas nacionales (CN), en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BIE.HTML-SSI>>.

1988-1999 *La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación*, SCN.

2000 *Banco de Información Estadística (BIE)*, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BIE.HTML-SSI>>.

MARX, CARLOS

1978 [1894] *El capital*, tomo III. México, Siglo XXI

MC BRIDE, GLENN

2004 Consultado en Internet, 2 de junio.

OCDE

1991 "L'Investissement direct international et l'industrialisation mexicaine", en W. Pérez Núñez, *Études du centre de développement*. París.

ONU

International Trade Statistics, en <<http://www.intracen.org/itc/>> (varios años).

ORDÓÑEZ, SERGIO

- 1994 “La Contrainte externe dans le Mexique contemporain. L’industrialisation et le bloc historique”, tesis de doctorado. París: Université Paris VII-VIII.
- 2004a “Empresas y cadenas de valor en la industria electrónica en México”, *Economía UNAM*.
- 2004b “La nueva división interindustrial del trabajo y empresas electrónicas en México”, *Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial*. Juan Pablos-U de G-UNAM-Profmex.
- 2004c “La nueva industria electrónica en México: división interindustrial del trabajo y empresas” (mimeo).
- 2004d “México en la crisis y recuperación del capitalismo del conocimiento: la industria electrónica” (mimeo).
- 2004e “Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos”, *Comercio exterior* 54, no. 1 (enero).

ORDÓÑEZ, SERGIO y A. DABAT

- 2003 “Revolución informática y nuevo ciclo industrial: la nueva industria electrónica de exportación en México”. IIEC-UNAM (en dictamen).

ORDÓÑEZ, SERGIO, A. DABAT y E. SUÁREZ

- 2004 “Las industrias electrónica y eléctrica y el comercio mundial 1980-2000. Una aproximación estadística”. IIEC-UNAM (en dictamen).

ORDÓÑEZ, SERGIO y D. FAIRRI

- 2004 “IED y desarrollo de la industria electrónica en México en el nuevo contexto internacional” (mimeo).

PALACIOS, J. J.

- 1990 “Maquiladoras, reorganización productiva y desarrollo regional: el caso de Guadalajara”, en González-Aréchiga y Ramírez, coords., *Subcontratación y empresas transnacionales*. El Colegio de la Frontera Norte-F. Friedrich Ebert.
- 2001 *Production Networks and Industrial Clustering in Developing Regions. Electronics Manufacturing in Guadalajara*. México: Universidad de Guadalajara.

SCHATAN, R.

- 2002 “Régimen tributario de la industria maquiladora”, *Comercio Exterior* 52, no. 10 (octubre).

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2002 *Programa para la competitividad de la industria electrónica y de alta tecnología*, en <<http://www.economia.gob.mx/>>.

126

SERGIO ORDÓÑEZ

UNCTAD

<www.unctad.org>.

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE (USCHC)

1992 *A Guide to the North American Free Trade Agreement: What it Means for US Business.* Washington, D.C.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO)

1994 *México.*

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (USITC)

1991 *The Likely Impact on the US of a Free Trade Agreement with Mexico.* Washington, D.C. (marzo).

ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO Y TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

ESTADOS UNIDOS Y ECONOMÍAS EMERGENTES

*Isaac Minian**

*Margarita Luna López***

Presentación

El presente trabajo busca explicar el deterioro de los términos del intercambio en los países exportadores de bienes de alta tecnología en relación con sus importaciones totales. Frente a la ambigüedad de los resultados obtenidos en un intenso debate, que comenzó con los estudios ya clásicos de Singer, Prebisch y Myrdal, el análisis sectorial se presenta como prometedor, aunque las estadísticas disponibles sólo permiten analizar el periodo de 1992 a 2002.

En la primera parte, se señalan los estudios sobre los términos del intercambio del comercio internacional, tanto vertical como horizontal, y la importancia del enfoque tecnológico, como el presentado por Singer. En la segunda parte, presentamos nuestros cálculos sobre los términos del intercambio global, los cuales tampoco muestran una clara tendencia, especialmente en el caso de México. A continuación, al considerar la importancia actual del conocimiento en la producción, enfocamos el estudio hacia las exportaciones de alta tecnología y su impacto sobre el deterioro en los términos de intercambio para países semiindustrializados. La evidencia estadística nos permite interpretar el deterioro para los países exportadores de alta tecnología. Estas industrias no incorporan conocimiento en todas las etapas de producción: combinan etapas mano de obra intensivas con otras de muy alta intensidad en conocimientos, lo cual implica una muy diferente especialización entre los países exportadores de alta tecnología.

Concluimos que la explicación del deterioro en la relación de precios se halla en las condiciones de producción y competencia innovadora de los sectores que incorporan conocimiento y en las reducciones de costos creadas en los procesos de globalización. Los países productores de bienes de alta tecnología transfieren de esta manera parte de los beneficios en productividad hacia los países consumidores. En nuestro análisis de las relaciones bilaterales de cinco países semiindustrializados con Estados Unidos, este país resulta el beneficiario, dada su posición de gran importador neto de estos bienes.

* Catedrático extraordinario de la Facultad de Economía, UNAM. Profesor de la División de Estudios Profesionales. Correo electrónico: <minian@economia.unam.mx>

** Profesora de asignatura de la Facultad de Economía, UNAM, División de Estudios Profesionales. Correo electrónico: <lunam@economia.unam.mx>.

Antecedentes

Términos del intercambio verticales

La contribución seminal de Hans Singer y Raúl Prebisch de 1950 y las contribuciones posteriores¹ sobre las tendencias al deterioro a largo plazo de los términos del intercambio de trueque en los países en desarrollo tuvieron tres enfoques: el primero contable, el segundo sobre la diferente elasticidad ingreso entre productos manufactureros y productos primarios y, el tercero, vinculado con el cambio tecnológico.

En el primer caso no se hace un análisis causal. En el segundo, las condiciones de intercambio comercial de los países en desarrollo se deterioran debido a que su demanda de importaciones de productos manufacturados de países desarrollados tiende a crecer mucho más rápidamente que la demanda de sus exportaciones.² Detrás de esta explicación se encuentra la ley de Engel. En el tercer enfoque, el análisis se fundamenta en el progreso tecnológico y en la apropiación de los beneficios de éste.

Durante el periodo de análisis de estos autores, la mayor parte de los aumentos de productividad tiene lugar en las industrias manufactureras, es decir, en los países desarrollados, donde los beneficios de la productividad pasan a los trabajadores en la forma de mayores salarios e ingresos, como resultado de las presiones sindicales. En cambio, en los países en desarrollo, los aumentos de productividad se traducen en menores precios. Las condiciones de sobreabundante oferta de fuerza de trabajo en estos países les impediría apropiarse de los beneficios de su progreso tecnológico.

El debate sobre el deterioro de los términos del intercambio se enfocó hasta muy recientemente en la evidencia empírica proporcionada por los movimientos entre los precios de los bienes primarios³ y el valor unitario de las manufacturas exportadas por los países desarrollados. La gran mayoría de los estudios empíricos sobre las tendencias registradas a partir de la posguerra y hasta la década de los ochenta validan la hipótesis y se registran tasas anuales de deterioro en los términos de intercambio de materias primas⁴ del orden de entre un 0.5 a 1 por ciento anual.⁵

Sobre algunos productos en particular⁶ y ciertos minerales, tales como el cobre, existen numerosos estudios que abordan el deterioro en los términos de intercambio.⁷ La importancia de esta discusión reside en el hecho de que la mayor parte

¹ H.W. Singer, "The Distributions of Gains Revisited", en A. Cairncross y M. Puri, eds., *The Strategy of International Development. Essays in the Economics of Backwardness* (Londres: Macmillan, 1975).

² En este caso de productos primarios.

³ Bienes primarios no petroleros.

⁴ El deterioro derivado de la exportación de materias primas no petroleras, en relación con las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo es de alrededor de 0.5 a 1 por ciento anual.

⁵ A.P. Thirwall, "The Terms of Trade, Debt and Development: With Particular Reference to Africa", *African Development Review* 7, no. 1 (1995): 1-34.

⁶ Tales como plátano, cacao, café, algodón, té y tabaco.

⁷ M.F. Bleaney, "Liberalization and the Terms of Trade of Developing Countries: A Cause for Concern?", *The World Economy*, no. 16 (1993): 453-466; UNCTAD, *Trade Development Report* (Ginebra:

de los países en desarrollo son exportadores de estos productos.⁸ El deterioro⁹ fue sustancialmente mayor en la década de los ochenta en el comercio de países en desarrollo con Europa, con una tasa promedio anual de 4.2 por ciento. Sin embargo, los términos de intercambio de ingreso (TII), o capacidad de compra de las exportaciones a precios corrientes de los países en desarrollo, sólo se deterioró 2.2 por ciento, debido al aumento de 2 por ciento anual en las importaciones europeas de materias primas no petroleras (véase el anexo metodológico).

Términos del intercambio horizontales

La estructura de las exportaciones de los países en desarrollo —tomadas globalmente— experimentó fuertes transformaciones a partir de mediados de la década de los setenta, cuando se caracterizó por un rápido crecimiento en las exportaciones de manufacturas. Hacia el inicio de la década de los noventa, estas últimas se convirtieron en el flujo dominante de comercio entre éstos y los países desarrollados, es decir, comercio de tipo “horizontal”. No obstante, para la gran mayoría de los países en desarrollo, el comercio aún sigue siendo de tipo vertical.

Las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo provienen de un conjunto muy limitado de países del sur de Asia —Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, China e India— y de América Latina —México y Brasil—. Este conjunto de países representaba en los noventa alrededor de 90 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo. Esto implica que el análisis de los términos del intercambio del comercio horizontal es importante para estos países.

En un estudio sobre los términos del intercambio de manufacturas de los países en desarrollo se consideran diversos enfoques.¹⁰ En uno, los autores mostraron que durante el periodo 1970 a 1987, el valor unitario de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo como grupo declinó alrededor de 1 por ciento anual en relación con el de los países desarrollados. A pesar de ello y debido a la enorme expansión en el volumen de las manufacturas exportadas por parte de los países en desarrollo, se suscitó un incremento promedio anual de 10 por ciento en sus TII. Un segundo enfoque analiza las tendencias en el deterioro de los términos de intercambio para treinta países en desarrollo, entre 1965-1985, cuyos resultados

UNCTAD-TDR, 1993); T. Akiyama y D.F. Larson, “The Adding-up Problem. Strategies for Primary Commodity Exports in Sub-Saharan Africa”, Policy Research Working Paper, 1245 (Washington, D.C.: World Bank, enero de 1994); World Bank, *World Development Report* (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1996).

⁸ Denominado comercio de tipo vertical.

⁹ A. Maizels, T.B. Palaskas y T. Crowe, “The Prebisch-Singer Hypothesis Revisited”, en D. Sapsford y J. Chen, eds., *Development Economy and Policy* (Londres: Macmillan, 1998).

¹⁰ P. Sarkar y H.W. Singer, “Manufactured Exports of Developing Countries and their Terms of Trade since 1965”, *World Development* 19, no. 4 (1991): 333-340; Singer, “The Distributions...”.

fueron ambiguos. Y un tercer enfoque analiza las tendencias en los valores unitarios relativos de las exportaciones manufactureras para cada uno de los treinta países en desarrollo en relación con el índice del valor unitario de exportación de manufacturas de Estados Unidos y determina que la mayoría de los países mostraron un deterioro significativo en los valores unitarios relativos de exportación, mientras ninguno mostró una mejoría significativa. Los distintos enfoques presentados concluyeron que existe evidencia del deterioro, entre 1970-1987, en el valor unitario de las exportaciones manufactureras de la periferia comparadas con las del centro.

El trabajo de Sarkar y Singer provocó numerosas críticas.¹¹ Estos últimos autores enfatizaron que los índices de valor unitario no son confiables como indicadores genuinos de cambios de precios, pues están influenciados también por cambios en la composición de los productos. En otros estudios,¹² se emplearon técnicas econométricas y se llegó a la conclusión de que no existen claras tendencias al deterioro en los términos de intercambio manufactureros entre países desarrollados y tres países en desarrollo: India,¹³ Corea del Sur¹⁴ y Taiwán.¹⁵

Otros autores¹⁶ encuentran evidencia suficiente de un deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo en el sector manufacturero desde 1975.

En un estudio sobre China,¹⁷ realizado para la UNCTAD, sobre la evolución de los términos de intercambio netos o de trueque, derivados del comercio de manufacturas, se encontró un deterioro de más de 10 por ciento entre 1993 y 2000, además se percibió que éste ha crecido tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Nivel tecnológico y términos del intercambio

A nivel teórico, Singer sostiene la influencia de las capacidades científicas y tecnológicas en los términos de intercambio para los países en desarrollo.¹⁸ Esto se refleja también en otro trabajo¹⁹ que constituyó un primer estudio sobre la influencia de dichas capacidades en los términos de intercambio horizontal para los países en desarrollo. Ahí se revisaron los términos del intercambio manufacturero de trueque,

¹¹ P. Athukorala, "Manufactured Exports from Developing Countries and their Terms of Trade: A Re-examination of the Sarkar-Singer Results", *World Development*, no. 21 (1993): 1607-1613.

¹² P. Athukorala, *Trade Policy Issues in Asian Development* (Londres: Routledge, 1998).

¹³ Para el periodo 1971-1986.

¹⁴ Para el periodo 1970-1990.

¹⁵ Para el periodo 1976-1990.

¹⁶ R. Rowthorn, "Replicating the Experience of the Newly Industrializing Economies", Working Paper, 57 (Cambridge: Cambridge University-Economic and Social Research Council, Center for Business Studies, 1997).

¹⁷ Z. Zheng e Y. Zhao, "China's Terms of Trade in Manufactures, 1993-2000", Discussion Paper no. 161 (Ginebra: UNCTAD, 2002).

¹⁸ Singer, "The Distributions...".

¹⁹ Maizels, Palaskas y Crowe, "The Prebisch-Singer Hypothesis...".

medidos como la relación de índices de valor unitario de las importaciones y de las exportaciones de manufacturas, de la Unión Europea con grupos de países con diferente grado de desarrollo científico y tecnológico, incluyendo a un grupo selecto de países en desarrollo y países desarrollados como Japón y Estados Unidos (véase el cuadro 1). El análisis encontró los siguientes resultados:

CUADRO 1
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO MANUFACTURERO ENTRE PAÍSES
EN DESARROLLO Y LA UNIÓN EUROPEA, 1979-1994
PORCENTAJE DE VARIACIÓN ANUAL

	<i>Valor unitario</i>		<i>Volumen</i>	<i>Términos de intercambio de los países en desarrollo</i>	
	<i>Importaciones europeas</i>	<i>Exportaciones europeas</i>	<i>Importaciones europeas</i>	TIN ¹	TII ²
Todos los países en desarrollo ³					
clasificados en:					
Los menos desarrollados	-1.3	4.4	nd	-5.7	nd
América Latina	1.3	4.9	4.8	-3.6	1
Mediterráneo ⁴	2.1	4.4	6.6	-2.3	4.1
Este y sudeste asiático ⁵	2.9	4.1	8.1	-1.2	6.8

¹ Los términos de intercambio neto (TIN) se definen como el cociente entre el valor unitario de las importaciones manufactureras europeas y el valor unitario de las exportaciones manufactureras europeas.

² Los términos de intercambio de ingreso (TII) o capacidad de compra de las exportaciones se definen como el producto entre TIN y el índice del volumen de importaciones de Europa.

³ Se excluye China.

⁴ Incluye Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Turquía, Túnez y Yugoslavia.

⁵ Incluye a los cuatro NIC más los países miembros de ASEAN.

FUENTE: Tomado de Maizels, Palaskas y Crowe, "The Prebish-Singer Hypothesis...".

- Estados Unidos y Japón, líderes en una amplia gama de manufacturas intensivas en tecnología, experimentaron una tendencia moderada en el deterioro de sus términos de intercambio con la Unión Europea.
- En países del sur y sudeste asiático se observa una tendencia moderada al deterioro del orden de 1.2 por ciento anual en los términos del intercambio.
- En las regiones de menor desarrollo como África, el Caribe y el Pacífico se observó una fuerte tendencia de deterioro de 5.7 por ciento anual.
- Los países de América Latina y del Mediterráneo se encontraron en una situación de deterioro intermedio de 3.6 por ciento y 2.3 por ciento anual,

respectivamente, congruentes con sus niveles científicos, tecnológicos y de contenido de trabajo calificado de sus exportaciones manufactureras.

En general, este estudio refleja cómo los países del sur y sudeste de Asia, con mayor nivel tecnológico, experimentan la menor tasa de deterioro en los términos de intercambio horizontal; mientras que los países de menor desarrollo como Sudáfrica experimentan las mayores tasas de deterioro, quedando en una posición intermedia los países de América Latina. Además, en casi todas las regiones, el deterioro en los términos de intercambio fue más que compensado por el gran aumento en los volúmenes de las exportaciones manufactureras realizadas, resultando en el crecimiento de su capacidad de compra.²⁰

En otro estudio,²¹ se encuentra más evidencia que sostiene la anterior hipótesis. Ahí, se analizan los términos de intercambio derivados del comercio de manufacturas de países en desarrollo y desarrollados con Estados Unidos. Éste se basó en las estadísticas proporcionadas por la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS, por sus siglas en inglés) estadounidense, considerada la fuente más confiable de información sobre precios de comercio. El análisis se realizó para el periodo de 1981 a 1996 (véanse los cuadros 2 y 3). El trabajo llega a dos resultados principales: para el periodo de 1981 a 1985, los términos de intercambio de trueque de Estados Unidos con países en desarrollo mostraron un importante deterioro para los últimos, mientras que en ese mismo periodo no existió tendencia significativa de deterioro para los países desarrollados. Para el resto del periodo de estudio (1986-1996), los términos de intercambio de los países en desarrollo no muestran una tendencia significativa al deterioro, en tanto que los países desarrollados tuvieron una importante mejora.

Análisis de los términos de intercambio de países exportadores de alta tecnología

Términos del intercambio globales de los países exportadores de manufacturas: exportaciones totales vs. importaciones totales

Nuestra investigación buscó delimitar la importancia del deterioro de los términos del intercambio dada la ambigüedad en las tendencias de estudios previamente presentadas. El estudio se basa en el comercio bilateral de México, China, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán, con Estados Unidos, a través del análisis de las relaciones de precios entre exportaciones totales e importaciones totales, para el periodo de 1992 a 2002. Cabe señalar que los datos obtenidos sobre los términos del intercambio, a pesar de que cubren sólo el comercio que tienen los países men-

²⁰ Medido a través del índice de términos de intercambio.

²¹ A. Maizels, "The Manufactures Terms of Trade Developing Countries with the United States, 1981-1997", Working Paper, no. 36 (Oxford: Oxford University-Queen Elizabeth House, enero de 2000).

CUADRO 2
COMERCIO MANUFACTURERO DE ESTADOS UNIDOS CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO

	Índice de precios				Índice de volumen			
	Importaciones de Estados Unidos	Exportaciones de Estados Unidos	TIN ¹ de países en desarrollo	Importaciones de Estados Unidos	Exportaciones de Estados Unidos	TIN ² de países en desarrollo		
1982	98	105.5	92.9	106.4	85	98.8		
1983	96.9	107.3	90.3	133.8	69	120.8		
1984	95.8	110.3	86.9	180.6	70.5	156.9		
1985	93.3	112.4	83	194.9	69.5	161.8		
1986	99.3	113.3	87.6	213.6	70	187.1		
1987	106.7	116.8	91.4	250.7	76.8	229.1		
1988	113.5	122.5	92.7	272.9	95.4	253		
1989	116.7	126.1	92.2	284.5	107.4	262.3		
1990	118.8	128.2	92.7	288.2	114.5	267.2		
1991	119.1	131.3	90.7	301.3	131.2	273.3		
1992	120.8	133.6	90.4	347	151.4	313.7		
1993	121	133.8	90.4	391.7	163.5	354.1		
1994	121.7	135.7	89.7	464.4	178.3	416.6		
1995	123.7	140.2	88.2	535	193.4	471.9		
1996	120.5	138.6	86.9	592.1	214.3	514.5		
1997	115.4	136.8	84.4	nd	nd	nd		

¹ Términos de intercambio netos del comercio de manufacturas con Estados Unidos.

² Términos de intercambio de ingreso del comercio de manufacturas con Estados Unidos.

FUENTE: Maizels, "The Manufactures Terms of Trade...", 38.

CUADRO 3
COMERCIO MANUFACTURERO DE ESTADOS UNIDOS CON LOS PAÍSES DESARROLLADOS

	Índice de precios			Índice de volumen		
	Importaciones de Estados Unidos	Exportaciones de Estados Unidos	TIN ¹ de países en desarrollo	Importaciones de Estados Unidos	Exportaciones de Estados Unidos	TIN ² de países en desarrollo
1982	99.9	103.5	96.5	100.2	86.5	96.7
1983	99.9	104.7	95.4	109.7	89	104.7
1984	100	106.5	93.9	149.8	97.3	140.7
1985	99.9	107.8	92.7	170.7	97.3	158.2
1986	112.7	109.1	103.3	171.3	99.5	177
1987	121.9	111.5	109.3	165.7	113.2	181.1
1988	131	116.2	112.7	168.5	133.8	189.9
1989	132.5	119.7	110.7	172	147.3	190.4
1990	133.9	121.8	109.9	172.7	172.2	189.8
1991	135.7	124.3	109.2	168.2	176.1	183.7
1992	137.6	125.9	109.3	177	175.9	193.5
1993	139.5	125.5	111.2	190.3	177.5	211.6
1994	143.3	126.9	112.9	210.7	197.4	237.9
1995	150.9	130.8	115.4	220.2	216.5	254.1
1996	150.4	129.7	116	224.7	230.4	260.7
1997	146.3	128.5	113.9	—	—	—

¹ Términos de intercambio netos del comercio de manufacturas con Estados Unidos.

² Términos de intercambio de ingreso del comercio de manufacturas con Estados Unidos.

FUENTE: Maizels, "The Manufactures Terms of Trade...", 39.

cionados con Estados Unidos son bastante representativos, debido a la importancia relativa de este último, en el comercio total de cada uno de ellos (véase el anexo metodológico y el cuadro 4).

Los datos arrojan que los términos de intercambio (Π), medidos como la relación entre el índice de precios de exportación (IPX) y el índice de precios de importación (IPM), de los cinco países en desarrollo seleccionados presentan una ligera tendencia al deterioro, pero con estabilidad; y es sólo a partir de 1995-1996 que se tornan más desfavorables. China es una excepción, ya que es a partir de estos años cuando se empieza a generar una recuperación en sus términos de intercambio.

Así, el deterioro de los cinco países en conjunto es de 4.2 por ciento durante los diez años de estudio. Sin embargo, cuando se empiezan a desagregar los datos a nivel de países, podemos observar que el país que presenta un mayor deterioro es Hong Kong con una tasa promedio de -6.3; seguido en orden descendente por Taiwán -6.2, Corea -5 y China -4. Resalta el hecho de que los términos de intercambio de México presentan la menor tasa promedio, siendo apenas de -1.04 puntos. Mientras que el dato para Estados Unidos es de una mejora de 0.27 puntos (véase el cuadro 5 y la gráfica 1).

Como el mercado central de los países en desarrollo presentados es el de Estados Unidos, si éstos en conjunto y por separado presentan en el periodo un deterioro en sus relaciones comerciales, es lógico pensar que la contrapartida, Estados Unidos, debe mostrar una mejoría. La gráfica 1 muestra, salvo en el caso de China, la relativa estabilidad de las tasas de crecimiento anual del índice de términos de intercambio.

Si se divide el periodo de estudio en cuatro etapas, la situación de cada país se modifica, resaltando el caso de China que pasa de un importante deterioro a tasa muy positiva hacia 1995-1997 y relativa estabilidad posterior (véase el cuadro 6).

Los resultados de nuestro análisis global, del periodo de 1992 a 2002, no muestran una clara tendencia al deterioro, al igual que los estudios anteriores. En particular, esta tendencia no existe para el caso de México y los datos presentados en este trabajo son congruentes con los presentados por el Banco de México.

Ante la incierta tendencia encontrada en los términos de intercambio generales, reenfoquemos nuestra investigación hacia el sector exportador de alta tecnología, a fin de poder retomar la importancia de la variable tecnológica, sugerida ya por Singer. Para este autor, como veíamos anteriormente, el nivel tecnológico de los países determina su posición en relación con los términos de intercambio: los países más avanzados tecnológicamente tienen términos del intercambio favorables, en cambio los de menor desarrollo relativo son los que sufren de mayor desventaja. En nuestro trabajo, la tecnología desempeña otro papel. Los procesos de innovación continuos son responsables del incremento de la productividad en el sector manufacturero y en ciertos servicios, tales como los costos de transporte, de transacción y de comunicaciones, lo que da mayores posibilidades a la globalización.

CUADRO 4
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

	México (2002) ¹	Corea ¹	China ²	Hong Kong (2002) ³	Estados Unidos (2002) ¹
<i>Exportaciones</i>					
	EU	EU	Japón	China	Canadá
88.98	63.17	20	16.4	39.1	23.1
	Japón	China	EU	Japón	México
1.74	5.54	10.4	15.6	11.9	14.0
	China	Japón	UE	Taiwán	China
0.89	3.71	10.1	13.9	7.0	10.7
	Alemania	Hong Kong	Reino Unido	EU	Japón
0.76	3.59	5.3	3.6	5.5	4.7
	Australia	Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido
	3.7	3.6	5.5	4.7	10.4

¹ <www.economia.gob.mx> (Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales).

² <<http://www.argenchina.org/datosChina.htm>>.

³ <www.bancomext.gob.mx>.

CUADRO 5
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LOS ÍNDICES
DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, BASE HTS, 1992 = 100

Años	China	Hong Kong	Taiwán	Corea	México	Conjunto de países analizados ¹	EU
1992-2002	-4.02	-6.31	-6.19	-4.52	-1.04	-4.25	0.27

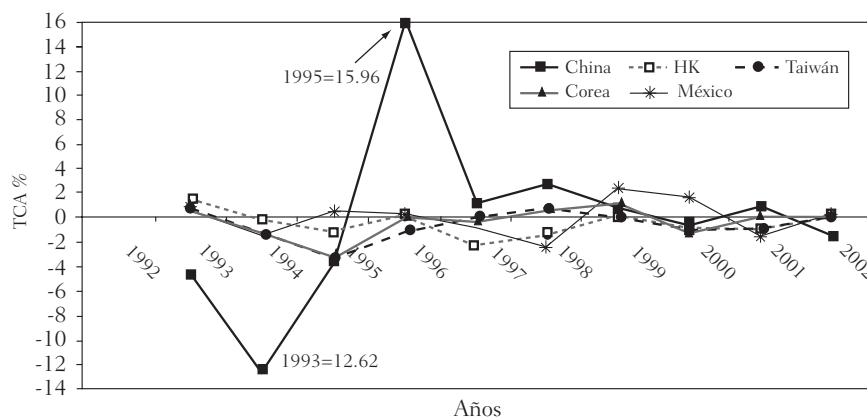
¹ En desarrollo.
FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 6
TASA DE CRECIMIENTO POR PERIODOS DE LOS ÍNDICES DE TÉRMINOS
DE INTERCAMBIO, BASE HS, 1992=100

Años	China	HK	Taiwán	Corea	México	EU	Todos los países
1992-1994	-16.63	1.22	-0.59	-0.87	-1.21	0.44	-1.83
1995-1997	17.30	-2.49	-1.14	-0.55	-0.43	-0.19	0.91
1998-2000	0.23	-0.92	-1.02	-0.28	4.10	-6.01	0.98
2001-2002	-1.60	-0.37	-0.24	-0.26	0.24	1.65	-1.07

FUENTE: Elaboración propia.

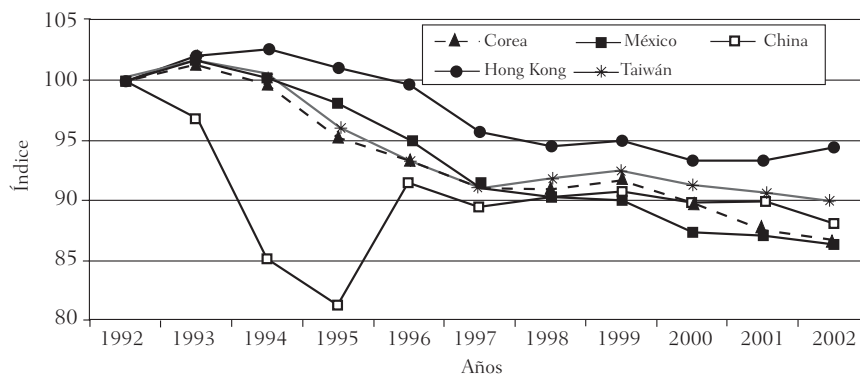
GRÁFICA 1
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL ÍNDICE DE TÉRMINOS
DE INTERCAMBIO, BASE HTS, 1992 = 100



El deterioro de los π en los países exportadores de manufacturas de alta tecnología: evidencia estadística

En el grupo de industrias denominadas de alta tecnología (AT) basadas en el conocimiento, en particular las de la información, es donde se han presentado básicamente la caída de precios y el deterioro en los términos de intercambio derivado de la exportación de este tipo de productos en relación con las importaciones totales (IPX/AT/IPM) a diferencia de los términos de intercambio generales ya analizados. Los países semiindustrializados mencionados tienen un fuerte sesgo a la exportación de manufacturas de alta tecnología (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN EN LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
DERIVADOS DE LA EXPORTACIÓN DE ALTA TECNOLOGÍA, BASE HST, 1992 = 100



Así, el cálculo de los términos de intercambio para los países en desarrollo exportadores de bienes de alta tecnología es desfavorable (véase el cuadro 7).

Los países productores de alta tecnología obtienen grandes beneficios en términos de incremento de productividad de estos sectores y de los sectores usuarios de las mismas. Hay beneficios generados por externalidades, economías de aprendizaje y de difusión del conocimiento por el resto del aparato económico. Sin embargo, una parte de estos beneficios se ha trasladado al resto del mundo en forma de deterioro de los términos del intercambio cuando tales bienes son exportados con drásticas caídas de precios; es decir, los datos muestran que los países con tendencia hacia la especialización en la exportación de manufacturas de mayor contenido tecnológico están perjudicando sus términos de intercambio de trueque, puesto que transfieren al resto del mundo o a países importadores, beneficios en forma de caídas de precios experimentadas por el sector exportador de alta tecnología, variando

CUADRO 7
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DERIVADOS
DE LA EXPORTACIÓN DE ALTA TECNOLOGÍA, BASE HST, 1992-2002

Años	Corea	México	China	Hong Kong	Taiwán
1992					
1993	1.24	1.58	-3.20	2.03	1.69
1994	-1.61	-1.44	-12.6	0.68	-1.26
1995	-4.45	-2.20	-4.45	-1.53	-4.38
1996	-1.88	-3.19	12.80	-1.56	-2.97
1997	-2.49	-3.70	-2.50	-3.86	-2.06
1998	-0.20	-1.40	1.12	-1.30	0.72
1999	1.01	0.07	0.39	0.63	0.51
2000	-2.39	-2.88	-1.04	-1.76	-1.02
2001	-2.11	-0.34	0.40	-0.04	-0.81
2002	-1.16	-0.97	-2.04	1.10	-0.62
1992-2002	-13.30	-13.67	-11.71	-5.59	-9.87

FUENTE: Elaboración propia.

la transferencia en distintos periodos. En nuestro caso, el claro beneficiado es Estados Unidos, ya que es un importador de este tipo de bienes (véase el cuadro 8).

Sumando las pérdidas de intercambio de México, China, Corea, Hong Kong y Taiwán, derivadas de la exportación de bienes de alta tecnología, se obtiene que en esa magnitud es la ganancia de la economía de Estados Unidos por la importación de esos bienes. El deterioro en los términos de intercambio netos o de trueque fue más que compensado por una mejoría en los TI, proveniente del gran aumento en el volumen en la exportación de productos de alta tecnología (véanse los cuadros 9 y 10, y el anexo metodológico).

CUADRO 8
TASA DE CRECIMIENTO POR PERIODOS DE LOS ÍNDICES DE TÉRMINOS
DE INTERCAMBIO DE EXPORTAR ALTA TECNOLOGÍA, BASE HS, 1992 = 100

Años	Corea	México	China	Hong Kong	Taiwán
1992-1994	-0.39	0.12	-14.97	2.72	0.41
1995-1997	-4.33	-6.77	9.98	-5.36	-4.97
1998-2000	-1.40	-2.81	-0.65	-1.13	-0.51
2001-2002	-3.25	-1.31	-1.65	1.06	-1.42

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 9
GANANCIA DE INTERCAMBIO DE ESTADOS UNIDOS DERIVADA
DE LAS IMPORTACIONES DE MÉXICO Y PAÍSES ASIÁTICOS,¹ 1992=100
(MILLONES DE DÓLARES)

Años	Total	Manufacturas de alta tecnología
1992	0	0
1993	652.67	-304.87
1994	6 371.47	937.31
1995	10 262.04	2 817.65
1996	5 644.45	3 188.34
1997	7 535.02	5 787.49
1998	9 047.85	7 119.89
1999	6 998.51	8 142.78
2000	8 158.46	12 540.17
2001	9 125.84	11 952.36
2002	11 777.61	13 935.96

¹ Corea, China, Hong Kong y Taiwán.
FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 10
ÍNDICE DE VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE ALTA TECNOLOGÍA
1992=100

Años	México	China	Corea	Taiwán	Hong Kong
1992	100	100	100	100	100
1993	110.99	131.59	110.56	111.78	102.03
1994	102.99	189.93	143.25	129.05	115.69
1995	142.33	237.83	203.03	155.19	136.37
1996	173.34	271.38	173.89	163.31	132.68
1997	222.59	326.76	169.70	180.50	129.17
1998	238.05	388.88	169.79	183.49	113.76
1999	280.03	452.84	226.45	214.14	122.02
2000	372.45	576.22	286.50	281.65	152.25
2001	317.11	579.54	231.37	210.31	107.95
2002	190.14	696.10	233.93	194.80	110.30

FUENTE: Elaboración propia.

Factores explicativos del deterioro de las relaciones de intercambio: drásticas caídas de costos y precios de los bienes de alta tecnología

Un nuevo contexto. Economía del conocimiento y globalización

Las fuerzas fundamentales detrás de las caídas en los costos y los precios en los bienes de alta tecnología, especialmente en las industrias de la información, se encuentran en evolución hacia una economía del conocimiento, altamente innovadora y en una aguda competencia consecuencia de la globalización (véase el cuadro 11).

La importancia creciente de la innovación tecnológica durante las últimas décadas en los países industrializados ha generado una verdadera revolución, basada en las tecnologías de la información: computadoras, software y equipo de telecomunicaciones. Éstos son bienes y servicios de capital, bienes intermedios y finales. La difusión de estas tecnologías implicó un aumento en la intensidad del conocimiento incorporado en la producción en general y en ciertas industrias, en particular las relacionadas con las tecnologías de la información. La investigación y desarrollo (I&D) constituyen una actividad central en las industrias de la información.

Hacia 1999, el porcentaje de inversiones en actividades de I&D en el sector manufacturero de un grupo de países desarrollados representó 2.6 del producto total. Sin embargo, esta tendencia también se presenta en países de menor desarrollo, ya que tanto en los años 2000 y 2001 fueron los responsables de 17 por ciento del gasto mundial total en I&D. Resalta el gasto realizado por China en este rubro, el cual ascendió a cerca de sesenta mil millones de dólares, lo que coloca a este país en tercer lugar, precedido por Japón y Estados Unidos. Economías, como la de la India, gastaron en esos mismos años alrededor de 19 mil millones de dólares en I&D, colocándose entre el grupo de las diez principales economías que invierten en este rubro.²² Algunas variables importantes, resultantes de la evolución hacia una economía del conocimiento, se muestran en el cuadro 12, donde se resalta la importancia de las industrias de la información.

Círculos virtuosos y tecnologías de la información

Las industrias de las tecnologías de la información (ITI) se caracterizan por su alto ritmo de inversión, innovación y aumentos de productividad. Esto generó círculos virtuosos en países desarrollados como Estados Unidos durante la década de los noventa, que interrelacionan:

- a) caídas en costos en bienes intermedios y bienes de capital;
- b) traslado de la reducción de costos a precios, dado el contexto de competencia vía innovación, aparición de nuevos productos y procesos, nuevas aplicaciones

²² OECD, *Science Technology and Industry Scoreboard* (París: OECD, 2003).

CUADRO 11
ESTADOS UNIDOS: EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS AL PRODUCTOR Y DE COMERCIO EXTERIOR
DE BIENES Y SERVICIOS DE ALTA Y MEDIA ALTA TECNOLOGÍA, 1992=100

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Manufacturas de alta y media alta tecnología ¹	100	100.7	100.5	97	94.1	90.6	86.5	82.4	77.7	74.7	nd
Índice de precios de exportación de alta tecnología ²	100	99.8	100.4	102.9	100.7	98.2	93.9	91.4	91.1	89.6	87.8
Índice de precios de importación de alta tecnología ²	100	101.9	103.3	105.3	102.5	96.9	92.5	90.9	90.3	89.7	86.6
Índice de precios de computadoras	100	87.79	80.68	72.18	60.68	48.96	38.96	32.54	28.86	25.46	21.82
Índice de precios de dispositivos para almacenar información	100	88.2	76.8	67.2	57.6	51.1	45.2	40.1	36	33	27.1
Índice de precios de semiconductores y dispositivos relacionados			100	94.1	87.4	79	72.6	69.5	65	62	59.8

¹ Se emplea el índice de precios hedónicos (ajustado por calidad) de bienes de las industrias de tecnologías de la información (ITI).

² Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Se emplean los índices de precios de exportación e importación de bienes de alta tecnología del comercio de Estados Unidos con el mundo, base HST.

FUENTE: elaboración a partir de datos de la OCDE, Oficina de Estadísticas Laborales (BLS) y United States International Trade Commission (USITC).

CUADRO 12
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DE INDUSTRIAS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN DISTINTAS CATEGORÍAS, 2000

	% de variación anual (VA) manufacturas ITI en VA manufacturero total 2000	Gasto en I&D de manufacturas ITI como % de I&D de manufacturas totales 2000	Inversión ITI como % del PIB ¹ 2000	Inversión sector ITI % formación bruta total del capital fijo ² 1999 2000	Inversión en software % formación bruta de capital fijo 2000	% empleo manufacturas ITI de empleo total manu- facturero 2000	% comercio manuf. ITI en comercio total de bienes ³ 2001
<i>Países desarrollados</i> ⁴							
Reino Unido	9.65	16.1	3.4	13.8	22	7.2	21.5
Estados Unidos	12.75	38.1	5.3	22.5	31.4	8.4	21.1
Japón	14.01	35.3	4.8	10.8	nd	11.3	24.6
Suecia	6.96	34.85	5.3	9.7	21.6	8.9	15.5
Finlandia	21.66	58.6	3.5	12.69	29.4	11.1	21.9
<i>Países emergentes</i> ⁴							
Rep. Eslovaca	3.3	nd	3.3	nd	nd	nd	7.36
Rep. Checa	4.2	5.8	5	nd	nd	4.3	11.86
México	8.1	nd	3.2	nd	nd	10.1	26.2
Corea	17.45	56.4	4.3	nd	nd	13.8	30.4
Irlanda	18.735	54.25	1.9	8.3	14.6	nd	40.8

¹ La inversión en ICT como porcentaje del PIB no incluye la inversión en software.

² El sector ICT comprende computadoras, equipo de oficina y de comunicaciones; software, incluyendo tanto el adquirido como el generado. En Japón, se ha subestimado la inversión en software debido a problemas de metodología.

³ Promedio de exportaciones e importaciones.

⁴ Emergentes en la ITI y seleccionados con base en la importancia de su participación en distintas categorías. La manufactura de ITI abarcan las siguientes partidas de acuerdo con la clasificación ISIC rev. 3.: maquinaria de cómputo y oficina (3000); cable y cable aislado (3130); válvulas, tubos electrónicos y otros componentes electrónicos (3210); TV, transmisores de radio y aparatos para líneas telefónicas y telegráficas (3220); receptores de TV y radio, aparatos reproductores de sonido, video y bienes relacionados (3230); instrumentos de medición, chequeo, evaluación, navegación y otros excepto equipo de control de procesos industriales (3312); equipo de control de procesos industriales (3313).

⁵ 1992.

⁶ 2000.

FUENTE: Elaborado a partir de la base de datos de la OCDE, sector ITI, disponible en <www.ocde.org/satisticsdata>.

- en los sectores usuarios, obsolescencia, etc. Según algunos estudios,²³ las tasas de beneficios no son mayores en estas industrias a mediano plazo y los altos salarios corresponden a la alta intensidad de trabajo utilizado;
- c) la reducción de los precios relativos de estas tecnologías dio lugar a nuevas inversiones y, en muchos casos, sustituyeron a tecnologías previas;
 - d) la alta elasticidad del precio de los bienes y servicios de información comprendió no sólo a bienes de capital y bienes intermedios, sino también a bienes y servicios finales, la ampliación de los mercados permitió la continuidad de los círculos virtuosos;
 - e) las nuevas inversiones en tecnologías de la información incrementaron la productividad del trabajo, vía aumento de la relación capital/trabajo (K/L). Asimismo, el uso de estas tecnologías requirió la reorganización de la producción, acelerando de esta manera el incremento en la productividad total de factores (PTF).²⁴ Este aumento de productividad²⁵ se dio fundamentalmente en las propias industrias de la información y en ciertos sectores usuarios de las mismas²⁶ (véase el cuadro 13).

La ampliación del espacio económico de competencia: globalización, especialización y caídas en costos y precios

El crecimiento en las economías desarrolladas de las actividades intensivas en conocimiento se acompaña por una rápida globalización económica. En la segunda mitad de la década de los ochenta se desarrollaron nuevas bases de producción industrial y de exportación de manufacturas, para las cuales además de los países tradicionalmente semiindustrializados del sudeste asiático y México se han incorporado más recientemente otros países del sur de Asia, tales como Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, países de Europa Oriental e Irlanda y, sobre todo, grandes países de Asia como China e India. Asimismo, existieron procesos de liberalización comercial y de desregulación en flujos de capitales y tecnología. De los países mencionados, algunos son emergentes en lo que concierne a la producción de alta tecnología y en tecnologías de la información. La competencia se da en la actualidad no sólo a nivel de los productos en el mercado mundial, sino también de los factores

²³ Martín Brookes y Zaki Wahhaj, "Is the Internet Better than Electricity?", *Global Economics Papers*, no. 49 (Nueva York: Goldman Sachs, 2000).

²⁴ Alessandra Colecchia y Paul Schreyer, "ICT Investment and Economic Growth in the 1990s: Is the United States a Unique Case? A Comparative Study of Nine OECD Countries", STI Working Papers 2001/7 (París: OCDE, 2001).

²⁵ Dirk Pilat y Frank C. Lee, "Productivity Growth in ICT-Producing and ICT-Using Industries: A Source of Growth Differentials in the OECD?", STI-Working Papers 4 (París: OCDE, 18 de junio de 2001); Nadim Ahmad *et al.*, "Comparing Labour Productivity Growth in the OECD Area: The Role of Measurement", STI-Working Paper 14 (París: 12 de diciembre de 2003).

²⁶ Los sectores usuarios de este tipo de tecnologías son, en especial, servicios financieros, comercios mayoristas y minoristas.

CUADRO 13
 APORTACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO POR INDUSTRIA, 1990-1995 Y 1996-2000
 APORTACIÓN AL VALOR AGREGADO POR PERSONA OCUPADA (%)

ISIC rev. 3	<i>Países emergentes en la industria de tecnologías de la información (ITI)</i>					
	<i>Corea</i>		<i>México</i>		<i>Irlanda</i>	
	1990-1995	1996-2000	1990-1995	1996-2000	1990-1995	1996-2000
Toda la economía	4.94	2.7	0.51	2.07	2.39	3.76
Industrias manufacturas de ITI ¹	0.85	0.81	0.01	0.02	0.43	0.89
Servicios productores ITI ²	0.22	0.17	0.19	0.17	0.1	0.28
Servicios usuarios ITI ³	0.96	0.27	0.25	1.41	0.15	0.73
Otras actividades ⁴	3.96	1.53	-0.04	0.18	1.87	1.93

CUADRO 13
 APORTACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO POR INDUSTRIA, 1990-1995 Y 1996-2000
 APORTACIÓN AL VALOR AGREGADO POR PERSONA OCUPADA (%)
 (continuación)

ISIC rev. 3	<i>Países emergentes en la industria de tecnologías de la información (ITI)</i>							
	<i>Finlandia</i>		<i>Noruega</i>		<i>Suecia</i>			
	1990-1995	1996-2000	1990-1995	1996-2000	1990-1995	1996-2000		
Toda la economía	3.01	2.41	2.79	2.41	2.95	2.67	0.97	1.74
Industrias manufacturas de ITI ¹	0.23	0.9	0.03	0.01	0.27	0.51	0.33	0.45
Servicios productores ITI ²	0.14	0.29	0.21	0.18	0.24	0.22	0.14	0.16
Servicios usuarios ITI ³	0.19	0.26	0.37	0.42	0.45	0.6	0.24	1.29
Otras actividades ⁴	2.35	0.81	2.2	1.84	1.95	1.14	1.68	0.27

¹ Equipo y maquinaria de oficina y cómputo; maquinaria eléctrica y sus partes; equipo de comunicaciones, radio y TV; instrumentos médicos, ópticos y de precisión.

² Servicios de telecomunicaciones, postal y de cómputo.

³ Comercio al mayorero y menudeo; intermediarios financieros (excluyendo pensiones y seguros); fondos de pensión, servicios de seguro; renta de maquinaria y equipo, servicios de investigación y desarrollo, otras actividades empresariales.

⁴ Actividades agropecuarias, forestales, minería, manufacturas no ICT; electricidad, gas, agua, construcción; hoteles y restaurantes; transporte y almacenaje; servicios de bienes raíces; servicios comunitarios, sociales y personales.

FUENTE: Elaboración con base en OCDE, *Economic Studies*, no. 35, 2002/2.

creadores de conocimiento, rivalizando los países por la inversión en I&D, por el desarrollo de capital humano, interno o a través de la inmigración, utilización de patentes (véase el cuadro 14).

El comercio en bienes de alta tecnología, tales como la aeronáutica, computadoras, farmacéutica e instrumentos científicos, registró tasas de participación hacia el año 2003 de cerca de 25 por ciento del comercio manufacturero total, cuando esto representaba menos de 20 por ciento a comienzos de la década de los noventa. Una parte muy importante de este comercio es el que se realiza entre las filiales

CUADRO 14
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES TOTALES MANUFACTURERAS¹

	<i>Industrias de alta tecnología</i>		<i>Industrias de media alta tecnología</i>	
	1992	2001	1992	2001
<i>Economías emergentes²</i>				
México	21.2	29.9	50.1	46.7
Corea	–	32.4	–	29.4
Irlanda	32.7	58.2	21.7	23.9
Rep. Checa	–	12.1	–	45
Rep. Eslovaca	–	6	–	42.7
<i>Economías desarrolladas²</i>				
Canadá	11.3	14.3	43	43.5
Estados Unidos	32.4	37.9	39.1	37.1
Japón	30.1	30.8	51.9	52.2
Dinamarca	13.4	20.6	26.6	29
Finlandia	9.7	24.4	25.4	25.4
Francia	18.3	25.4	40.2	39.8
Alemania	14.7	20.6	52.3	51.1
Suecia	17.6	23.5	36.1	36.3
Reino Unido	25.7	40.3	38.4	33.3
Total OCDE ³	20	26.4	41.8	40.7

¹ Calculando como parte de la participación de las industrias en las exportaciones totales manufactureras.

² Se habla de economías emergentes y desarrolladas en la industria de tecnologías de la información (ITI).

³ Excluye a Corea, Luxemburgo, Rep. Checa y Rep. Eslovaca.

FUENTE: OCDE, STAN database, mayo de 2003.

de las empresas multinacionales. La participación de las exportaciones intrafirma en el total de las exportaciones manufactureras de alta tecnología, de las filiales bajo control extranjero representó hacia el año 2002 entre 35 y 60 por ciento, según los países sobre los que se dispone de información.

Varios países del sudeste asiático, China, India y México aumentaron la participación de los sectores de alta tecnología en sus exportaciones. Políticas económicas activas, apoyadas en la acumulación de conocimientos externos e internos, en los procesos de globalización de estas industrias y en la permisibilidad que dan las nuevas tecnologías para reducir costos de transacción, de comunicación y riesgos, dieron lugar a una nueva especialización de los países.

Ésta avanza más allá de su inserción en los flujos inter e intraindustriales de comercio. Existe una división cada vez más marcada de la cadena de valor agregado, en la cual cada etapa se localiza en distintos países, según sus ventajas. Las industrias de alta tecnología no incorporan conocimientos en todas las etapas de producción, como ya señalamos, combinan etapas mano de obra intensivas con otras de muy alta intensidad en conocimientos. En el aspecto manufacturero, esto se traduce en comercio internacional intraproducto. Cuando la etapa o proceso de producción es mano de obra intensiva, las ventajas comparativas estáticas determinan su localización.²⁷ Sin embargo, cuando se trata de etapas o procesos estandarizados y de mediano contenido tecnológico, las ventajas de escala y aglomeración en sitios de producción, junto con los costos de coordinación entre etapas productivas dispersas,²⁸ constituyen los elementos decisivos de la localización.²⁹ En cambio, en los bienes, partes y componentes o etapas de mayor incorporación tecnológica, la acumulación de conocimientos, propios y adquiridos, tanto en el capital humano y físico, como en la capacidad empresarial, son el factor determinante de la localización. Esto tiene importantes implicaciones sobre la productividad y la competitividad, y en la obtención de beneficios de difusión del conocimiento, externalidades, escala y diferenciación.

La globalización ha permitido reducciones adicionales de costos en estas industrias, debido a la formación de redes internacionales de producción, en las que participan países emergentes en estas industrias, en su condición de productores o subcontratistas de empresas multinacionales. Las empresas líderes de tales redes

²⁷ Isaac Minian, *Progreso tecnológico e industrialización del proceso productivo: el caso de la industria maquiladora de tipo electrónica* (México: CIDE, 1981); CEPAL, "México: la industria maquiladora" (1995): 218; Margarita Guadalupe Luna López, "Subcontratación, tecnología y organización en la industria maquiladora en electrónicos. Cambios internacionales y en México" (México: Facultad de Economía, UNAM, 2000, tesis de licenciatura).

²⁸ Como los costos de transporte, costos de comunicación, riesgos e incertidumbres.

²⁹ Paul Krugman, "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, no. 99 (1991): 183-199; ídem, *Development, Geography, and Economic Theory* (Cambridge: The MIT Press, 1995); A.V. Deardorff, "Fragmentation in Simple Trade Models", *North American Journal of Economics and Finance*, no. 12 (2001): 121-137; ídem, "Fragmentation across Cones", en Sven W. Arndt y Henryk Kierzkowski, eds., *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

se concentran en la creación, penetración y defensa de los mercados de los productos finales y, cada vez más, en la provisión de servicios al productor. En cambio, la capacidad manufacturera se ha descentralizado hacia los proveedores, asumiendo las formas de subcontratación nacional e internacional.³⁰ Lo anterior se refleja en el creciente comercio de partes y componentes. Datos presentados por Yeats muestran que, entre 1978 y 1995, el comercio de partes y componentes del sector de equipo de transporte y maquinaria, para los países miembros de la OCDE, creció a tasas de 4 por ciento anual, y representó hacia 1997 alrededor de 30 por ciento del comercio del sector. El autor considera estos porcentajes representativos de lo que ocurre en la industria manufacturera en general.

Las reducciones de costos existen a todo lo largo de la cadena de valor internacionalizada hacia países semiindustrializados derivados de las ventajas de especialización y escala señaladas anteriormente. Hay evidencias de procesos productivos cada vez más intensivos en conocimiento propio o adquirido, especialmente en países del sudeste asiático, China y la India.³¹ Al mismo tiempo, el desarrollo de nuevas bases de producción de nueva tecnología en países semiindustrializados ha incrementado aún más la competencia en estas industrias presionando a la reducción de precios.

El deterioro de los términos de intercambio: tecnología y globalización

Los factores determinantes del deterioro de los términos del intercambio de bienes y servicios de alta tecnología en relación con las exportaciones totales de los países semiindustrializados radican en las condiciones de producción y formas de competencia innovadora de tales sectores, así como en las reducciones de costos creadas en los procesos de globalización.

Los países emergentes en ITI se benefician de la reducción de precios de sus importaciones, ya que son significativos importadores de bienes intermedios y de capital de alta tecnología. Dada la competencia imperante, la caída de los precios de importación se traslada a los precios de exportación de las industrias de alta tecnología de los países semiindustrializados, a lo que se agregan las reducciones de costos adicionales derivadas de las ventajas propias de producción en estos países. El resultado final es un deterioro de la relación de precios de exportación de alta

³⁰ Timothy J. Sturgeon, "Network-Led Development and the Rise of Turn-key Production Networks: Technological Change and the Outsourcing of Electronics Manufacturing", Working Paper no. E40-227 (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1998).

³¹ Ernst Dieter, "Global Production Networks and the Changing Geography of Innovations Systems: Implications for Developing Countries", East-West Center, Working Papers Economic Series no. 9 (noviembre de 2000); Timothy J. Sturgeon, "Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization", *Industrial and Corporate Change* 11, no. 3 (Oxford University Press, 2002): 451-496; OCDE, *Science Technology...*

tecnología de los países semiindustrializados en relación con sus importaciones totales, beneficiando de esta manera a los consumidores finales. Los beneficios de este deterioro en las relaciones de precios recaen, según nuestro estudio, en Estados Unidos, dada la elevada magnitud de sus importaciones de este tipo de bienes (véanse el cuadro 7 y el anexo metodológico).

Paralelo histórico

De acuerdo con estudios de historia económica, muchos de los beneficios de las anteriores revoluciones tecnológicas³² se transfirieron ampliamente hacia los usuarios nacionales o internacionales: otras firmas, consumidores finales a través de la reducción del precio relativo de los bienes que incorporan las nuevas tecnologías. En este aspecto, resulta importante distinguir el radio de dispersión de los usuarios de los bienes y servicios resultantes de la innovación, mismos que son los beneficiarios de las caídas de precios. La localización de estos beneficios puede ser muy diferente según el grado de comerciabilidad del bien.³³

Un producto altamente comerciable a nivel internacional fue el de la producción de la industria textil, en particular el de la industria textil de algodón. El caso más analizado fue el de los textiles en Gran Bretaña durante el periodo de la Revolución industrial. Allí, la mitad de los beneficios de la caída de precios se transfirió al exterior mediante el deterioro de los términos del intercambio. En este caso y según indican ciertos estudios de historia económica, el precio de los textiles de algodón representaba en 1841 menos de una sexta parte de los precios de 1770 y, por lo menos, la mitad de la producción británica abastecía a los mercados externos.³⁴ Con base en esa información, se estimó que los beneficios en productividad para los textiles de algodón se repartieron por partes iguales entre los usuarios británicos y los del resto del mundo.³⁵

Esta situación se vuelve a presentar en la actualidad con el caso de las industrias de alta tecnología y en particular en las industrias de la información, ya que las innovaciones de éstas recaen en bienes y servicios³⁶ ampliamente comerciables internacionalmente.

³² Como la máquina de vapor, industria textil, electricidad, ferrocarriles, automotores o el transporte marítimo.

³³ Los beneficios se encuentran a nivel local, regional, nacional o internacional.

³⁴ N.F.R. Crafts, "British Economic Growth 1700-1813: A Review of the Evidence", *The Economic History Review* 36 (1983): 177-199; ídem, *British Economic Growth During the Industrial Revolution* (Oxford: Clarendon Press, 1985); C. Knick Harley, "Cotton Textile Prices and the Industrial Revolution", *The Economic History Review* 51, no. 1 (1998): 49-83.

³⁵ N.F.R. Crafts, "Historical Perspectives on the Information Technology Revolution" (Washington, D.C.: International Monetary Fund, Research Department, 2001, manuscrito inédito).

³⁶ Una parte importante de los mismos son bienes de capital e insumos intermedios.

Conclusiones

El trabajo aquí presentado analiza el deterioro de los términos del intercambio de las exportaciones de alta tecnología de países semiindustrializados en relación con sus importaciones totales.³⁷ En este aspecto, difiere de estudios anteriores que analizan el intercambio de manufacturas *vs.* manufacturas³⁸ y de los estudios clásicos de Singer y Prebisch que analizan las relaciones comerciales verticales entre productos primarios³⁹ contra manufacturas.⁴⁰

La explicación del deterioro de las relaciones de precios analizada está vinculada con procesos de innovación permanente, incremento de productividad y externalidades que caracterizan las industrias de alta tecnología. La competencia por innovación que impera en las mismas presiona al traslado de costos a precios.

Los procesos de globalización de estas industrias han permitido que las caídas de costos se acentúen aún más, aprovechando beneficios de localización en países semiindustrializados.⁴¹ El desarrollo de nuevas bases de producción de nueva tecnología en países semiindustrializados ha incrementado aún más la competencia en estas industrias.

La división internacional del trabajo actual en las industrias de alta tecnología obedece al distinto nivel tecnológico de cada uno de los tramos, etapas, procesos y actividades de la misma. Los nuevos desarrollos tecnológicos y organizativos permiten cada vez más radicar cada una de estas etapas según convenga por sus ventajas de localización y políticas activas de atracción de estas industrias. Esto da lugar a un importantísimo nivel de comercio de partes y componentes.

Los beneficios de estas relaciones de precios benefician, en nuestro estudio, a Estados Unidos, ya que éste es un gran importador de estos bienes. Esto es posible de ser captado cuantitativamente por la ganancia de intercambio de las importaciones de alta tecnología.

Anexo metodológico

Para poder calcular y analizar las implicaciones de los términos de intercambio resultantes de la mayor penetración y difusión de las tecnologías de información y del conocimiento en los flujos de comercio manufacturero en general, fue necesario elaborar índices de precios, tanto de exportación como de importación para cada uno de los países⁴² respecto de su comercio con Estados Unidos. Las fuentes de información empleadas fueron:

³⁷ En este caso se trata de una relación de comercio vertical.

³⁸ Es decir, de comercio tipo horizontal.

³⁹ Por parte de los países en desarrollo.

⁴⁰ Por parte de los países desarrollados.

⁴¹ Como los diferenciales en costos salariales, economías de escala y aglomeración en sitios de producción, innovaciones productivas y organizativas conducidas, en muchos casos, por empresas transnacionales.

⁴² Los países analizados son México, China, Hong Kong, Taiwán y Corea.

- para los datos de comercio se recurrió al USITC. La información clasificada se obtuvo a través del sistema armonizado de comercio (HTS, por sus siglas en inglés) a dos dígitos de desagregación.
- En cuanto a las bases de datos sobre precios de comercio internacional la fuente fue BLS.

Para el cálculo de los índices de precios, tanto de importación como de exportación, se aplicó el supuesto de que los precios de los bienes a los cuales venden y compran los países en desarrollo en su comercio con Estados Unidos no son diferentes. Así, los índices de precios de estos países se calcularon aplicando un mismo precio por producto para todos los países, pero ponderándolos por el peso o importancia relativa de cada producto en el flujo de importaciones y exportaciones que tiene cada país con Estados Unidos.

Señalado lo anterior, el cálculo del deterioro en los términos de intercambio se midió como la pérdida en el poder de compra de las exportaciones totales y sectoriales,⁴³ ante las importaciones totales de bienes, es decir,

* Índice de los términos de intercambio totales (ITI):

$$ITI = IPX_T / IPM_T$$

donde IPX_T es el índice de precios de las exportaciones totales y IPM_T es el índice de precio de las importaciones totales.

* Índice de los términos de intercambio de la exportación de alta tecnología, ITI_{AT} .

$$ITI_{AT} = IPX_{AT} / IPM_T$$

donde IPX_{AT} es el índice de precios de las exportaciones de alta tecnología y IPM_T es el índice de precio de las importaciones totales.

- El otro indicador que se calculó es el que mide la *pérdida o ganancia de intercambio* de las exportaciones de alta tecnología. Esta pérdida o ganancia resulta de la diferencia en el poder de compra⁴⁴ de las exportaciones actuales si se hubieran mantenido los precios del año base.

$$PC_j = [(X_{nj} / IPX_{Tj}) - (X_{nj} / IPM_{Tj})] * 100$$

donde las X representan las exportaciones del sector n del país j , IPX_{Tj} e IPM_{Tj} son los índices de precios de las exportaciones e importaciones totales que realiza el país j .

⁴³ En este caso del sector de alta tecnología.

⁴⁴ Poder de compra de las importaciones.

- Los términos de intercambio de ingreso, TII , con la capacidad de compra⁴⁵ de las exportaciones de alta tecnología a precios del año presente.

$$TII = [(IPX_{AT}/IPM_T) * Q_{AT}]$$

donde Q_{AT} es el índice de volumen de las exportaciones de alta tecnología. A partir de la relación anterior, se capta la magnitud de los ingresos⁴⁶ captados de las exportaciones de alta tecnología.

Fuentes

AHMAD, NADIM *et al.*

2003 “Comparing Labour Productivity Growth in the OECD Area: The Role of Measurement”, STI-Working Paper 14 (París: 12 de diciembre).

AKIYAMA, T. y D.F. LARSON

1994 “The Adding-up Problem. Strategies for Primary Commodity Exports in Sub-Saharan Africa”, Policy Research Working Paper 1245. Washington, D.C.: World Bank, enero.

ATHUKORALA, P.

1993 “Manufactured Exports from Developing Countries and Their Terms of Trade: A Re-examination of the Sarkar-Singer Results”, *World Development*, no. 21: 1607-1613.

1998 *Trade Policy Issues in Asian Development*. Londres: Routledge.

BLEANEY, M.F.

1993 “Liberalization and the Terms of Trade of Developing Countries: A Cause for Concern?”, *The World Economy*, no. 16: 453-466.

BROOKES, MARTÍN y ZAKI WAHHAJ

2000 “Is the Internet Better than Electricity?”, *Global Economics Papers*, no. 49. Nueva York: Goldman Sachs.

CEPAL

1995 “México: La industria maquiladora”, México, CEPAL.

⁴⁵ Poder de compra de las importaciones.

⁴⁶ Captación de divisas.

COLECCHIA, ALESSANDRA y PAUL SCHREYER

- 2001 "ICT Investment and Economic Growth in the 1990s: Is the United States a Unique Case? A Comparative Study of Nine OECD Countries", STI Working Papers 2001/7 (París: OCDE, 2001).

CRAFTS, N.F.R.

- 1983 "British Economic Growth 1700-1813: A Review of the Evidence", *The Economic History Review* 36.
- 1985 *British Economic Growth During the Industrial Revolution*. Oxford: Clarendon Press.
- 2001 "Historical Perspectives on the Information Technology Revolution". Washington, D.C.: International Monetary Fund, Research Department (manuscrito inédito).

DEARDORFF, A.V.

- 2001 "Fragmentation across Cones", en Sven W. Arndt y Henryk Kierzkowski, eds., *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- 2001 "Fragmentation in Simple Trade Models", *North American Journal of Economics and Finance*, no. 12.

DIETER, ERNST

- 2000 "Global Production Networks and the Changing Geography of Innovations Systems: Implications for Developing Countries", East-West Center, Working Papers Economic Series no. 9 (noviembre).

HARLEY, C. KNICK

- 1998 "Cotton Textile Prices and the Industrial Revolution", *The Economic History Review* 51, no. 1.

KRUGMAN, PAUL

- 1991 "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, no. 99, 183-199.
- 1995 *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge: The MIT Press.

LUNA LÓPEZ, MARGARITA GUADALUPE

- 2000 "Subcontratación, tecnología y organización en la industria maquiladora en electrónicos. Cambios internacionales y en México". México: Facultad de Economía, UNAM, tesis de licenciatura.

MAIZELS, A.

- 2000 "The Manufactures Terms of Trade Developing Countries with the United States, 1981-1997", Working Paper no. 36. Oxford: Oxford University-Queen Elizabeth House, enero.

- MAIZELS, A., T.B. PALASKAS y T. CROWE
1998 "The Prebisch-Singer Hypothesis Revisited", en D. Sapsford y J. Chen, eds., *Development Economy and Policy*. Londres: Macmillan.
- MINIAN, ISAAC
1981 *Progreso tecnológico e industrialización del proceso productivo: el caso de la industria maquiladora de tipo electrónica*. México: CIDE.
- OCDE
2003 *Science Technology and Industry Scoreboard*. París: OCDE.
- PILAT, DIRK y FRANK C. LEE
2001 "Productivity Growth in ICT-Producing ICT-Using Industries: A Source of Growth Differentials in the OECD?", STI-Working Papers no. 4, París: OCDE, 18 de junio.
- ROWTHORN, R.
1997 "Replicating the Experience of the Newly Industrializing Economies", Working Paper no. 57. Cambridge: Cambridge University Press-Economic and Social Research Council, Center for Business Studies.
- SARKAR, P. y H.W. SINGER
1991 "Manufactured Exports of Developing Countries and their Terms of Trade since 1965", *World Development* 19, no. 4.
- SINGER, H.W.
1975 "The Distributions of Gains Revisited", en A. Cairncross y M. Puri, eds., *The Strategy of International Development. Essays in the Economics of Backwardness*. Londres: Macmillan.
- STURGEON, TIMOTHY J.
2002 "Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization", *Industrial and Corporate Change* 11, no. 3.
1998 "Network-Led Development and the Rise of Turn-key Production Networks: Technological Change and the Outsourcing of Electronics Manufacturing", Working Paper no. E40-227. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- THIRWALL A.P.
1995 "The Terms of Trade, Debt and Development: With Particular Reference to Africa", *African Development Review* 7, no. 1.
- UNCTAD
1993 *Trade Development Report*. Ginebra: UNCTAD-TDR.

WORLD BANK

1996 *World Development Report*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

YEATS, A.

1998 "Just How Big Is Global Production Sharing?", *World Bank Policy Research*, Working Paper no. 1871.

2001 "Just How Big Is Global Production Sharing?", en Arndt y Kierzkowski, eds., *Fragmentation...*

ZHENG, Z. e Y. ZHAO

2002 "China's Terms of Trade in Manufactures, 1993-2000", Discussion Paper no. 161, Ginebra: UNCTAD.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EL EFECTO *SPILLOVER* ANTE EL TLCAN*

*Lilia Domínguez Villalobos***

*Flor Brown Grossman****

Introducción

A quince años de la apertura comercial y poco más de una década de haberse suscrito el TLCAN, la economía de México ha registrado numerosos cambios. Este país, tal como se había previsto en el esquema de política económica adoptado en los años ochenta, se integró al área de Norteamérica en forma acelerada. El comercio internacional pasó a ser una actividad fundamental de la economía, pues su participación en el PIB se elevó de 25.6 en 1988 a 39.5 por ciento en 1994 y, finalmente, a 70 por ciento en 2002. Las exportaciones, fundamentalmente manufactureras (en millones de dólares), crecieron a tasas de 14 por ciento de 1993 a 2002. De la misma forma, las importaciones se incrementaron de modo significativo (13 por ciento) y las de la manufactura contribuyeron con 95 por ciento al total.

Sin duda, estos cambios fueron resultado del esquema de la política económica y ocurrieron conjuntamente con la apertura comercial. Se orientaron a asegurar el funcionamiento del mecanismo de mercado con menor intervención del Estado en la actividad económica: se eliminaron subsidios y franquicias estatales; se privatizaron muchas empresas públicas y se inició un proceso de desregulación, del que destacó la reducción de restricciones a la inversión extranjera directa (IED). Entre los beneficios que se esperaban de la promoción de ésta se hallaba el aseguramiento de un clima de negocios comandado por el sector privado que alentara la competencia y aumentara la eficiencia general de la economía mexicana debido a la transferencia de tecnología. Con la desregulación de la IED y la creciente apertura de la economía, se quería asegurar que las empresas nacionales buscaran adquirir la tecnología más conveniente para ser competitivas. La Ley de Inversión Extranjera reservaba algunos campos al capital mexicano o a las coinversiones. Estas restricciones se eliminaron bajo el supuesto de que era necesario atraer la IED que

* Este trabajo es parte de uno más amplio que se realizó para el proyecto "Inversión extranjera, teoría y práctica; experiencia comparativa de México y España de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)". Las autoras agradecen a dicha institución su autorización para publicar este trabajo. Asimismo, agradecen a Juan Carlos Moreno-Brid por sus valiosos comentarios y a Abigail Durán del INEGI por su apoyo en las estimaciones.

** Profesora de la Facultad de Economía, Cátedra "Fernando Fajnzylber" en Economía Industrial. Correo electrónico: <ldv@servidor.unam.mx>.

*** Profesora del Posgrado de la Facultad de Economía y directora del Centro de Desarrollo Empresarial UNAM-Canacinttra. Correo electrónico: <brown@servidor.unam.mx>.

requería el nuevo modelo de desarrollo. Se trataba de aprovechar la posición geográfica del país, así como la enorme ventaja de su vecindad con la mayor y más moderna economía del mundo para el comercio intraempresa de las grandes transnacionales y para elevar las exportaciones. Las cifras de crecimiento de la IED en México y el porcentaje de exportaciones realizadas muestran que se lograron algunos de los beneficios derivados de la presencia de la IED que aprovecha la mencionada ventaja. Sin embargo, el dinamismo de las exportaciones estuvo acompañado de un fuerte incremento de las importaciones, lo que causó la ruptura de las cadenas productivas en el país. Por otra parte, se confiaba en lograr que la IED influyera en el proceso de modernización del aparato productivo de las empresas nacionales¹ y elevara su competitividad. En este sentido, no es evidente hasta qué punto la IED ha generado un efecto de derrama tecnológica.

Esta política apostaba a que la liberalización de la IED y la apertura comercial tendrían un efecto positivo en la modernización del aparato productivo, con fundamento en las siguientes premisas: *a)* las plantas extranjeras orientadas a satisfacer los exigentes requerimientos del mercado internacional poseen una tecnología superior y favorecen las economías de escala; *b)* la presencia de dichas plantas genera el aprendizaje de sus aspectos técnicos, debido al contacto con empresas nacionales y *c)* el mecanismo de transferencia de tecnología permite que esos conocimientos e información se difundan a la economía en general. En otras palabras, la presencia de la IED, aunada a la apertura comercial, obligaría a las empresas nacionales a incrementar su eficiencia.

La primera de estas premisas es aceptable, pues en la medida en que las empresas subsidiarias existentes desde el periodo de la sustitución de importaciones reorientaron su producción hacia la exportación, seguramente renovaron sus equipos. Asimismo, la nueva IED que entró a producir en México para atender los mercados externos tuvo que contar con tecnología moderna y competitiva. Sin embargo, no es claro que se cumplieran las premisas que suponen la ocurrencia de procesos de aprendizaje y difusión tecnológicos en una escala relevante.

Como señala la OCDE² en su informe sobre la IED, estos procesos distan de ser automáticos. Ese organismo destaca los requisitos que encaran los países anfitriones para beneficiarse de la IED: contar con una política transparente, amplia y eficaz para ofrecer un ambiente propicio para la inversión y crear las capacidades institucionales y humanas. Nos parece que, respecto a este último aspecto, México no ha tenido cuidado en asegurar la presencia de esas capacidades. De hecho, hay un gran sector de empresas nacionales cuyas capacidades tecnológicas están poco desarrolladas y en el que la política de desarrollo tecnológico ha tenido una incidencia muy limitada. Estas empresas son pequeñas predominante, mas no exclusivamente; no pagan trabajo calificado ni se preocupan por la capacitación de sus trabajadores o empleados. Por otra parte, sólo una minoría de las empresas se interrelaciona con

¹ Nos referimos a las empresas nacionales como aquellas que no tienen participación extranjera.

² OCDE, "Policy Influences on Foreign Direct Investment", *Economic Outlook, Special Focus on Foreign Direct Investment* 1, no. 73 (junio de 2003).

otras para intercambiar información de mutuo beneficio. De igual forma, la vinculación industria-universidad es limitada. Sólo un grupo de empresas realiza investigación y desarrollo.

La transferencia y difusión de tecnología es un proceso complejo, con alto grado de incertidumbre e implica la resolución de numerosos problemas, cuyas respuestas no están necesariamente al alcance del vendedor, por lo que dependen de la capacidad tecnológica de los usuarios. Los problemas son de naturaleza muy variada, por ejemplo, adaptar la capacidad de producción, eliminar cuellos de botella, mejorar el uso de subproductos, considerar cambios de materias primas o modificar el diseño de los productos. Aunque a primera vista parezcan simples, a menudo su secuencia tiene un efecto acumulativo pronunciado que no puede darse en ausencia de un esfuerzo reflexivo de aprendizaje tecnológico por parte de las empresas usuarias nacionales. Los exitosos casos clásicos de aprendizaje a partir de la tecnología extranjera se localizan en las economías del sudeste asiático. Las condiciones de estos países muestran la importancia que tiene el desarrollo de las capacidades tecnológicas en los países receptores para aprovechar las externalidades positivas que puede propiciar la IED.³

Este artículo tiene como objetivo examinar el efecto de la IED en la generación de una derrama tecnológica (*spillover*) sobre las empresas mexicanas, un tema poco estudiado. Existen algunos estudios interesantes sobre la IED en México durante el periodo reciente. Mientras que la CEPAL⁴ examina la acelerada penetración de transnacionales en busca de eficiencia, gracias a salarios y costos menores en el periodo posdevaluatorio, también estudia⁵ el efecto de la IED en la inversión y el comercio exterior. Dussel, Loría y Galindo⁶ analizan la relación de la IED con el empleo, las remuneraciones, las horas trabajadas y el comercio exterior, entre otros aspectos. Sin embargo, ninguno de ellos examina el efecto *spillover* de la IED en las empresas mexicanas.

En nuestra opinión, el desarrollo de las capacidades tecnológicas locales ocupa un sitio crucial en el alcance de la habilidad innovadora de las empresas y en la captura del *spillover* de la IED por parte de las empresas nacionales. Las capacidades tecnológicas inciden en la productividad de las empresas, en su competitividad y, por ende, en la tasa de crecimiento potencial de la economía mexicana. Los distintos análisis empíricos sobre el efecto *spillover* de la IED en otras economías lo consideran sólo tangencialmente.

Un primer tema de reflexión se refiere a la posición de las transnacionales respecto del nivel de acumulación de sus capacidades tecnológicas y de transferencia de tecnología. En principio, esperaríamos encontrar una posición muy diferenciada

³ M. Fransman y K. King, *Technological Capability in the Third World* (Londres: Macmillan, 1984).

⁴ CEPAL, "Inversión extranjera en América y el Caribe", informe (Santiago de Chile: CEPAL, 1999).

⁵ *Ibid.*

⁶ Enrique Dussel, Luis Miguel Galindo y Eduardo Loría, *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro* (México: Facultad de Economía, UNAM-Plaza y Valdés-BID-INTAL, 2003).

por nacionalidad del capital, pero también por tamaños y sectores. Al tomar en cuenta estos elementos, es posible que existan nichos en los que la presencia de la IED haya generado un proceso de aprendizaje frente a otros en los que no lo ha hecho.

Una segunda cuestión nos lleva a examinar la interrelación de las capacidades tecnológicas, la presencia de transnacionales y la productividad industrial. Nuestra hipótesis es que, en presencia de mayor acumulación de capacidades tecnológicas en las empresas nacionales, la diferencia con las extranjeras en términos de productividad no es significativa. Antes de pasar a estos temas se presenta, como antecedente, un panorama del papel de la IED en el desarrollo industrial de México, con atención en el comercio exterior y la productividad.

La IED en el desarrollo industrial reciente

De 1988 (año en que se consolida la apertura comercial) a 2002, la IED en México tuvo un crecimiento de 10.7 por ciento promedio anual en la economía en su conjunto y de 12 por ciento en la industria manufacturera. A partir de 1993, se observa un crecimiento ligeramente menor en la manufactura que en el promedio de la economía, debido a los flujos de IED hacia los servicios, que elevaron en un punto porcentual la participación de éstos en el total de la inversión extranjera.

Un factor condicionante de la evolución reciente de la IED en México es sin duda la desregulación y la flexibilización de su reglamentación. Otros elementos que incidieron son el tamaño de la economía, la apertura comercial y el bajo costo laboral. El tamaño de la economía es un importante factor de atracción de un mercado real y potencial. En nuestra opinión, esta variable ha sido un elemento destacado para la entrada de capitales transnacionales a los servicios y las telecomunicaciones. La apertura, por su parte, ha favorecido la consolidación del mercado en Norteamérica, mediante la integración de los sistemas productivos de las empresas, sobre todo estadounidenses, pero también asiáticas y europeas. Respecto del costo laboral, como se señala, durante la mayor parte de los noventa esta condición favoreció la entrada de compañías transnacionales en búsqueda de eficiencia, primero con bajos salarios y después con mano de obra más calificada.

Evolución de la IED, la inversión y el comercio exterior en la industria

Como advierte Moreno-Brid,⁷ la gran mayoría de las industrias que mantuvieron un proceso relativamente dinámico de inversión fija en la última década han sido receptoras de montos considerables de IED. Este autor analiza las tasas y los ritmos de inversión de las ramas, de acuerdo con la propiedad del capital, y encuentra que de las que presentaban mayor ritmo de inversión entre 1983 y 1987, tres (farmacéu-

⁷ Juan Carlos Moreno-Brid, *Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México*, serie Reformas Estructurales, 47 (Santiago de Chile: CEPAL, 1999).

tica, automotriz y electrónica) tenían una alta participación de capital extranjero. Algo similar ocurre entre 1988 y 1996, cuando las ramas con la mayor presencia de capital foráneo fueron también las más dinámicas en términos de inversión. Los ejemplos más relevantes son motores y autopartes, electrodomésticos y aparatos eléctricos, con tasas anuales de crecimiento de la inversión de 4.3 y 6.3 por ciento, y la industria farmacéutica, jabones y cosméticos, otros químicos, productos electrónicos y automóviles, con un incremento de la inversión por encima de 6.3 por ciento.⁸

Así, se diría que la IED ha tenido un efecto importante en la creación de nuevos activos, en particular de 1993 a 1996, en las zonas norte y los nuevos corredores industriales en el Bajío. Estas empresas estaban ocupadas en construir su plataforma de exportación hacia el mercado estadounidense. Sin embargo, no todo ha sido creación de activos. En forma semejante a lo sucedido durante la etapa de sustitución de importaciones, la compra de activos ha desempeñado un papel como mecanismo de entrada. De hecho, la IED tuvo un efecto mayor en el proceso de reestructuración industrial, debido a sus compras de activos de empresas públicas y privadas, sobre todo a partir de 1996. Las adquisiciones de activos privados fueron especialmente importantes en 1997, cuando alcanzaron 62 por ciento del total de inversiones⁹ y se realizaron en las ramas de telecomunicaciones, bebidas y tabaco. Más adelante, las adquisiciones de empresas bancarias ocuparon un lugar importante.

Respecto de la IED en el comercio exterior,¹⁰ se coincide en señalar que ha tenido un papel central. El cuadro 1 muestra las doce ramas en las que predominan las empresas de capital extranjero, las cuales contribuyen con casi 60 por ciento de las exportaciones manufactureras. El crecimiento del PIB de estas ramas fue, excepto en dos casos, igual o superior al promedio industrial (6 por ciento); en seis ramas, el incremento de las exportaciones fue igual o mayor al promedio (19 por ciento) y, en dos más, sólo ligeramente menor (18 por ciento). En el proceso de integración, la IED ha tenido una función esencial en el crecimiento de las exportaciones, pero también en el de las importaciones. Destaca el aumento de las importaciones de las ramas de aparatos electrónicos, automóviles y carrocerías, motores y partes automotrices. Las dos ramas ligadas a la industria automotriz, en las que la IED participa con 90 por ciento de la producción, participan con 26 por ciento de las exportaciones; le siguen en importancia la industria de equipos y aparatos electrónicos, maquinaria y aparatos eléctricos.

Se observa que entre las ramas con mayor participación sólo tres son superávitaras. Resulta evidente el comercio intraindustria e intraempresa en el caso de la producción automotriz. Esta rama tiene un balance positivo, contrastante con el saldo negativo en el periodo en carrocerías, motores y autopartes. El resto de las ramas tiene déficit comercial, lo que indica que el proceso de integración no ha resuelto el problema de la restricción externa del crecimiento económico.

⁸ *Ibid.*, 58, cuadro 9.

⁹ J. Máttar, Juan C. Moreno-Brid y W. Peres, *Foreign Investment in Mexico after Economic Reform*, serie Estudios y Perspectivas no. 1 (México: Sede Subregional de la CEPAL, 2002).

¹⁰ Dussel, Galindo y Loria, *Condiciones y efectos...*

CUADRO 1
RAMAS CON PARTICIPACIÓN EN LA TIED MAYOR A 56 POR CIENTO
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIAS ANUALES, 1993-2000 (%)

	Valor agregado	Exportaciones	Importaciones	Participación en las exportaciones manufactureras	Saldo comercial promedio (millones de dólares)
Equipos y aparatos electrónicos	19	13	17	9	-1 537
Automóviles	13	21	38	20	11 103
Productos farmacéuticos	6	19	13	1	-424
Otras industrias manufactureras	6	19	12	5	-186
Jabones, detergentes y cosméticos	5	28	8	1	-73
Carrocerías, motores y partes para automóviles	10	19	37	6	-1 714
Maquinaria y aparatos eléctricos	12	18	14	11	232
Otros productos químicos	6	18	14	0.5	-1 152
Química básica	5	3	12	1	-1 396
Productos de hule	6	13	12	1	-984
Maquinaria y equipo no eléctrico	5	19	1	5	-5 683
Resinas sintéticas y artificiales	8		9	14	-1 134
Total manufacturas	6	19	17		86.55

FUENTE: Cálculos propios, a partir de la información de la base de datos Magic de la CEPAL.

Productividad factorial e inversión extranjera

La IED tiene, supuestamente, habilidades especiales o técnicas no disponibles para los empresarios nacionales, que redundan en mayores niveles de productividad. La primera cuestión, por tanto, es examinar comparativamente la evolución de la productividad factorial y del trabajo entre empresas mexicanas y extranjeras. La segunda es analizar cómo se refleja la presencia de empresas foráneas en la productividad de las ramas industriales. A continuación se presenta la estadística descriptiva correspondiente con base en la información de la Encuesta Industrial Anual de 1994 a 2001.

Para examinar la evolución de la productividad factorial y del trabajo entre empresas mexicanas y extranjeras, separamos los establecimientos con participación extranjera de los nacionales y los agrupamos en 17 sectores. El cuadro 2 muestra las tasas promedio de crecimiento anual de la productividad factorial, obtenidas a partir del índice de Malmquist y la productividad laboral. Encontramos que el grupo de las empresas extranjeras tiene un crecimiento de la productividad factorial mayor, comparado con el de las nacionales. La excepción son las empresas textiles, peletera y de calzado, madera y productos, industria química, hule y plástico y otras industrias, en las que el diferencial es muy pequeño. La brecha, medida por la diferencia entre empresas extranjeras y nacionales, es mayor en alimentos (6.6 por ciento), industria metálica básica (6.6), minerales no metálicos (6.1), bebidas y tabaco (4.8), papel, imprentas y editoriales (5.1) y equipo de transporte (4.8 por ciento).

El crecimiento de la productividad laboral también es más elevado entre las empresas extranjeras. La brecha es mayor en minerales no metálicos (4.2 por ciento), hule y plástico (3.5), madera y derivados (2.7) y productos metálicos (2.2 por ciento). La productividad laboral tiene un mayor crecimiento en las empresas nacionales de calzado y peleteras (4.6 por ciento), productos metálicos básicos (2.2), automotriz y autopartes propiamente (1 por ciento).

Respecto del efecto de la presencia de empresas foráneas en la productividad de las ramas industriales, se calcularon los mismos indicadores anteriores. Las ramas se agruparon de acuerdo con el promedio de participación del capital extranjero en sus empresas en tres conjuntos: alto, intermedio y bajo. El primer grupo está compuesto por 16 ramas, con una participación de capital extranjero superior a 40 por ciento en el valor bruto de la producción de las empresas de la rama. Su tasa de crecimiento en la productividad factorial es de 1.4 por ciento frente a -1.3 por ciento del tercer grupo, es decir, de las ramas predominantemente nacionales y una tasa cercana a cero del grupo intermedio. Algo similar ocurre con la productividad laboral, en la que las de mayor participación extranjera tienen una tasa de crecimiento de 1.4 por ciento frente a -0.4 por ciento de las ramas de baja participación. En este caso, el segundo grupo tiene una tasa ligeramente mayor (1.5 por ciento) que la de alta participación extranjera (véase el cuadro 3). En principio, estas estadísticas sugieren una correlación positiva entre los flujos de la IED y la evolución de la productividad industrial. Sin embargo, su crecimiento en las ramas con alta presencia de capital extranjero se debería a la salida de las empresas con baja

CUADRO 2
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE EMPRESAS EXTRANJERAS Y NACIONALES
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIAS ANUALES, 1993-2001

	<i>Nacionales</i>		<i>Extranjeras</i>		<i>Exportaciones totales</i>
	<i>PTF</i>	<i>PT</i>	<i>PTF</i>	<i>PT</i>	
Alimentos y bebidas	0.2	1.1	6.8	2	9
Bebidas y tabaco	-2	4.4	2.9	4.6	18
Textiles	0.7	3	0.6	2.6	13
Confección y otros textiles	-2.4	-1.4	2.1	0.4	22
Cuero y calzado	-2.2	0.4	-9.5	-4.2	10
Madera y productos de madera	3.3	-3	2	-0.3	18
Papel, imprentas y editoriales	1	-0.3	6.1	4.4	9
Química y productos químicos	2.9	1.6	-1.2	1.4	8
Hule y plástico	1.8	-2.1	0.7	1.4	8
Minerales no metálicos	-2.1	0.9	4	5.1	10
Metales básicos	-0.9	3.2	5.7	1.2	4
Productos metálicos	-1.8	-0.7	-0.9	1.6	13
Maquinaria no eléctrica	-6.8	-1.5	-4.5	-1.4	16
Equipo eléctrico y electrónico	0.6	-0.7	1.3	0.2	19
Automotriz	-2.9	3.5	-2.5	2.5	17
Equipo de transporte	-9.8	-7.1	-5	-7.3	18
Otras industrias	-6.7	-4.6	-7.3	-3.3	17
Total manufacturas	-1.6	0.1	0.1	1	13

FUENTE: INEGI, *Encuesta Industrial Anual* (2003) y *Sistema de Cuentas Nacionales* (varios años).

productividad o bien simplemente al aumento de la participación en el mercado de las empresas grandes, que son las más eficientes.¹¹ También puede darse el caso de que las transnacionales tiendan a concentrarse en las industrias altamente productivas.¹²

En suma, tal como se hubiera esperado, existe un diferencial entre el crecimiento de la productividad laboral y factorial entre las empresas nacionales y extranjeras que se refleja también en cada una de las ramas, según su participación de capital extranjero. Este diferencial, más bien reducido en promedio, no garantiza

¹¹ Magnus Blomström, "Multinationals and Market Structure in Mexico", *World Development* 14, no. 4 (1986): 523-530.

¹² Richard E. Caves, "Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-Country Markets", *Económica* 41 (1974): 176-193.

CUADRO 3
PRODUCTIVIDAD FACTORIAL Y LABORAL POR RAMA,
SEGÚN SU PARTICIPACIÓN DE CAPITAL EXTRANJERO, 1993-2001
TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL

	PTF (%)	PT (%)
Rama con participación de la IED superior a 40%		
Promedio	1.4	1.4
Ramas con participación de la IED entre 10 y 39%		
Promedio	0.1	1.5
Ramas con participación de la IED menor a 10% de la producción		
Promedio	-1.3	-0.4

FUENTE: Cálculos propios con base en la información de INEGI, *Encuesta industrial anual* (varios años).

que la presencia de empresas extranjeras incida positivamente en la productividad de las nacionales, es decir, que ocurra un efecto *spillover*, tema de análisis en los siguientes apartados.

Spillovers de la inversión extranjera y acumulación de capacidades tecnológicas

Existe una amplia gama de trabajos sobre el efecto de la IED en la productividad para distintos países y con diferentes métodos de análisis. Cabe distinguir entre el incremento de la productividad en una rama (producto de la ponderación de las empresas extranjeras) del efecto que tiene la presencia de las empresas extranjeras en la productividad de las nacionales. Sólo en este último caso se podría hablar de una derrama tecnológica. Según Caves,¹³ ésta ocurre por tres factores: por un incremento de la eficiencia de asignación al incrementar la competencia; por un aumento de la eficiencia técnica de los abastecedores y clientes y, por último, por la transferencia de tecnología. Estos factores se explican por externalidades positivas: una procede de la capacitación de trabajadores y ejecutivos en empresas extranjeras y que, posteriormente, se incorporan a empresas nacionales; otra surge de la posible interrelación de la empresa extranjera con sus proveedores y clientes, lo que facilita la transmisión de conocimientos, mediante acuerdos de colaboración basados en el mutuo beneficio, o genera efectos imitativos por medio de un efecto de demostración. Por último, aunque esto no implica una externalidad, indudablemente la

¹³ *Ibid.*, 176-193.

competencia de las empresas extranjeras en el mercado nacional es un incentivo para que las nacionales intenten mejorar su productividad.

Los resultados de trabajos previos no son contundentes respecto de la presencia de este efecto. Por el contrario, muestran que los *spillovers* están sujetos a diferentes condiciones, algunas de las cuales aluden a la capacidad de absorción de las empresas nacionales o las capacidades tecnológicas.

Mello,¹⁴ así como Blomström y Pearsson¹⁵ observan que el efecto de la IED en la productividad no necesariamente se transmite a toda la economía y que, por el contrario, tiende a concentrarse en algunos enclaves. Estos especialistas advierten la posibilidad de que la presencia de subsidiarias afecte el desarrollo de capacidades tecnológicas en el país anfitrión, cuando la tecnología recibida actúa como un sustituto de los esfuerzos de investigación y desarrollo interno.

Kokko¹⁶ analiza la productividad del trabajo de las empresas de nacionalidad mexicana, a partir de la participación extranjera en la industria, controlando otras variables (como la relación capital-trabajo, las economías de escala y la concentración). No obtiene buenos resultados para todos los sectores. Cuando separa las empresas en sectores con distintas brechas tecnológicas, sus resultados revelan que los *spillovers* son más comunes en sectores de baja tecnología y que este efecto sólo se da en México, en los sectores de alta tecnología.

Haddad y Harrison¹⁷ muestran que el incremento de la IED tiene correlación con un bajo nivel de productividad de las empresas nacionales en la industria de Marruecos. Aitken y Harrison¹⁸ llegaron al mismo resultado en el caso de Venezuela. Encontraron, al igual que en la mayor parte de sus estudios, que la participación extranjera está correlacionada con la productividad, pero esta relación es sólida sólo en el caso de las pequeñas empresas. Los autores interpretan que los pocos *spillovers* se pueden atribuir a la baja concentración de empleados venezolanos en puestos importantes de las transnacionales, la limitada movilidad laboral entre empresas extranjeras y nacionales, la baja subcontratación con las primeras, la falta de investigación y desarrollo de las subsidiarias extranjeras, así como los escasos incentivos de las empresas foráneas para difundir su conocimiento a los competidores nacionales.

En el caso de Inglaterra, Haskel, Pereira y Slaughter¹⁹ muestran una correlación positiva entre el crecimiento de la productividad factorial de las empresas ingle-

¹⁴ L.R. Mello, "Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey", *Journal of Development Studies* 34, no. 1 (1997): 1-34.

¹⁵ Magnus Blomström y Hakan Pearsson, "Foreign Investment and Spillovers Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry", *World Development* 11, no. 6 (1983): 493-501.

¹⁶ Ari Kokko, "Technology, Market Characteristics, and Spillovers", *Journal of Development Economics* 43 (1994): 279-293.

¹⁷ Mona Haddad y Ann Harrison, "Are There Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco", *Journal of Development Economics* 42 (1993): 51-74.

¹⁸ Brian Aitken y Ann E. Harrison, "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment?: Evidence from Venezuela", *American Economic Review* 89, no. 3 (junio de 1999): 605-618.

¹⁹ Jonathan E. Haskel, Sonia C. Pereira y Matthew J. Slaughter, "Does Inward Foreign Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?", *NBER, Working Paper*, no. 8724 (2002).

sas y la presencia de la IED en la industria. Un incremento de 10 por ciento de la IED en esta última aumenta la productividad factorial de las empresas inglesas 5 por ciento. La correlación es mayor en el caso de las pequeñas empresas, con menor tecnología y capacidades.

Son escasos los trabajos que analizan la relación entre los encadenamientos de las empresas nacionales y extranjeras, y el efecto *spillover*. Excepciones son las investigaciones de Blalock y Smarzynska.²⁰ Este último autor realiza un trabajo cuyo objetivo es probar hasta qué punto la presencia de *spillovers* proviene de las relaciones horizontales y verticales entre las empresas nacionales y extranjeras, y el efecto de la brecha tecnológica en dicho proceso. Sus resultados muestran la existencia de *spillovers* positivos de la IED, los cuales se originan en los encadenamientos hacia atrás entre empresas. No fue el caso de las interacciones horizontales, es decir, la productividad de las empresas nacionales se correlaciona positivamente con la de las extranjeras, cuando las primeras son clientes de las segundas de la misma industria. Por otra parte, el autor señala que, cuando las empresas nacionales están muy alejadas tecnológicamente de las extranjeras, tienen pocas posibilidades de aprender de éstas y, por tanto, lo más probable es que se importen insumos intermedios. Si la brecha entre unas y otras es inexistente o muy amplia, el aprendizaje de las fórmulas es muy limitado. Por tanto, el *spillover* sólo se da cuando hay una brecha moderada entre ambas.

Encontramos que la ocurrencia de estos efectos depende, en parte, de la presencia de capacidades de absorción y tecnológicas de las empresas nacionales. Gracias a éstas las empresas asimilan, adaptan y mejoran la tecnología adquirida. Sin embargo, los estudios revisados no incorporan esta variable explícitamente. Más bien utilizan como *proxies* la procedencia del sector, según sea de alta intensidad de capital, gasto en patentes, investigación y desarrollo o las brechas tecnológicas por separado. Por consiguiente, antes de analizar el efecto *spillover*, en la siguiente sección se presentan varios indicadores de las capacidades tecnológicas de la industria mexicana que fueron construidos a lo largo de esta investigación.

Indicadores de las capacidades tecnológicas en la industria mexicana (empresas extranjeras y nacionales)

Para medir el nivel de las capacidades tecnológicas, seleccionamos un conjunto de variables que se aproximan a las identificadas por Lall.²¹ Se construyeron 26 variables relacionadas con la inversión, la producción y las de enlace entre empresas e instituciones. Para captar la relación entre capacidades tecnológicas y el crecimen-

²⁰ Garrick Blalock, "Technology from Foreign Direct Investment: Strategic Transfer through Supply Chains" (Berkeley: Haas School of Business, University of California, 2001); Beata Smarzynska, "Spillovers from Foreign Direct Investment through Backward Linkages: Does Technology Gap Matter", (World Bank, 2002, mimeo).

²¹ Sanjaya Lall, "Technological Capabilities and Industrialization", *World Development* 20, no. 2 (1992): 165-186.

to de la productividad, se construyó una muestra con información cruzada de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (Enestyc) y la Encuesta Industrial Anual; en total, se identificaron 2 156 establecimientos. Los medianos (entre cien y quinientos empleados) son 73 por ciento de la muestra; 265 de los cuales tienen capital extranjero. Este grupo contribuye con 34 por ciento del PIB, 15 por ciento de las exportaciones y 45 por ciento del personal ocupado del total de la muestra. Los establecimientos grandes (más de quinientos empleados) son 371, de los cuales 115 tienen capital extranjero. Este conjunto aporta 65 por ciento del PIB, 84 por ciento de las exportaciones y 53 por ciento del personal ocupado de la muestra. Por tanto, en este grupo de establecimientos están bien representados los medianos y grandes, mas no los de menor tamaño, ya que sólo 7 por ciento cae en esta categoría.

A continuación presentamos algunos indicadores relativos a las prácticas de desarrollo tecnológico, capacitación y aprendizaje de las empresas manufactureras distinguiendo entre empresas extranjeras y nacionales. El cuadro 4 muestra que la mayoría de las foráneas (60 por ciento) informa que compra tecnología en paquete, frente a 26 por ciento de las nacionales. En cuanto a investigación y desarrollo, la diferencia es menor: 55 por ciento de las extranjeras gasta en ese rubro, frente a 46 por ciento de las nacionales. La investigación y desarrollo en la economía mexicana no se caracteriza por ser innovadora como en los países desarrollados, pero sin duda es una actividad de aprendizaje. Investigaciones anteriores revelan que la importación de tecnología, el gasto en transferencia de tecnología y la investigación y desarrollo no son necesariamente sustitutivas. Los datos presentados así lo confirman. La proporción de gasto en investigación y desarrollo a ventas es de alrededor de 0.5 por ciento para ambos grupos.

CUADRO 4
COMPRA DE TECNOLOGÍA E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN EMPRESAS
EXTRANJERAS Y NACIONALES, 1998

<i>Origen</i>	<i>Compra de tecnología</i>		<i>Investigación y desarrollo</i>	
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>
Extranjera	184	282	211	255
Nacional	1155	406	840	721
Total	1339	688	1051	976
	<i>%</i>			
Extranjera	39.5	60.5	45.3	54.7
Nacional	74	26	53.8	46.2

FUENTE: Cálculos propios con información de la Enestyc, INEGI, 1999.

Las estadísticas del cuadro 5 muestran que las empresas extranjeras son más proclives a capacitar a sus cuadros, con la excepción de los obreros generales, aspecto en que las nacionales tienen un porcentaje ligeramente superior. Sin embargo, en cuanto a política de reclutamiento de mayor calificación, las extranjeras son más exigentes en todos los niveles.

El cuadro 6 muestra las actividades de esfuerzo tecnológico, como las rutinas de documentación de los procesos y programas de la empresa que se muestran en la primera columna. Los cambios en la organización incluyen entregas justo a tiempo (JIT), estadística para el control de la producción, participación de los trabajadores, rotación de puestos de trabajo, etc. La tercera columna muestra el número de cambios en calidad: presencia de sistema de calidad total, controles automáticos e instrumentales frente a manuales y certificación ISO u otras. Estos cambios están relativamente difundidos, pero tienden a ser más avanzados en las empresas extranjeras.

Finalmente, las actividades de vinculación entre empresas se agruparon en cinco rubros: ventas o compras, investigación y desarrollo, capacitación, utilización de maquinaria y equipo, y su compra y acciones de vinculación con universidades u otras instituciones. De acuerdo con Yan Aw y Batra²² en el análisis de las capacidades tecnológicas en la industria de Taiwán, se tomaron las exportaciones del establecimiento como una aproximación de la información tecnológica proveniente de clientes del exterior. Se consideró importante incluir esta variable para completar los indicadores sobre capacidades de enlace (véase el cuadro 7).

Encontramos un importante rezago en cuanto a la vinculación entre empresas, relevante para la difusión de tecnología: 89.4 por ciento de los establecimientos no tienen actividades conjuntas, y las que sí, no pasan de 229 establecimientos (10.6 por ciento). La vinculación mediante las exportaciones es la única importante, pues 67 por ciento de los establecimientos han exportado en el periodo de estudio, en mayor proporción las extranjeras que las nacionales (véase el cuadro 7).

En este artículo realizamos un análisis previo²³ con base en la taxonomía de Lall y en la de Bell y Pavitt,²⁴ quienes sugieren formas para clasificar las funciones tecnológicas desarrolladas por la empresa. Estas capacidades afectan no sólo la eficiencia productiva, sino también la difusión de la tecnología en la industria, dependiendo de los niveles en que se desarrollen. La medición se realizó con análisis factorial y de agrupamientos. Se identificaron cuatro factores subyacentes a las capacidades tecnológicas que expresan modalidades de aprendizaje empresarial: la política integral de formación de personal, las prácticas de aprendizaje basadas en mejora

²² Bee Yan Aw y Geeta Batra, "Technological Capabilities and Firm Efficiency in Taiwan (China)", *World Bank Economic Review* 12, no. 1 (1998): 59-79.

²³ Lilia Domínguez y Flor Brown, "Medición de las capacidades tecnológicas: propuesta de medición y agrupamientos para la industria mexicana", *Revista de la CEPAL*, no. 83 (Santiago de Chile, agosto de 2004): 135-151.

²⁴ Lall, "Technological Capabilities...", 165-186. M. Bell y K. Pavitt, "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (Washington, D.C.: World Bank, 1993).

CUADRO 5
CAPACITACIÓN EN EMPRESAS EXTRANJERAS Y NACIONALES, 1999

Origen	Capacitación para puestos en el trabajo % de empleados o trabajadores capacitados								
	Directivos			Empleados					
	0%	1-20%	21-40%	Más de 40%	0%	1-20%	21-40%	Más de 40%	
Extranjera	96	342	18	10	38	377	26	25	
Nacional	490	983	37	51	207	1142	110	102	
Total	586	1325	55	61	245	1519	136	127	
	%								
Extranjera	20.6	73.4	3.9	2.2	8.2	80.9	5.6	5.4	
Nacional	31.4	63	2.4	3.3	13.3	73.2	7.1	6.5	
Origen	Obreros especializados						Obreros generales		
	0%	1-20%	21-40%	Más de 40%	0%	1-20%	21-40%	Más de 40%	
Extranjera	75	343	22	26	132	271	29	34	
Nacional	337	1010	93	121	404	901	94	162	
Total	412	1353	115	147	536	1172	123	196	
	%								
Extranjera	16.1	73.6	4.7	5.6	28.3	58.2	6.2	7.3	
Nacional	21.6	64.7	6	7.8	25.9	57.7	6	10.4	

FUENTE: Cálculos propios con información de la Enestyc, INEGI (1999).

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

171

CUADRO 6
ACTIVIDADES DE ESFUERZO TECNOLÓGICO EN EMPRESAS EXTRANJERAS Y NACIONALES, 1999

Origen	Documentación		Cambios en la organización del proceso productivo				Cambios en calidad		
	No	Sí	0	1 a 4	5 a 10	0	1 y 2	3 a 5	
Extranjera	31	435	10	237	219	6	223	237	
Nacional	200	1361	101	1003	457	65	963	533	
Total	231	1796	111	1240	676	71	1186	770	
	%								
Extranjera	6.7	93.4	2.2	50.9	47	1.3	47.9	50.9	
Nacional	12.8	87.2	6.5	64.3	29.3	4.2	61.7	34.1	

FUENTE: Cálculos propios con información de la Enestyc, INEGI (1999).

CUADRO 7
VINCULACIÓN ENTRE EMPRESAS, 1998

<i>Origen</i>	<i>Actividades conjuntas con otras empresas*</i>			
	0	1 a 4	5 a 8	<i>Exportaciones</i>
Extranjera	419	42	5	350
Nacional	1518	164	18	887
Total	1927	206	23	1237
	%			
Extranjera	89.9	9	1.1	84
Nacional	89.2	9.7	1.1	63

* Las actividades conjuntas posibles son ventas o promoción, compra de materias primas, acceso a crédito, capacitación, investigación y desarrollo, utilización de maquinaria y equipo, adquisición de maquinaria y equipo u otros. No se incluyó la vinculación con universidades y centros de investigación por el bajo número de casos registrados.

FUENTE: Cálculos propios con información de la Enestyc, INEGI, 1999.

continua y cambio organizacional, la presencia de sistemas de información y documentación, así como la renovación de equipos y uso de nuevas tecnologías.²⁵

A partir de la información del análisis factorial, se calculó el puntaje por factor de cada observación. Cada punto representa la relación de las distintas observaciones con cada factor: es alto cuando la razón de las variables a los factores es elevada y viceversa. Un puntaje negativo expresa una relación inversa de la observación con el factor en cuestión. Los puntos obtenidos para cada establecimiento permitieron calificar el avance de cada uno, en relación con sus modalidades de aprendizaje para los distintos tamaños de empresas y sectores industriales. En el siguiente apartado se analizan las características de los factores asociados a las capacidades tecnológicas para los conjuntos de empresas extranjeras y nacionales, agrupadas en los distintos sectores industriales.

Análisis sectorial

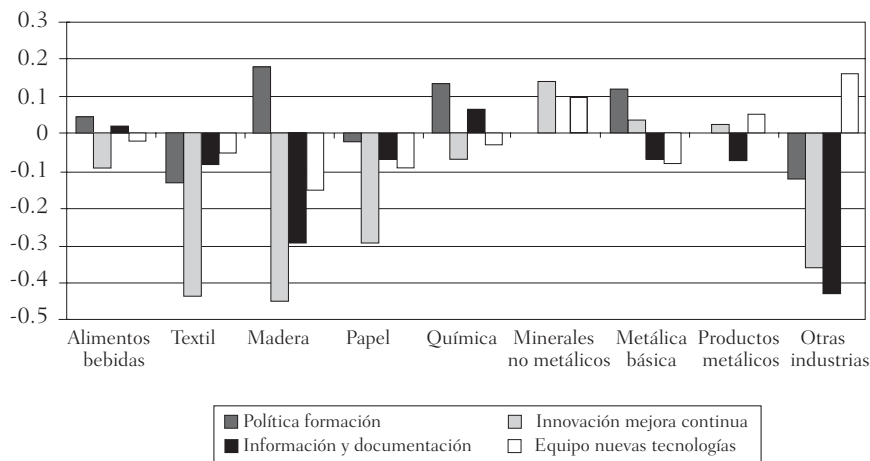
La evaluación de las capacidades tecnológicas a partir de los índices obtenidos del análisis factorial por divisiones (política integral de capacitación, innovación mediante

²⁵ Los resultados del análisis factorial evidencian la orientación del desarrollo de capacidades tecnológicas de la industria mexicana hacia las clasificadas por Lall como de producción; de las de inversión, solamente aparecen la compra de tecnología o paquetes tecnológicos y la política de reclutamiento de personal altamente calificado. Llama la atención la ausencia de las variables de enlace, con excepción del contacto con clientes extranjeros mediante las ventas al exterior. La relativa ausencia de un enfoque innovador es también notable.

mejora continua, documentación y nuevas tecnologías) es un indicativo del potencial de aprendizaje de las empresas y refleja la profunda heterogeneidad de la industria mexicana entre divisiones industriales.

La gráfica 1 muestra el puntaje promedio de las empresas nacionales en los cuatro factores estimados para medir las capacidades tecnológicas acumuladas. La industria química, minerales no metálicos y productos metálicos, maquinaria y equipo e industria alimentaria presentan una posición favorable, en éstas hay al menos dos factores no negativos. Destacan cuatro divisiones por promedios negativos al menos en tres factores: industria textil y del vestido; madera y derivados; papel y derivados, así como otras industrias.

GRÁFICA 1
PUNTOS OBTENIDOS EN EL ANÁLISIS FACTORIAL
DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS, POR SECTORES
(EMPRESAS NACIONALES)



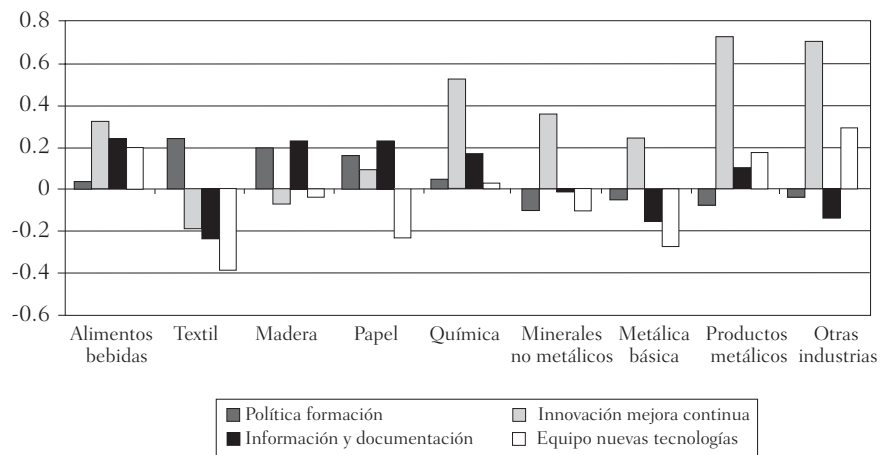
FUENTE: Resultados del análisis factorial con base en una muestra de la Enestyc, INEGI (1999).

Siguiendo ese mismo criterio, las empresas extranjeras tienen una posición favorable en la industria alimentaria, de papel y derivados, industria química, productos metálicos, maquinaria y equipo y otras industrias, en las que hay al menos dos factores no negativos. En cambio, su posición es desfavorable en las industrias textil, del vestido, peletera y del calzado, minerales no metálicos y metálica básica (véase la gráfica 2).

En general, los promedios obtenidos por las empresas extranjeras son más altos, pero, independientemente de la magnitud, se aprecian las siguientes diferencias:

en el rubro de aprendizaje mediante la mejora continua, siete divisiones tienen signo positivo frente a cuatro divisiones de las empresas nacionales; en el caso de documentación de rutinas y normas, las extranjeras tienen signo positivo en cinco divisiones frente a tres divisiones de las nacionales. En lo tocante a una política integral de capacitación, así como a la introducción de nuevas tecnologías, las diferencias son pequeñas.

GRÁFICA 2
PUNTOS OBTENIDOS EN EL ANÁLISIS FACTORIAL
DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS, POR SECTORES
(EMPRESAS EXTRANJERAS)



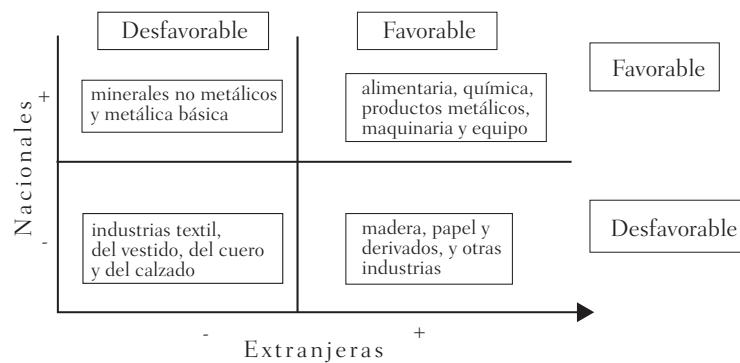
FUENTE: Resultados del análisis factorial con base en una muestra de la Enestyc, INEGI (1999).

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a la distribución de las capacidades tecnológicas de las empresas extranjeras y nacionales, las divisiones se agrupan en cuatro:

- Grupo I. El capital nacional tiene una posición favorable en sus capacidades tecnológicas: minerales no metálicos y metálica básica. Este grupo se ubica en el cuadrante superior izquierdo de la gráfica 3.
- Grupo II. Las extranjeras tienen una posición favorable en sus capacidades tecnológicas: madera, papel y derivados, y otras industrias. Este grupo se encuentra en el cuadrante inferior derecho de la gráfica 3.
- Grupo III. Coincidencia en una posición favorable entre empresas nacionales y extranjeras: alimentaria, química, productos metálicos, maquinaria y equipo (cuadrante derecho superior de la gráfica 3).

Grupo IV. Coincidencia en una posición desfavorable de capacidades tecnológicas entre empresas nacionales y extranjeras: industria textil, del vestido, peletera y del calzado.

GRÁFICA 3
MATRIZ SECTORIAL DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS



Según nuestra opinión, las condiciones vigentes en el cuadrante superior derecho, en el que hay coincidencia de capacidades tecnológicas entre empresas extranjeras y nacionales, hacen el campo más propicio para la presencia del efecto *spillover* de la IED.

Capacidades tecnológicas y productividad: un análisis de agrupamientos entre empresas nacionales y extranjeras

Domínguez y Brown²⁶ identificaron cuatro grandes conglomerados (*clusters*), según sus capacidades tecnológicas: evolución tecnológica y organizativa, conservador en tecnología con capacitación, atraso tecnológico con documentación y rezago general. Aquí se parte de estos agrupamientos y se identifica a las empresas extranjeras y nacionales con el fin de conocer su participación en cada uno de ellos y su productividad laboral.

En el cuadro 8 se observa, en primer lugar, que no todas las extranjeras tienen un nivel alto de capacidades tecnológicas, según nuestra medición, y que hay una alta proporción de ellas en el tercer *cluster*. Éste es un resultado importante que sugiere que en principio no puede esperarse la misma magnitud del efecto *spillover* en distintos grupos.

²⁶ Domínguez y Brown, "Medición de las capacidades...", 135-151.

En segundo lugar, si dirigimos la atención a las diferencias entre las empresas en cada *cluster* encontramos que es mayor la participación de las extranjeras en la producción bruta y las exportaciones en el *cluster* con tecnología evolutiva y organizativa, en tanto que sucede lo inverso en las nacionales, las cuales pierden participación en todos los *clusters*.

El más elevado nivel de la productividad laboral se encuentra en el mayor nivel de capacidades tecnológicas en los dos grupos de empresas, pero la brecha entre las extranjeras comparadas con las nacionales se mantiene dentro de cada conglomerado. En este nivel de análisis, no parece evidente un efecto *spillover* relacionado con las capacidades tecnológicas empresariales porque los diferenciales no presentan un patrón definido. No obstante, en lo que respecta al tamaño, al observar las empresas grandes del primer conglomerado comprobamos que existe un menor diferencial entre empresas extranjeras y nacionales, lo que sugiere que hay una mayor ocurrencia de tal efecto en las empresas grandes con capacidades tecnológicas y, en menor medida, en otros tamaños y conglomerados. Sin embargo, se requiere profundizar en esto con análisis econométricos.

En conclusión, el agrupamiento de las empresas por capacidades tecnológicas revela interesantes características de las modalidades de aprendizaje en la industria mexicana. No hay presencia de esfuerzos innovadores intensivos, pero, sin duda, sí hay una búsqueda de mejora en las capacidades de producción requeridas a las empresas en el esquema de integración internacional. La separación de estos agrupamientos por origen de capital permitió demostrar varias cuestiones. En primer lugar, las empresas extranjeras no se localizan exclusivamente en el conglomerado de mayores capacidades, como podría asegurar una visión simplista. Un grupo importante de éstas se ubica en el tercer conglomerado, que denominamos de “atraso tecnológico con documentación”. En segundo lugar, encontramos que las exportaciones se concentran mayormente en el primero, tanto en las empresas nacionales como extranjeras; sin embargo, las segundas han ganado terreno en la participación en el PBI de la producción y las exportaciones, en tanto que las primeras perdieron. Por último, mostramos que en ambos grupos la productividad laboral tiende al decrecimiento de las capacidades, aunque hay un diferencial a favor de las extranjeras en todos los conglomerados. Con la intención de profundizar en este tema, a continuación presentamos casos de empresas que han logrado aprovechar las externalidades positivas que genera la IED en su industria.

Lecciones de casos exitosos

Hasta aquí hemos intentado demostrar la importancia del desarrollo de capacidades tecnológicas en las empresas nacionales para la generación de innovaciones y el incremento de la productividad. La brecha entre las capacidades tecnológicas de la empresa nacional y la IED sigue siendo muy grande, aunque, desde luego, esto varía según el tamaño de la empresa y las divisiones industriales y conglomerados. Una consecuencia de lo anterior es que, en ausencia de un umbral mínimo de capa-

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

177

CUADRO 8
DESEMPEÑO ECONÓMICO ENTRE EMPRESAS NACIONALES Y EXTRANJERAS POR CLUSTER

	Número	Participación PBT*		Participación exportaciones		Productividad del trabajo	
		%	%	%	%	Índice 100=1993	
<i>Nacionales</i>							
Evolución tecnológica y organizativa	499	32	29	15.1	12.3	123	
Conservador en tecnología con capacitación	126	6.3	5.8	1.7	2.3	118	
Atraso tecnológico con documentación	458	16.1	13.8	7.4	5.0	114	
Rezago general	211	4.5	3.7	1.2	1.1	110	
Total	1294	58.9	52.3	25.4	20.6	117	
<i>Extranjeras</i>							
Evolución tecnológica y organizativa	196	26.9	35.4	58.4	67.8	144	
Conservador en tecnología con capacitación	24	4.7	3.5	8	6.1	148	
Atraso tecnológico con documentación	131	9.2	8.4	8	5.4	131	
Rezago general	25	0.4	0.4	0.2	0.1	123	
Total	376	41.1	47.7	74.6	79.4	135	

*PBT = Valor bruto de la producción.

FUENTE: Estimaciones propias con base en la EIA.

ciudades, las posibles externalidades que se derivan de la presencia de empresas extranjeras no se aprovechan. La evidencia del análisis de agrupamientos mostró la asociación entre capacidades tecnológicas y la productividad. Encontramos que ésta en las empresas extranjeras no sólo es superior a la de las nacionales, sino que la brecha entre ambas tiende a ser mayor en los grupos de bajas capacidades.

Nuestros resultados confirman que la visión política que apuesta por un *spillover* positivo generalizado es incorrecta. El que las plantas extranjeras orientadas a satisfacer los exigentes requerimientos del mercado internacional tengan economías de escala y una tecnología superior no ha garantizado que ocurra el contacto con empresas nacionales. Esto se debe, en parte, al gran rezago tecnológico de estas últimas, pero tampoco puede decirse que la búsqueda de interacción con empresas nacionales sea una característica de todas las empresas extranjeras que invierten en el país. En tanto que algunas encuentran que es beneficioso establecer relaciones con sus proveedores o clientes —lo que implicaría un intercambio fructífero entre ambas partes—, otras sólo se interesan en el recurso de la mano de obra barata. En este último caso, está ausente uno de los mecanismos de transferencia de tecnología que permitiría que un mínimo de información tecnológica incorporado a estas empresas se difundiera hacia la economía en general.

Más allá de las limitaciones del efecto *spillover* ya analizadas, surge la necesidad de reflexionar sobre los notorios casos en que sí ocurre la difusión o, al menos, hay un interés de la empresa extranjera por transmitir conocimientos a otras empresas bajo la premisa de un beneficio mutuo. A continuación presentamos dos ejemplos, uno en la industria automotriz y otro en la química. Ésta proporciona algunos casos ilustrativos de *spillovers*. Aquí están presentes grandes grupos nacionales privados que han aprovechado, en algunas de sus empresas o divisiones corporativas, las asociaciones con sus tecnólogos del extranjero. En la medida en que estas empresas gozan de una capacidad de aprendizaje, han logrado asimilar esta tecnología, incluso en ocasiones emprenden un camino propio sin su tecnólogo. Un ejemplo notable de *spillovers* durante la etapa de sustitución de importaciones fue la empresa Resistol, surgida de una coinversión con Monsanto, que fue pionera en la instalación de un centro de investigación y desarrollo con el ánimo de crear su propia tecnología. Aunque posteriormente ya no mantuvo el mismo interés,²⁷ sin duda se trata de una empresa altamente competitiva. Otro ejemplo es el del Grupo CyDSA, que entabla una asociación tecnológica con la empresa holandesa AKZO NV en la empresa Fibras Químicas entre 1960 y 1976. Ésta después fue vendida al Grupo Alfa, pero el Grupo CyDSA mantuvo inversiones en el mismo ramo y profundizó sus capacidades. A mediados de los noventa, adquirió varias empresas textiles en Aguascalientes y abrió un centro de investigación tecnológica en ese ramo y ha desarrollado y patentado tecnología por su cuenta.²⁸

²⁷ Kurt Unger, *Ajuste estructural y estrategias empresariales en México: las industrias petroquímica y de máquinas herramientas* (México: CIDE, 1994).

²⁸ David Romo, "Foreign Direct Investment in the Mexican Industry: Spillovers and the Development of Technological Capabilities" (tesis de doctorado, Princeton: Princeton University, 2002).

Actualmente existen ejemplos relevantes de empresas extranjeras que inciden en la productividad de sus clientes o proveedores y apoyan en algunos casos a empresas de su gremio, con un enfoque de colaboración con las asociaciones. Las beneficiadas pueden ser extranjeras o nacionales. Un ejemplo de este tipo se desprende de un estudio reciente que analiza las actividades de Dupont, de apoyo a sus clientes.²⁹ Dupont es una empresa estadounidense que se instaló en México desde la sustitución de importaciones, ubicada en las ramas de fertilizantes, fibras químicas y resinas, fundamentalmente. Los especialistas muestran el enfoque de la empresa por identificar sus “cuentas clave”, las cuales significan un importante volumen de compras, así como la perspectiva de una relación de largo plazo. Dupont ofrece a sus clientes “soluciones” que trascienden la mera venta de productos y servicios, a partir de una relación personalizada con ellos, lo que favorece una mayor confianza, que se ha convertido en un elemento esencial para la comercialización exitosa, pues el cliente debe percibir una verdadera preocupación de su proveedor por atender sus problemas y por sentirse asesorado, a diferencia de una mera transacción de compraventa. La empresa los apoya para identificar sus necesidades futuras y las tecnologías que podrán satisfacerlas. En contraparte, la firma propone un contrato de exclusividad de tres a cinco años en la dotación de “paquetes” de productos y servicios de alta tecnología, con la garantía de que mantendrá un alto grado de especialización en el eslabón específico de la cadena de valor de la cuenta corriente, además de una atención personalizada y comunicación permanentes.

Para atender a Lala, una de las grandes productoras de leche y sus derivados en México, el mismo estudio documenta dos programas desarrollados a mediados de 2002, en momentos distintos en la cadena de valor de este cliente. El primero ha respondido a necesidades de pintura para instalaciones y camiones repartidores, que han sido atendidas por la unidad de negocios especializada en pintura. El segundo está a cargo de otra unidad, dedicada a la elaboración de agroquímicos que favorezcan el mejoramiento de la producción de alimentos para vacas, con el fin de obtener más y mejor leche. Es indudable que si tiene éxito el resultado, para Dupont será un buen retorno, pero es igualmente cierto que el hecho de que de esto dependa del éxito del cliente implica una transferencia de conocimientos.

Otro estudio sobre la industria textil³⁰ muestra acciones de una filial de Dupont, productora de hilaturas en la cadena textil. La empresa comenzó un programa de acercamiento a sus clientes textiles y de la confección para resolver problemas, aplicar nuevos métodos y explorar conjuntamente oportunidades de negocio. El apoyo incluía un video y conferencias para resolver problemas técnicos. El programa funcionó tan bien que, en 1993, decidieron ir más adelante y visitar a los clientes de los confeccionistas (los distribuidores y comercializadores). En coordinación con una

²⁹ Celso Garrido y Enrique Martínez, “Creación de conocimiento, innovación y relaciones comerciales estratégicas. Los casos de Dupont México y Festo” (X Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica, ALTEC, 2003).

³⁰ Lilia Domínguez y Flor Brown, *Estudio de visión 2020 para la competitividad del estado de México, sector textil y del vestido* (Toluca: ITESM campus Estado de México, 2002).

empresa textil, trabajan en el diseño de productos que generaría el siguiente eslabón de la cadena (el confeccionista), mostrándolo en una exposición. Han apoyado la promoción no de la venta de sus tejidos, sino del concepto de nuevas prendas con potencialidad. El resultado esperado es que la empresa en cuestión tenga mayores probabilidades de ser seleccionada como proveedora.

Por último, pero no menos importante, esta empresa ha colaborado en el campo de la prevención de la contaminación. En los noventa, participó activamente para establecer en la Asociación de la Industria Química el programa de “Responsabilidad integral”, cuyo fin es facilitar a las empresas del ramo el cumplimiento de la normatividad ambiental e incorporar cambios tecnológicos y organizativos ambientalmente amigables. Los alcances de este programa son encomiables.³¹

El caso de la industria automotriz ha sido el más estudiado. A pesar del peso de la IED en tal sector y del cierre de muchas empresas nacionales, es indiscutible que las sobrevivientes han logrado incorporarse a la cadena de proveeduría de las empresas terminales. Esta situación es producto del avance de los fabricantes nacionales de autopartes para cumplir con los requisitos de la competencia internacional y la lucha por conseguir contratos de las ensambladoras. Las pruebas muestran que, durante los años ochenta, las empresas de autopartes que habían logrado un mayor avance durante la sustitución de importaciones se dedicaron a desarrollar sus capacidades tecnológicas, con énfasis en cambios en la organización del trabajo, inversiones en equipos modernos, como maquinaria de control numérico computarizada, centros de maquinado, robots, técnicas de mantenimiento computarizado, controles de proceso, etcétera.³²

Esta profunda transformación permitió a este conjunto de empresas cambiar de una producción de altos costos, falta de flexibilidad para el cambio, calidad deficiente y altos rechazos, a otra considerada hoy como de producción de “clase mundial” por su calidad, confiabilidad y métodos de producción flexibles. El cambio no fue fácil; en algunos casos, el proceso se prolongó durante más de diez años, tras haber iniciado en algunas empresas con el *retrofitting* de la maquinaria y, posteriormente, con la compra de nuevas máquinas con controles microelectrónicos, centros de maquinado y CAD-CAM. A estas modificaciones siguieron otras en los procesos productivos y la gestión administrativa, los ajustes en las entregas con los sistemas justo a tiempo,³³ los programas de calidad total y el desarrollo de una

³¹ Lilia Domínguez, “Environmental Performance in the Mexican Chemical Fibers Industry in the Context of an Open Market”, en Rys Jenkins, *Industry and Environment in Latin America* (Londres: Routledge, 2000).

³² Lilia Domínguez, “México”, en Susumu Watanabe, ed., *Microelectronic and Third World Industries* (Londres: Macmillan Press, 1993); Lilia Domínguez y Flor Brown, *Transición hacia tecnologías flexibles y competitividad internacional en la industria mexicana*, Las Ciencias Sociales (México: UACPY del CCH, UNAM, 1998), 33-64; J. Micheli, *Globalización y producción de automóviles en México* (México: UNAM, 1994).

³³ J. Ramírez, *La organización justo a tiempo en la industria automotriz del norte de México. Nuevos patrones de localización y eficiencia* (México: CIDE, 1997).

cultura de calidad en la comunidad laboral.³⁴ Así se conformó un grupo de empresas que se consolidaban como proveedores de primera línea de las empresas terminales. Éstas definieron un conjunto de criterios, de los cuales el precio de los productos era una condición necesaria, pero no suficiente. Tras diversas entrevistas realizadas por las autoras a lo largo de los noventa, se ha comprobado que otros elementos estaban presentes en las demandas de las terminales: procesos y productos de alta calidad y tecnología, enfoque de atención total hacia los clientes en términos de servicio, localización de las plantas cerca de sus instalaciones y ampliación de las actividades de investigación y desarrollo.

Las formas de contratación de las empresas armadoras cambiaron. Paulatinamente, comenzaron a contratar de manera directa menos proveedores, intentando comprar partes sólo a los del “primer anillo”. Eran contratos de largo plazo, en los que se establecían los compromisos tanto de aumentar la eficiencia como de reducir costos y precios, así como las penalidades específicas por incumplimiento.

Un estudio sobre las relaciones de cooperación entre empresas de la industria automotriz muestra, en términos generales, que las armadoras mantuvieron algunos apoyos de cooperación con las empresas nacionales, como efectuar adaptaciones, diseñar componentes o módulos específicos para las condiciones del país y adaptar la manufactura de piezas y componentes.³⁵ Por el contrario, con las filiales de proveedores internacionales no existe tal cooperación, pues sus relaciones son más bien esporádicas y específicas. Se limitan a asuntos como iniciar el desarrollo de un nuevo producto, programas para reducciones de costos y pequeños cambios en los componentes.

La cooperación tecnológica entre los proveedores nacionales y las empresas terminales inició con el rediseño de algunas partes, como estampados, asientos, cristales, arneses, ejes, transmisiones y algunos componentes que se incorporan a los autos producidos para el mercado interno.

Según las empresas entrevistadas,³⁶ los factores que influyeron en este proceso de acumulación de capacidades tecnológicas son la capacitación del personal, la planeación estratégica y la interacción, tanto con la casa matriz o con sus socios tecnológicos, como con los clientes. Los resultados de su encuesta confirman, en principio, nuestros resultados del análisis factorial sobre la importancia de la capacitación en las empresas nacionales.

La interacción tecnológica de la que se habló antes es notable en el caso de Chrysler y Tremec,³⁷ relación que se basa en “un intercambio de conocimientos e información tecnológica que hace posible realizar innovaciones, elevar la producti-

³⁴ Flor Brown, “Estrategias de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo en los 90” (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1996).

³⁵ Flor Brown e Isaac Minian, “Las redes inter-firma de proveedores innovadores: ¿están presentes en la industria de autopartes mexicana?”, *Investigación Económica* LVIII, no. 224 (1998): 91-118.

³⁶ Las empresas entrevistadas fueron Dirona, Mahle, Lear, Yorosu, Metalsa y Kantus en Monterrey; Cifunsa y Oxford en Saltillo; Rassini Rhem en San Luis Potosí; Velco en Celaya, y Tremec en Querétaro.

³⁷ Salvador Padilla y María de la Luz Martín Carbajal, “Tremec-Chrysler: una experiencia exitosa de innovación”, en *Memorias del Seminario Altec: 2003*, ed. en CD-ROM.

vidad”. Inicialmente de capital nacional, pasó a formar parte del grupo DESC (en coinversión con una empresa extranjera a mediados de los noventa), logró cumplir las exigencias que Chrysler impuso a sus proveedores, esto es, tener la capacidad tecnológica para participar en el diseño de los prototipos que la corporación planeaba introducir al mercado en los cinco años siguientes. El éxito de Tremec en su intento por entrar a la proveeduría de Chrysler debe buscarse en la historia de esta empresa productora de transmisiones y exportadora desde la etapa de sustitución de importaciones. Con el cambio de diseño automotriz sufrió un gran revés, pero no permaneció inmóvil y entró en un proceso de reestructuración a lo largo de los ochenta y noventa, con cambios tecnológicos en maquinaria y organizacionales. Durante algunos años, a fines de los ochenta, el negocio de la producción de componentes fue una parte importante de su ingreso. A pesar de que eso se consideraría un retroceso tecnológico frente a su antiguo negocio de producción del sistema de transmisión de autos. En una entrevista de las autoras, la empresa concedió que esta maquila fue una parte importante de su proceso de aprendizaje para convertirse en un productor de clase mundial.³⁸

Chrysler, por su parte, forma una especie de integración vertical (*extended enterprise*) en la que, como señalan Padilla y Martín,³⁹ cada empresa conserva su autonomía, independencia y sus propias responsabilidades en el momento de tomar decisiones. Este tipo de sistema implantado por la empresa implica que, tanto el comprador como el proveedor, aprenden y aportan conocimientos para el desarrollo tecnológico. La relación brinda un beneficio mutuo para ambos tipos de empresas, pues se intercambian conocimientos e información tecnológica que permiten realizar innovaciones, elevar la productividad y enfrentar los retos de la competencia mundial en la industria. Las fuentes de tecnología son endógenas y exógenas. Para las primeras cuenta con un laboratorio de investigación y desarrollo, y departamentos de ingeniería de producción y diseño. En cuanto a las segundas, la relación tecnológica con los usuarios no sólo es la fuente más importante de tecnología, sino que además ha establecido convenios que constituyen un venero más de progreso técnico. El personal del laboratorio y de las áreas de electrónica y mecánica se dedica a la automatización de los prototipos de transmisión, además de que en la investigación también participa Pro Drive, empresa inglesa.

En conclusión, en la generación de intercambio tecnológico entre empresas extranjeras y nacionales en el ramo automotriz, lo que sobresale son las relaciones de colaboración. Esto es algo distintivo de la industria automotriz, aspecto virtualmente ausente en otros sectores, con sus brillantes excepciones en algunas empresas.

Desde el punto de vista de la relación con el socio tecnológico, en la medida en que las empresas nacionales de autopartes no contaban con tecnología propia, las relaciones de cooperación con sus socios tecnológicos cobraron mayor importancia, a medida que avanzaba el proceso de desintegración vertical de las empresas arma-

³⁸ Domínguez y Brown, *Transición hacia tecnologías flexibles...*, 99-106.

³⁹ Padilla y Martín Carbajal, “Tremec-Chrysler...”.

doras. Esta cooperación fue fundamental para las empresas nacionales y dio como resultado alianzas estratégicas y *joint ventures*, aunque en parte esto significó la desnacionalización de las empresas de autopartes más avanzadas.

No todo es positivo. Un problema ha sido que sólo las grandes empresas de autopartes nacionales o con participación extranjera han logrado entrar al primer anillo. Sin embargo, el proceso se debilita en el segundo y así sucesivamente. Los proveedores internacionales brindan algunos apoyos a los proveedores del segundo nivel, como dar información sobre cambios tecnológicos, actividades de control de calidad y el desarrollo de producto, pero la realidad es que las relaciones de cooperación son muy limitadas, debido a la imposibilidad de establecer entre ambos tipos de proveedores contratos completos en los que se establezcan, además de precios y entregas, plazos largos, disminuciones de precios y penalizaciones. Las empresas del primer nivel temen no recuperar su inversión en el soporte a un proveedor, lo cual no propicia las condiciones para la cooperación. Prefieren trabajar con proveedores internacionales no con los nacionales. Por otra parte, estos últimos no cuentan con los recursos para invertir en el desarrollo de sus capacidades y habilidades para acceder a ese nicho.

Los casos anteriores muestran dos condiciones básicas presentes: 1. empresas nacionales con capacidad para interactuar con las empresas extranjeras, y 2. empresas extranjeras con un horizonte de largo plazo en el país y con interés de incrementar la proveeduría o los clientes en el país.

En cuanto al primer aspecto, hemos abordado ampliamente las actividades y el enfoque de aprendizaje que las empresas nacionales requieren para asimilar y mejorar las tecnologías del extranjero. Esto requiere de empresarios con visión de largo plazo, deseosos de arriesgar y promover cambios que impliquen emplear mano de obra con niveles de educación formal cada vez mejores, además de realizar programas de capacitación que puedan realizarse en la empresa. La renovación del parque de maquinaria es también importante en este esquema. Por último, la empresa debe invertir en la adquisición de un conjunto de conocimientos sobre un mercado que evoluciona constantemente y con los cambios plausibles en sus procesos y productos para satisfacerlo. En otras palabras, en el empresario mexicano recae un peso fundamental.

Hasta ahora, las que han logrado aprovechar las externalidades generadas por la presencia de la IED son las empresas grandes, en gran parte provenientes de grupos corporativos, las cuales cumplen con las condiciones anteriores; empresas que igualmente cuentan con los recursos para poner en marcha los programas mencionados.

No es infrecuente que algunos gobiernos municipales o estatales brinden todo tipo de incentivos para que se instalen empresas extranjeras, con miras a generar empleos y lograr una incidencia en la modernización de la industria local, sin tomar en cuenta si existen las condiciones necesarias en sus empresas locales. El resultado, obviamente, es muy limitado. Frente a esto, el generalizado rezago tecnológico entre los empresarios nos lleva a plantear que, independientemente de las características del empresariado, éste es ya un problema social cuya solución requiere la acción coordinada del sector gubernamental, que debe convocar a distintos sec-

tores de la sociedad: gobiernos estatales y municipales, universidades, centros de investigación y, por supuesto, empresarios. Detallar un programa semejante excede los alcances de este artículo.

La segunda condición para lograr un efecto *spillover* es atraer empresas con las características mencionadas y no a las maquiladoras tradicionales. Esto requiere no sólo de incentivos locales, sino de condiciones económicas favorables, como un creciente mercado interno y productores locales eficientes. Esto nos lleva a destacar la importancia del crecimiento del PIB para atraer la IED. Por otra parte, cabe resaltar que el efecto *spillover* involucra tiempo. Por tanto, las políticas deben tener una visión de largo plazo y no un carácter sexenal, como se ha señalado hasta el cansancio.

Por último, el caso de los *spillovers* de la industria automotriz no fue un producto exclusivo del mercado, sino el resultado de una combinación de factores. Por una parte, el cambio de esquema de política hacia la apertura; por la otra, un fino trabajo de concertación entre instancias gubernamentales y las empresas armadoras, lo que implicó una apertura en fases que dio algún tiempo a las empresas nacionales para modernizarse e incorporarse a la red de proveeduría. Asimismo fue determinante la capacidad financiera de las empresas nacionales ligadas a grandes grupos, dada la ausencia de condiciones crediticias adecuadas.

Otro aspecto menos citado en los materiales que abordan estos temas es el desarrollo de los clientes, tal como se mostró en el caso de Dupont, empresa que incluso en el caso de un sector tan deprimido como el textil, ha incursionado en investigación y desarrollo para apoyar a sus clientes en la resolución de problemas tecnológicos. Este ángulo es particularmente rico, ya que no se relaciona con las exportaciones, como ahora tiende a asociarse comúnmente a la IED, sino con el mercado interno. Ésta es una veta de análisis muy descuidada. Hay una interacción potencial de beneficio mutuo en la ampliación de este mercado. Podría decirse, entonces, que, desde esta perspectiva, la inestabilidad del crecimiento económico frena el potencial de *spillovers*.

Conclusiones

Las estimaciones de productividad laboral y factorial entre las empresas nacionales y extranjeras muestran que el grupo de las extranjeras tiene una productividad factorial mayor en comparación con las nacionales. La excepción son las industrias textil, peletera y del calzado, madera y derivados, industria química, hule y plástico y otras industrias, en las que el diferencial es muy pequeño. El diferencial de la productividad laboral es aún mayor para el promedio de la industria, con excepción de la peletera y la de calzado, productos metálicos básicos y automotriz, en los que ocurre el caso contrario. Este diferencial no garantiza, por sí mismo, que la presencia de empresas extranjeras incida positivamente en la productividad de las nacionales.

La distribución sectorial de las capacidades de las empresas extranjeras frente a las nacionales permitió identificar cuatro grupos: el primero, en el que el capital

nacional tiene una posición favorable en sus capacidades tecnológicas; el segundo, en el que las empresas extranjeras tienen una posición favorable en sus capacidades tecnológicas; el tercero, en el que hay coincidencia en una posición favorable entre empresas nacionales y extranjeras y, el cuarto y último, en el que hay coincidencia en una posición desfavorable de capacidades tecnológicas entre empresas nacionales y extranjeras.

Cuando hay coincidencia de capacidades tecnológicas entre empresas extranjeras y nacionales se da el campo más propicio para la presencia del efecto *spillover* de la IED.

La ocurrencia del efecto *spillover* tiene varios prerequisites: presencia de empresas nacionales con capacidad de interacción con las extranjeras; necesidad de empresarios con visión de largo plazo y deseosos de arriesgar y promover cambios, así como con la disposición de pagar mano de obra con cada vez mejores niveles de educación formal, además de realizar programas de capacitación dentro de la empresa y renovar el parque de maquinaria; por último, este esquema demanda empresas que inviertan en la adquisición de un conjunto de conocimientos en torno de un mercado que evoluciona constantemente, además de los posibles cambios en sus procesos y productos para satisfacerlo. En otras palabras, el eje fundamental es el empresario mexicano.

Es indispensable la presencia de empresas extranjeras interesadas en el negocio de largo plazo y en desarrollar un mínimo de proveeduría o de clientes en el país. Esta condición para lograr un efecto *spillover* requiere atraer empresas con las características mencionadas, no a las maquiladoras tradicionales. Esto necesita no sólo de incentivos locales, sino de condiciones económicas favorables, como un mercado interno creciente y productores nacionales eficientes, lo que conduce a destacar la importancia del tamaño del mercado interno y su crecimiento para atraer la IED.

La elección de un amplio sector con potencial de *spillover* para formular una política adecuada hacia la IED debe considerarse un elemento indispensable. Los indiscriminados incentivos de gobiernos municipales o estatales para que se instalen empresas extranjeras con miras a generar empleos e incidir en la modernización de la industria local, sin tomar en cuenta si existen las condiciones necesarias en las empresas de la región, no dan los resultados esperados. De hecho, los *spillovers* de la industria automotriz no fueron exclusivos de ese mercado, más bien fueron resultado de una combinación de factores, por un lado, el cambio de modelo de política hacia la apertura; por otro, un fino trabajo de concertación entre instancias gubernamentales y las empresas armadoras, lo que implicó una apertura en fases que dio margen a las empresas locales para modernizarse e incorporarse a la red de proveeduría. Asimismo, resultó determinante la capacidad financiera de las empresas nacionales ligadas a grandes grupos.

En conclusión, el efecto *spillover* requiere de un conjunto de factores que han estado casi ausentes en el modelo de desarrollo exportador. El generalizado rezago tecnológico entre los empresarios obliga a reflexionar sobre que, independientemente de las características del empresariado, este problema es social y su solución se logrará

con acción coordinada de distintos sectores de gobierno, sociales, educativos y, por supuesto, de empresarios.

Fuentes

AITKEN, BRIAN y HARRISON, ANN E.

1999 "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment?: Evidence from Venezuela", *American Economic Review* 89, no. 3 (junio): 605-618.

AMSDEM, ALICE

1992 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialized Countries*. Nueva York: Oxford University Press.

ARELLANO, MANUEL y O. BOVER

1990 "La econometría de datos de panel", *Investigaciones Económicas* 14, no. 1 (enero-marzo): 3-45.

BALTAGI, BADI H.

1995 *Econometric Analysis of Panel Data*. Nueva York: John Wiley & Sons.

BAUMOL, WILLIAM J., RICHARD R. NELSON y EDWARD N. WOLFF, eds.

1994 *Convergence in Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*. Oxford: Oxford University Press.

BELL, M. y K. PAVITT

1993 "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: World Bank.

BLALOCK, GARRICK

2001 "Technology from Foreign Direct Investment: Strategic Transfer through Supply Chains". Berkeley: Haas School of Business, University of California, mimeo.

BLOMSTRÖM, MAGNUS

1986a "Foreign Investment and Productive Efficiency: The Case of Mexico", *The Journal of Industrial Economics* 35, no. 1 (septiembre): 97-110.

1986b "Multinationals and Market Structure in Mexico", *World Development* 14, no. 4 (abril): 523-530.

BLOMSTRÖM, MAGNUS y HAKAN PEARSSON

1983 “Foreign Investment and Spillovers Efficiency in an Underdeveloped Economy: Evidence from the Mexican Manufacturing Industry”, *World Development* 11, no. 6 (junio): 493-501.

BLOMSTRÖM, MAGNUS y EDWARD N. WOLFF

1994 “Multinational Corporations and Productivity Convergence in Mexico”, en Baumol, Nelson y Wolff, eds., *Convergence in Productivity...*

BREUSCH, T.S. y A.R. PAGAN

1980 “The Lagrange Multiplier Test and Its Application to Model Specification in Econometrics”, *Review of Economic Studies* 47, no. 1 (enero): 239-254.

BROWN, FLOR

1996 “Estrategias de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo en los 90”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

BROWN, FLOR e ISAAC MINIAN

1998 “Las redes inter-firma de proveedores innovadores: ¿están presentes en la industria de autopartes mexicana?”, *Investigación Económica* LVIII, no. 224 (abril-junio): 91-118.

CALDERÓN, ÁLVARO, MICHAEL MORTIMORE y WILSON PERES

1996 “Mexico: Foreign Investment as a Source of International Competitiveness”, en John Dunning y Narula Rejeesh, *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*. Londres: Routledge.

CAVES, RICHARD E.

1974 “Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-Country Markets”, *Económica* 41, no. 161 (febrero): 176-193.

CEPAL

1999 “Inversión extranjera en América y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL.

2000 “Inversión extranjera en América y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

1973 “Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera”.

1993 “Ley de inversión extranjera”.

1998 “Reglamento de la ley de inversión extranjera y del registro nacional de inversiones extranjeras”.

DOMÍNGUEZ, LILIA

1993 "México", en Susumu Watanabe, ed., *Microelectronic and Third World Industries*. Londres: Macmillan Press.2000 "Environmental Performance in the Mexican Chemical Fibers Industry in the Context of an Open Market", en Rys Jenkins, ed., *Industry and Environment in Latin America*. Londres: Routledge.

DOMÍNGUEZ, LILIA y FLOR BROWN

1998 *Transición hacia tecnologías flexibles y competitividad internacional en la industria mexicana*. Las Ciencias Sociales. México: UACPyP del CCH, UNAM.2002 *Estudio de visión 2020 para la competitividad del Estado de México, sector textil y del vestido*. Toluca: ITESM, campus estado de México.2004 "Medición de las capacidades tecnológicas: propuesta de medición y agrupamientos para la industria mexicana", *Revista de la CEPAL*, no. 83 (Santiago de Chile, agosto): 135-51.

DUNNING y NARULA REJEESH

1996 *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*. Londres: Routledge.

DUSSEL, ENRIQUE, LUIS MIGUEL GALINDO y EDUARDO LORÍA

2003 *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*. México: Facultad de Economía, UNAM-Plaza y Valdés-BID-INTAL.

FRANSMAN, M. y K. KING

1984 *Technological Capability in the Third World*. Londres: Macmillan.

GARRIDO, CELSO y ENRIQUE MARTÍNEZ

2003 "Creación de conocimiento, innovación y relaciones comerciales estratégicas. Los casos de Dupont México y Festo", en *X Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica*, ALTEC.

GRETHER, JEAN-MARIE

1999 "Determinants of Technological Diffusion in Mexican Manufacturing: A Plant-Level Analysis", *World Development* 27, no. 7 (julio): 1287-1298.

HADDAD MONA y ANN HARRISON

1993 "Are There Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco", *Journal of Development Economics* 42: 51-74.

HARRISON, ANN

1994 "The Role of Multinationals in Economic Development: The Benefits of FDI", *The Columbia Journal of World Business* 29, no. 4 (abril): 6-11.

HASKEL, JONATHAN E., SONIA C. PEREIRA y MATTHEW J. SLAUGHTER

2002 "Does Inward Foreign Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?", *NBER*, Working Paper, no. 8724.

HAUSMAN, J.A.

1978 "Specification Test in Econometrics", *Econometría* 46, no. 2 (marzo): 251-272.

HSIAO, CHENG

2003 *Analysis of Panel Data*. Cambridge: Cambridge University Press.

INEGI

2003 *Encuesta industrial anual*. México: INEGI.

2001 *Encuesta nacional de empleo, tecnología y capacitación* (Enestyc). Aguascalientes: INEGI.

KOKKO, ARI

1994 "Technology, Market Characteristics, and Spillovers", *Journal of Development Economics* 43 (febrero): 279-293.

LALL, SANJAYA

1992 "Technological Capabilities and Industrialization", *World Development* 20, no. 2 (febrero): 165-186.

LUNDVAL, B.

2003 *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres: Pinter.

MÁTTAR, J., JUAN C. MORENO-BRID y W. PERES

2002 *Foreign Investment in Mexico after Economic Reform*, serie Estudios y Perspectivas no. 1. México: CEPAL.

MELLO, L.R.

1997 "Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey", *Journal of Development Studies* 34, no. 1 (enero): 1-34.

MICHELI, J.

1994 *Globalización y producción de automóviles en México*. México: UNAM.

MORENO-BRID, JUAN CARLOS

1999 *Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México*, serie Reformas Estructurales, 47. Santiago de Chile: CEPAL.

OCDE

2003 "Policy Influences on Foreign Direct Investment", *Economic Outlook, Special Focus on Foreign Direct Investment* 1, no. 73 (junio).

PACK, HOWARD y L. WESTPHAL

1986 "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality", *Journal of Development Economics* 22, no. 1: 87-128.

PADILLA, SALVADOR y MARÍA DE LA LUZ MARTÍN CARBAJAL

2003 "Tremec-Chrysler: una experiencia exitosa de innovación", *Memorias del seminario Altec* (CD).

RAMÍREZ, J.

1997 *La organización justo a tiempo en la industria automotriz del norte de México. Nuevos patrones de localización y eficiencia*. México: CIDE.

RAMÍREZ, M.D.

2000 "Foreign Direct Investment in Mexico: a Cointegration analysis", *The Journal of Development Studies* 37, no. 1.

RHEE, JONG WONG y THERESE BELOT

1989 "Does Foreign Investment Increase the Productivity of Local Firms", *World Bank Publications*, disponible en <<http://econ.worldbank.org/files/20979-wps2923.pdf>>, consultado en septiembre de 2003.

ROMIJIN, H.

1997 "Acquisition of Technological Capability in Small Firms in Developing Countries", *World Development* 25, no. 3 (marzo): 359-379.

ROMO, DAVID

2002 "Foreign Direct Investment in the Mexican Industry: Spillovers and the Development of Technological Capabilities". Princeton: Princeton University, tesis de doctorado.

SCHILDERINCK, J.

1970 *Factor Analysis Applied to Developed and Developing Countries*. Rotterdam: Rotterdam University Press.

SMARZYNSKA, BEATA

2002 "Spillovers from Foreign Direct Investment through Backward Linkages: Does Technology Gap Matter". World Bank, mimeo.

TABACHNICK, B. y L. FIDELL

2001 *Using Multivariate Statistics*. Boston: Allyn and Bacon.

TREMBLAY, P.

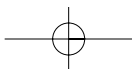
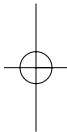
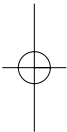
1998 "Technological Capability and Productivity Growth: An Industrialized/Industrializing Country Comparison". Montreal: Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO, mimeo).

UNGER, KURT

1994 *Ajuste estructural y estrategias empresariales en México: las industrias petroquímica y de máquinas herramientas*. México: CIDE.

YAN AW, BEE y GEETA BATRA

1998 "Technological Capabilities and Firm Efficiency in Taiwan (China)", *World Bank Economic Review* 12, no. 1: 59-79.



UNA DÉCADA DE IMPACTOS REGIONALES Y TERRITORIALES DEL TLCAN EN MÉXICO

*José Gasca Zamora**

Introducción

Es indiscutible que los procesos de apertura comercial generan una diversidad de impactos sobre las economías que se habían desarrollado durante décadas bajo políticas proteccionistas. En el caso del TLCAN, se considera que sus efectos han sido tanto positivos como negativos, dado que los países participantes se incorporaron bajo condiciones y capacidades desiguales.

Un tema insuficientemente tratado en las evaluaciones de los impactos de la globalización económica en general y los procesos de integración de áreas de libre comercio en particular es los cambios que ocurren a nivel subnacional, es decir, la dinámica de regiones y territorios vinculada con los procesos de comercio e inversión.

A partir del inicio del TLCAN en 1994, el análisis del desempeño y participación de las entidades federativas y ciudades de nuestro país abrió una discusión para tratar de determinar las “regiones ganadoras y perdedoras”, en el sentido de identificar posibles factores que explican la existencia de espacios beneficiados o excluidos de los procesos de comercio e inversión y el posicionamiento de las ciudades.

A una década del inicio formal del TLCAN, lo que se aprecia de entrada es un posicionamiento desigual de regiones y ciudades en el caso de México, lo cual da lugar a procesos complejos y contradictorios en la organización del territorio. Esto significa que a la vez que emergen nuevos centros, ejes y zonas dinámicas articuladas con el mercado del TLCAN, se continúan marginando regiones y con ello quedan desarticuladas de los procesos que definen la nueva configuración del territorio nacional. En este contexto también se observa el cambio en las jerarquías, mayor especialización y nuevas funciones de centros urbanos. Estos fenómenos están configurando una nueva geografía económica y un escenario donde simultáneamente ocurren procesos de articulación, integración y fragmentación territorial. Este artículo se propone dos objetivos: primero, conocer el saldo del TLCAN en términos regionales, esto es, los cambios registrados en la localización y participación geográfica de la producción, inversión y comercio ocurridos durante la década que ha recorrido el acuerdo comercial. Segundo, si reconocemos además que el TLCAN es un factor que ha incidido en la orientación geográfica de los circuitos de comercio e inversión en la última

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Correo electrónico: <jgasca@servidor.unam.mx>.

década, también se están generando procesos de reestructuración territorial por medio del despliegue de nuevos vínculos interterritoriales transfronterizos, tales como corredores comerciales y de transporte, lo mismo que nuevas jerarquías y funciones de centros urbanos.

Cabe señalar que los cambios regionales y territoriales generados en la última década en nuestro país no necesariamente son atribuibles al TLCAN. Ello nos permite arribar a conclusiones relativas en la evaluación, dado que el TLCAN, por sí mismo, no explica estos cambios. Este proceso comenzó hace dos décadas, puesto que México y Estados Unidos ya habían establecido una red importante de relaciones binacionales y transfronterizas. Como modelo económico y territorial de rasgos exógenos, es a mediados de la década de los ochenta cuando México se incorpora formalmente al GATT y culmina el esquema proteccionista, tras lo cual se llevan a cabo cambios en las políticas públicas y reformas para desregular diversos sectores de la economía.

Por ello, consideramos que el TLCAN es un proceso que, en todo caso, ha contribuido a reforzar tendencias previas en la estructuración del territorio y el posicionamiento de ciudades y municipios, sobre todo de los que ya contaban con alguna ventaja comparativa importante, o que permiten desarrollar encadenamientos intra e intersectoriales o economías de aglomeración. Estos factores son condicionantes territoriales que favorecen y consolidan el desarrollo de plataformas de producción y exportación en el marco del TLCAN. En este sentido, la escala resulta importante, pues, aunque se toma como referente el desempeño de entidades federativas, estos ámbitos subregionales no son estrictamente “ganadores o perdedores”, pues los procesos de inversión y comercio asumen comportamientos espaciales altamente localizados en ciudades.

Impactos regionales

A partir de la segunda mitad del siglo XX nuestro país se encauza hacia un esquema de desarrollo endógeno con una excesiva centralización del aparato productivo y el mercado. Esto fue resultado del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, políticas proteccionistas y procesos de inversión comandados por el Estado. En este contexto, se favoreció el desarrollo de la industria mediante la creación de infraestructura económica, exención de impuestos, abastecimiento de energéticos baratos, entre otros, lo que significaba esquemas privilegiados o compensatorios hacia distintas regiones y ciudades. Primordialmente, este patrón de desarrollo favoreció a la capital y a un conjunto de ciudades y entidades del centro del país.

Las inversiones, con un carácter territorial predominantemente centralizado, distorsionaron e inhibieron la mayor integración económico-regional del país, situación que se hizo evidente a mediados de los ochenta, cuando México adoptó la política de apertura comercial y transita hacia un modelo de apertura y de desarrollo territorial de rasgos exógenos. En este esquema, las regiones más atrasadas no tuvieron condiciones para participar en los nuevos procesos de comercio e inversión que se estaban gestando a escala hemisférica y mundial.

La adopción del TLCAN como propuesta de reactivación de la economía mexicana no consideró un mejoramiento específico de los desequilibrios regionales internos por medio de estrategias de compensaciones, sino un planteamiento de que la nueva dinámica de actividades económicas exportadoras y mayores inversiones foráneas podría beneficiar las regiones que el modelo de economía protegida había marginado del desarrollo.

Este supuesto se ha cumplido sólo parcialmente. Los diferentes sectores económicos, las entidades federativas y ciudades de nuestro país han resentido de manera diferenciada los beneficios que se pudieron haber derivado del TLCAN, y siguen mostrando desempeños y capacidades dispares para participar en los procesos de inversión y/o para competir en los mercados. Para dar cuenta de esta situación se evaluó el comportamiento durante la última década de dos indicadores por entidad federativa: el PIB y la inversión extranjera directa.

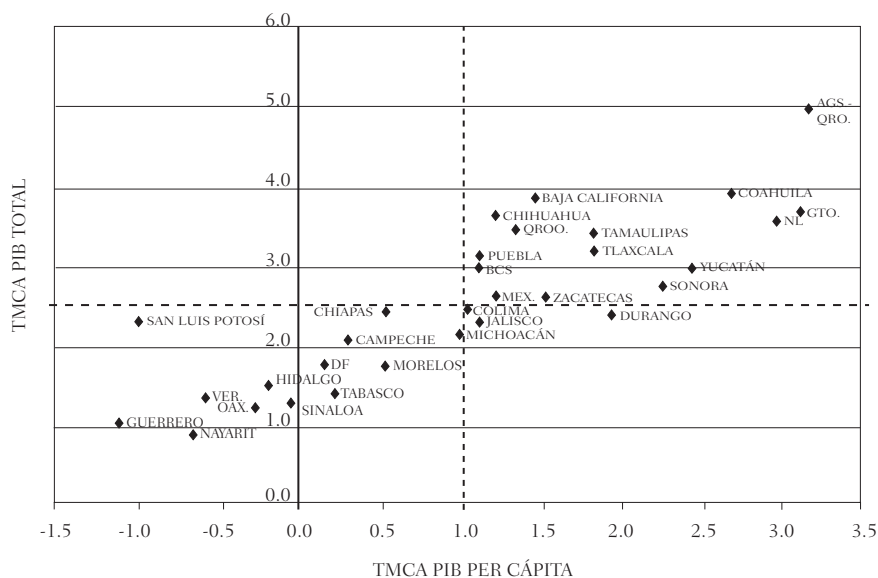
Las participaciones del PIB total por entidad federativa muestran un patrón ya conocido que se mantiene a lo largo del periodo analizado: una alta concentración en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Estas entidades en conjunto aportan casi 50 por ciento del PIB nacional. En términos proporcionales, fueron muy pocos los estados que incrementaron su participación en el PIB nacional entre los años de referencia comparados, es decir, 1993 y 2002. Entre éstos se encuentran Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Tamaulipas y Aguascalientes.

La dinámica de crecimiento del PIB total y del PIB per cápita por entidad federativa refleja de manera más clara los espacios que posiblemente adquirieron una mayor dinámica económica durante el periodo de vigencia del TLCAN (véase la gráfica 1). Las entidades que tuvieron el mayor dinamismo fueron Aguascalientes y Querétaro, las cuales registraron crecimiento del PIB total de cerca de 6 por ciento promedio anual y más de 3 por ciento en el caso del PIB per cápita durante el periodo analizado. Otras entidades que mostraron crecimientos significativos fueron Coahuila, Nuevo León y Guanajuato. Se identificó un grupo de entidades en un rango intermedio, por ejemplo, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Sonora y Baja California. Por otra parte, varios estados se comportaron de manera muy similar a la media nacional en ambos indicadores, tal es el caso de Puebla, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Zacatecas y Baja California Sur.

Las entidades menos dinámicas y que se pueden considerar como “estancadas” o en “retroceso” son las que estuvieron por debajo de la media nacional en ambos indicadores. Un primer grupo es Chiapas, Distrito Federal, Morelos, Campeche, Hidalgo y Sinaloa. Otro grupo corresponde a las entidades peor posicionadas, entre las que se encuentran Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Nayarit.

Durante el periodo analizado, es difícil establecer una correlación directa y altamente significativa entre el TLCAN y la dinámica del PIB de algunas entidades, pues no todas las regiones han orientado su producción hacia el mercado externo, debido a que existe también un mercado interno dinámico. El comportamiento del PIB en México durante los diez años del TLCAN ha sido errático y se relaciona también con momentos de crisis, ciclos de la economía mundial y desaceleración económica de Estados Unidos, lo cual afecta de manera diferencial a las entidades federativas.

GRÁFICA 1
 CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL PIB TOTAL Y PIB PER CÁPITA
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1993-2002



Un factor que explica mejor la dinámica de los espacios regionales en relación con el TLCAN es la inversión extranjera directa (IED) por entidad federativa. La IED representa en los últimos veinte años un factor medular en el comportamiento de la economía nacional y, sobre todo, de ciudades específicas del territorio nacional. Ello presupone una correlación directa entre los sectores ganadores y los lugares de ubicación seleccionados por empresas transnacionales, predominantemente de capital estadounidense.

En el rubro de la IED, México se ha beneficiado del mayor proceso de apertura y de cambios en las leyes de inversión. Nuestro país es el tercer receptor de IED entre los países en desarrollo. En el periodo 1994-2003, México recibió más de 142 000 millones de dólares en IED. En el año 2003, México fue el primer receptor de IED en América Latina y 68 por ciento de aquélla proviene de Estados Unidos y Canadá.¹

Con el TLCAN México ha adquirido una mayor especialización a partir de ciertas ventajas comparativas para atraer nuevas inversiones. Esto es válido para los sectores de manufacturas electrónicas y eléctricas, automotriz y autopartes, textil y confección, alimentos, bebidas, tabaco y químicos y plásticos, así como comercio y servicios

¹ Secretaría de Economía, "El TLCAN a diez años de entrada en vigor" (Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, 2004, mimeo).

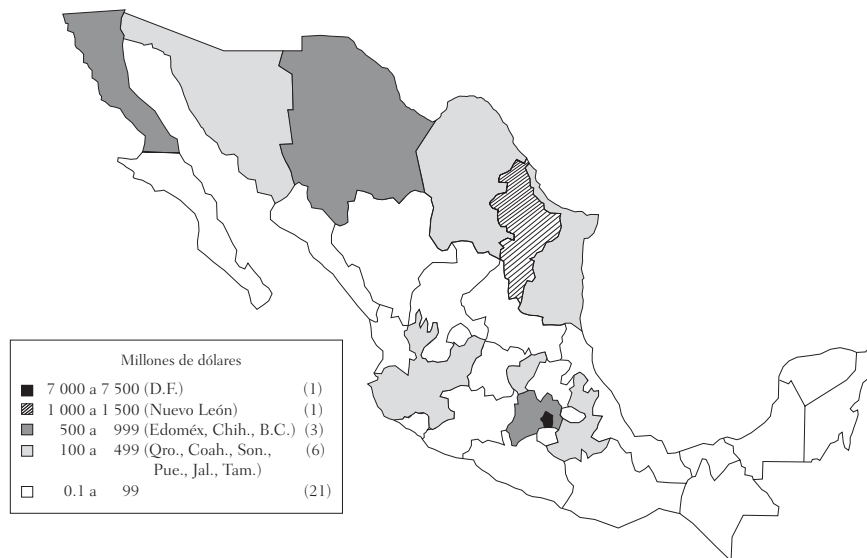
especializados. Estos rubros son los mejor posicionados en cuanto a participación en el mercado de Estados Unidos, lo que significa que utilizan buena parte del territorio mexicano las empresas estadounidenses como plataforma para la producción y exportación de los productos que se incorporan al mercado norteamericano.

Aunque el comportamiento de la IED que ha llegado a México en la última década ha sido errático, se registró un total acumulado de 138 587 millones de dólares durante el periodo 1994-2003. Esto significó una recepción promedio anual de 12 598 millones de dólares por este concepto.

Por entidad federativa, la IED continúa presentando un patrón de concentración en pocas entidades. El Distrito Federal fue receptor de casi 60 por ciento de IED de 1994 a 2003, cuando recibió alrededor de 7 500 000 000 de dólares en promedio cada año. La entidad más cercana es Nuevo León, que percibió poco más de mil millones de dólares promedio anual durante el mismo periodo. Además de estos estados, se puede considerar un grupo de relativa importancia que ha logrado posiciones relevantes como receptores de IED, entre los que se encuentran Baja California, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Tamaulipas, Puebla, Sonora, Coahuila y Querétaro.

No obstante haber identificado las entidades “ganadoras” en términos de captación de la IED, cabe señalar que en el comportamiento espacial de dicha inversión,

MAPA 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO
PROMEDIO ANUAL DEL PERIODO 1994-2003



FUENTE: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, en <<http://www.economia.gob.mx>>.

la escala resulta importante para un análisis más riguroso de esta variable, toda vez que no son beneficiados los ámbitos estatales en su conjunto sino ciudades y municipios específicos.

Vale la pena señalar que previamente al TLCAN ya se percibían tendencias de localización de la IED hacia algunas entidades y ciudades. No obstante, a partir de 1994 este patrón de distribución tiende a consolidarse, porque diversas ciudades, identificadas como los principales destinos de IED, mantienen o refuerzan su posicionamiento en este rubro.

Los factores que han favorecido las tendencias de localización de la IED en determinadas ciudades son variados y se presentan de forma simultánea. Entre los más importantes se encuentran:

1. *La condición fronteriza.* Los puertos de entrada fronterizos y marítimos representan en sí mismos plataformas para la exportación; son los lugares privilegiados por la infraestructura de transporte y servicios aduaneros que brindan para la movilización interna y externa de mercancías.
2. *La cercanía a la frontera con Estados Unidos* (hasta 400 kilómetros). Se traduce en la ventaja comparativa de abaratamiento de costos de transporte y permite localizaciones estratégicas en los corredores industriales transfronterizos.
3. *Mano de obra barata o especializada.* Permite el abaratamiento de costos de producción o acceso a recursos humanos calificados.
4. *Especialización productiva e infraestructura.* Facilita el aprovechamiento de equipamiento, mano de obra especializada, servicios complementarios y encañamientos intersectoriales de que previamente disponen los centros urbanos en parques, corredores o distritos industriales.
5. *Acceso a ejes troncales de transporte o puertos.* Facilita la conectividad a cadenas logísticas de transporte o corredores industriales y permite abaratar costos por desplazamiento de mercancías.
6. *Encadenamientos intersectoriales o economías de aglomeración.* Permite establecer complementariedad y sinergias en procesos productivos, facilita el acceso a subcontratistas, infraestructura y servicios complementarios.

De acuerdo con estas condiciones y ubicando la dinámica locacional que en los últimos años tiene la IED por ciudad o municipio, se han identificado tres patrones de distribución espacial que nos muestran hacia dónde se han dirigido o consolidado los procesos de inversión y comercio:

- a. El eje de ciudades maquiladoras de la frontera norte. Se trata de espacios beneficiados no solamente por su posición estratégica o disponibilidad de mano de obra barata, sino por la especialización y creación de nuevos parques maquiladores. Nos referimos a ciudades fronterizas como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Matamoros, que se han especializado en los sectores de la electrónica, aparatos eléctricos, plástico, ensamble de equipo de cómputo e industria química, entre otros, pero además conforman los puertos terrestres de impor-

tación y exportación de mercancías hacia Estados Unidos. Los núcleos dinámicos del TLCAN son las ciudades medias del norte de México y el centro-occidente, donde se han creado, desde mediados de los ochenta, nuevas infraestructuras para las ensambladoras automovilísticas en Hermosillo, Chihuahua y Saltillo-Ramos Arizpe, Aguascalientes, Torreón-Gómez Palacio (Durango) y Silao. En varias de estas ciudades, como Querétaro y Saltillo-Ramos Arizpe, se han conformado sinergias y encadenamientos productivos y procesos de subcontratación hacia distintas proveedoras de autopartes.

- b. En otros casos, se trata de ciudades que cumplen la importante función de articular estrategias productivas y exportadoras hacia maquiladoras o empresas filiales o matrices en México y Estados Unidos, que mantienen una ubicación geográfica articulada con los ejes carreteros y los destinos terrestres y marítimos importantes que facilitan las conexiones hacia el mercado estadounidense.

También se trata de ciudades que se han especializado en los sectores de electrónica y equipo de cómputo (Guadalajara y Aguascalientes); textil y de confección de prendas (Torreón-Gómez Palacio, Aguascalientes); industria alimentaria (Guadalajara, León, Monterrey, Irapuato, Celaya, Aguascalientes y Torreón-Gómez Palacio). La IED en servicios financieros y especializados ha beneficiado preferentemente a grandes urbes como Monterrey y Guadalajara.

- c. El núcleo dinámico del mercado nacional se encuentra todavía vinculado a la capital del país y la corona megalopolitana de las ciudades del centro del país. En este esquema, los sectores dinámicos siguen siendo el de la industria de automóviles y autopartes, textil y confección de prendas; comercio y servicios financieros y especializados e industria química y farmacéutica. Destacan el Distrito Federal y las ciudades de Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tula, San Juan del Río, Tlaxcala y Tepeji.

A partir de la configuración de una geografía económica del país, vinculada con la dinámica de inversiones foráneas y los nuevos posicionamientos que asumen espacios regionales y varias ciudades medias en este proceso, se infiere una transición hacia un modelo territorial emergente. Según Chamboux-Leroux,² el proceso del modelo territorial industrial dominante en décadas pasadas, en un esquema *centro-periferia*, ha dejado su lugar a un patrón de tipo *bipolar* constituido, por un lado, por los estados y ciudades fronterizos, y por otro, por las entidades del centro. El gran perdedor sería, en todo caso, el territorio del sur-sureste del país, donde recientemente se ha puesto en marcha el Plan Puebla-Panamá, en un esfuerzo gubernamental orientado a la expansión de infraestructura física de la región (carreteras, presas hidroeléctricas, etc.) para buscar su posible posicionamiento en los flujos de inversión, con base en las ventajas comparativas que representan sus recursos naturales, ubicación geográfica y su condición de proveedor de mano de obra barata y abundante.

² Jean-Ives Chamboux Leroux, "Efectos de la apertura comercial en las regiones y en la localización industrial en México", *Comercio Exterior* 51, no. 7 (julio de 2001).

Vínculos territoriales transfronterizos

Además de la innegable importancia que han tenido los procesos seculares en la articulación territorial norte-sur que han caracterizado las relaciones y los vínculos entre México y Estados Unidos, la reciente apertura económica, formalizada por el TLCAN y otros acuerdos comerciales, ha repercutido en la expansión de los circuitos de mercancías, en los emplazamiento de IED canalizada hacia diversas ciudades del norte y centro-norte de México y en el establecimiento de infraestructura que sirve de apoyo a los procesos de circulación internacional de personas, bienes y servicios.

Uno de los mecanismos de inserción de los territorios a circuitos globales se relaciona con las diversas formas de externalización y fragmentación espacial de procesos productivos que, según la nueva lógica de organización de las empresas transnacionales, se intenta volver eficiente y racionalizar procesos productivos tendientes a abaratar costos de producción. Así, junto a la base infraestructural que van generando las redes del transporte, se configuran diferentes modalidades de articulación territorial entre México y Estados Unidos a través de corredores de transporte y de carácter industrial.

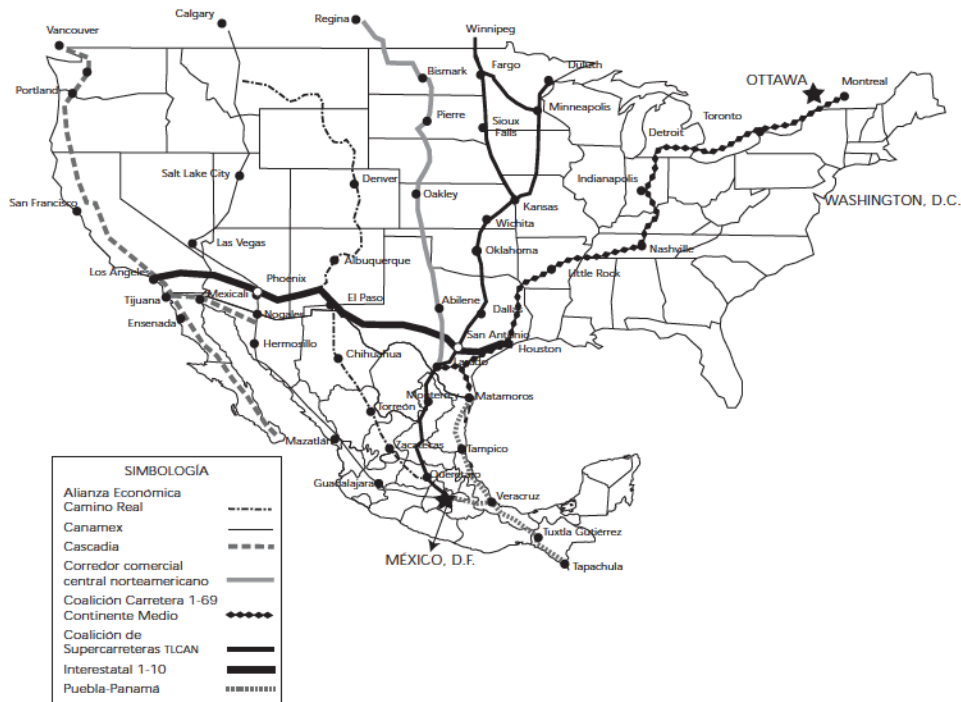
La frontera México-Estados Unidos se considera la región donde ocurre la mayor circulación de bienes y personas a nivel internacional. Los flujos y procesos de circulación binacional a partir de la aprobación del TLCAN se incrementaron considerablemente. Entre 1993 y 2003, el comercio entre México y Estados Unidos se triplicó, pues pasó de 85 mil millones a 244 mil millones de dólares.³ La mayor parte de las mercancías fueron transportadas por carretera, en consecuencia, el tráfico transfronterizo por tierra ha aumentado 170 por ciento entre 1994 y 1999; asimismo, se calcula que en 1999 el autotransporte realizó 4.2 millones de cruces fronterizos. Esta expansión ha generado nuevas necesidades y presiones sobre la infraestructura carretera y aduanal, al tiempo que se han instrumentado medidas anti-contaminantes y de seguridad, lo cual, a su vez, se utilizó como pretexto para el bloqueo de transportistas mexicanos.

En aras de consolidar e impulsar nuevos corredores por efecto del mayor movimiento transfronterizo de bienes y capitales entre las empresas matrices y mercados norteamericanos, por un lado, y los centros manufactureros de producción, por otro, los tres países del TLCAN desarrollan nuevas estrategias de transporte de alcance transcontinental, en lugar de sistemas carreteros nacionales o regionales a partir del diseño de "supercarreteras" transnacionales que podrían consolidar, prolongar o reorientar alguno(s) de los corredores económicos señalados, sobre todo si permite la articulación territorial norte-sur (véase el mapa 2).

Un corredor de transporte/comercio requiere una infraestructura física y comercial altamente desarrollada, disponibilidad de especialistas profesionales y de negocios (como agentes aduanales) y vínculos importantes a nivel comunitario entre políticos, empresarios y la población en general. En la Ley TEA-21, el gobierno federal de Estados Unidos designó determinadas zonas de transporte como "co-

³ *Ibid.*

MAPA 2
 INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPALES CORREDORES CARRETEROS
 ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



FUENTE: SCT, *Documento base sectorial para la formulación del Plan de Desarrollo de la Frontera Norte 2001-2006* (México: Sector Comunicaciones y Transportes, Coordinación General de Planeación y Centros SCT, 2002).

redores de alta prioridad”. Seis de las áreas definidas son los principales corredores de comercio y transporte que enlazan a México, Estados Unidos y Canadá.⁴

Entre los corredores de transporte definidos a partir de los distintos proyectos de supercarreteras más importantes a nivel de región de América del Norte se encuentran: 1) el corredor llamado “Interstate 69”, vía del este, que uniría a Quebec, Montreal y Toronto con Indianápolis y Houston y a éstos con Monterrey y la ciudad de México; 2) Interstate 35 (I-35), también conocida como “internacional NAFTA superhighway” o “supercarretera TLC”, corredor del centro-este que vincularía Winnipeg, Canadá, con Kansas City, Dallas-Forth Worth y Laredo, y con Nuevo Laredo, que conecta Monterrey y llega a la ciudad de México; 3) el corredor “camino real”

⁴ Julie Schneider, “El TLC y el transporte: impactos en la frontera México-Estados Unidos”, *Borderlines*, no. 5 (junio de 2000).

o Cam Real, vía central que uniría los tres países desde Regina en Canadá, pasando por Denver, Albuquerque y El Paso, en Estados Unidos, prolongándose a México por Ciudad Juárez, Chihuahua, y Monterrey hasta la ciudad de México; por último, 4) el corredor Canamex, eje que se sitúa en el oeste de la región y partiría de Edmonton y Calgary en Canadá, se prolongaría hacia el sur por las entidades de Montana, Wyoming, Nebraska, Colorado, Utah y Arizona, y penetraría a nuestro país por el noroeste desde Sonora hasta la ciudad de México, pasando por Guadalajara.

Se calcula que entre 60 y 70 por ciento de los flujos de comercio entre México y Estados Unidos ocurre entre entidades fronterizas de ambos países,⁵ en este esquema resulta importante señalar que la circulación de mercancías entre México y Estados Unidos se concentra en el corredor I-69 del noreste que corresponde al eje ciudad de México-Querétaro-San Luis Potosí-Monterrey-Nuevo Laredo-Dallas-Houston; en este segmento circula más de 50 por ciento del transporte de carga entre México y Estados Unidos.⁶ Los procesos de articulación favorecidos por el TLCAN tienden a privilegiar los espacios del mercado externo y contribuyen a fortalecer vínculos territoriales transfronterizos, los cuales se profundizarán en los próximos años, lo cual implica una mayor articulación externa del norte de México con el suroeste de Estados Unidos y requerirá infraestructuras físicas y aduaneras para el tránsito rápido y eficiente de mercancías.

Conclusiones

En una década, el TLCAN ha reforzado las tendencias en la organización del territorio observadas desde mediados de los ochenta. El proceso de reestructuración territorial, promovido por el modelo de apertura, no es homogéneo porque no incorpora grandes espacios regionales, sino centros regionales, ciudades y corredores económicos que comandan los nuevos procesos de desarrollo económico y articulación hacia el interior de las regiones y fuera del país.

El diagnóstico inicial de que el TLCAN reforzaría el esquema de “regiones ganadoras y regiones perdedoras” ahora es más claro, aunque se visualiza con mayor precisión en la dinámica, la especialización, así como en las nuevas jerarquías y articulaciones que van asumiendo diferentes centros urbanos que se ubican como las más importantes plataformas de producción y exportación. Bajo este esquema, se fortalece un modelo caracterizado por la consolidación del núcleo dinámico de la economía nacional: la ciudad de México, las ciudades de la corona megalopolitana y dos grandes regiones emergentes donde se ubica un conjunto de ciudades medias emergentes, en el centro-occidente y la franja norte de México. El sur-sureste de México sigue siendo la región excluida del TLCAN.

⁵ David Molina, “Dinámica económica de la región fronteriza México-Estados Unidos”, en John Bailey, comp., *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica* (México: Miguel Ángel Porrúa-Georgetown University-Flacso, 2003).

⁶ *Ibid.*

En este tratado no existe una definición explícita de desarrollo regional como tampoco está implícita una prospección de impactos territoriales, porque la concepción es sectorial y está orientada hacia algunas ramas dinámicas de la economía mexicana y del mercado estadounidense. Los procesos económicos del TLCAN demandan inversión en diferentes aspectos, los cuales, por su inercia, provocan impactos territoriales significativos y se reflejan en una profundización de las asimetrías regionales.

Debido a ello, surge la necesidad de diseñar una política de cohesión del territorio y de promoción del desarrollo regional en aras de disminuir progresivamente las desigualdades en los efectos de la integración. Esto tiene dos posibles cauces, uno interno y otro externo. El primero implica cambios institucionales y políticas destinados a promover el desarrollo con un sentido de cohesión y equilibrio regionales mientras que el segundo requiere superar el esquema de integración “superficial” del TLCAN para dar paso a una agenda “TLCAN plus”, en la cual se consideren mecanismos (institucionales, financieros, etc.) para amortiguar los impactos subnacionales y territoriales adversos generados por los procesos de comercio e inversión del TLCAN.

Fuentes

ALEGRÍA OLAZÁBAL, TITO

1997 “Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México”, *Revista de la CEPAL*, no. 61 (abril).

ARROYO GARCÍA, FRANCISCO

2001 “Dinámica del PIB de las entidades federativas en México, 1980-1999”, *Comercio Exterior* 51, no. 7 (julio).

BAILEY, JOHN, comp.

2003 *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*. México: Miguel Ángel Porrúa-Georgetown University-Flacso.

CHAMBOUX LEROUX, JEAN-IVES

2001 “Efectos de la apertura comercial en las regiones y en la localización industrial en México”, *Comercio Exterior* 51, no. 7 (julio).

CORONA, J. y M. ÁNGEL

2003 “Efectos de la globalización en la distribución espacial de las actividades económicas”, *Comercio Exterior* 53, no. 1 (enero).

GASCA ZAMORA, JOSÉ

2002 *Espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, CARLOS

- 1995 “Los senderos de la integración: experiencias de España y México”, *Comercio Exterior* 45, no. 2 (febrero).

GONZÁLEZ TERREROS, LUCÍA y SERAFÍN MALDONADO AGUIRRE, coords.

- 2003 *La globalización y sus impactos territoriales*. México: Universidad de Guadalajara.

KATZ, ISAAC

- 2000 “Impacto regional del TLCAN. Un análisis de la industria manufacturera”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro, coords., *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.

LEYCEGUI, BEATRIZ

- 2000 “Acordar para disentir: la solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Leycegui y Fernández de Castro, coords., *¿Socios naturales?...*

MESSMACHER LINARTAS, MIGUEL

- 2000 *Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*. Documento de Investigación, no. 2000-4, Dirección General de Información Económica del Banco de México.

POLÈSE, MARIO y SALVADOR PÉREZ M.

- 1992 “La integración económica norteamericana y cambio regional en México”, *Comercio Exterior* 45, no. 2 (febrero).

ROSAS, MARÍA CRISTINA

- 2002 “México y Canadá ante los procesos de la globalización y regionalización”, en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas, coords., *México y Canadá ante los procesos de la globalización. Fronteras tensionadas en América del Norte*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa-Grupo Editorial Porrúa.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2002 “El TLCAN a diez años de entrada en vigor” (Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, mimeo). Dirección General de Inversión Extranjera, disponible en <<http://www.economía.gob.mx>>.

WONG GONZÁLEZ, PABLO

- 1997 *Integración de América del Norte: implicaciones para la competitividad y competencia internacional de las regiones*. Santiago de Chile: Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES.

EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO A DIEZ AÑOS DEL TLCAN

ECONOMÍAS DISPAREJAS, NEGOCIACIONES ASIMÉTRICAS Y RESULTADOS PREVISIBLES

*Alicia Puyana**

*José Romero***

Introducción

El TLCAN es el elemento central de la liberalización de la economía mexicana emprendida como respuesta a la crisis de la deuda. A veinte años de iniciado el proceso de apertura y a dos lustros de vigencia del tratado, México es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del orbe. Sus aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre; si bien esta liberalización no es plena, existen objetivos de política sectorial, en los capítulos automotriz, de textiles y de comunicaciones o mantenimiento de los estímulos a la maquila.

El TLCAN innovó en muchos sentidos e integra asimetrías inéditas: la potencia económica, tecnológica y política mundial con un país en desarrollo. Es una zona de libre comercio que incorpora aspectos y sectores que sólo se incluyen en mercados comunes o en uniones económicas: propiedad intelectual, intercambio de servicios, compromisos sobre inversión extranjera o los acuerdos paralelos ambiental y laboral.

El TLCAN también innovó al someter plenamente el sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria. Desde sus orígenes, los esquemas de integración económica regional han constituido un elemento de política comercial orientada a lograr ganancias marginales en productividad para el sector industrial. Entre países en desarrollo, la integración se consideraba una segunda opción óptima frente al proteccionismo sustitutivo y una vía hacia la segunda etapa de la industrialización. El sector agropecuario fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria en la Unión Europea. Ni en la creación del GATT ni en las rondas de negociación posteriores se introdujo la agricultura.¹ La Ronda de Uruguay (RU) fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario. De hecho, los conflictos que se manifestaron en torno a este tema fueron una de las razones que la prolongaron al punto de poner en peligro la firma de acuerdos definitivos. En las negociaciones de Doha, los desacuerdos sobre la agricultura demostraron que los conflictos de intereses entre los países desarrollados y los que están en desarrollo parecen infranqueables, mientras los primeros no acepten reducir los

* Profesora-Investigadora de Flacso, sede México. Correo electrónico: <apuyana@flacso.edu.mx>.

** Profesor-Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Correo electrónico: <jromero@colmex.mx>.

¹ M. Finger, "GATT's Influences on Regional Arrangements", en Jaime de Melo y Arvind Panagariya, eds., *New Dimension in Regional Integration* (Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1993).

subsidios a la agricultura y rehúsen abrir sus mercados a las exportaciones agropecuarias de los segundos.

En la agricultura mexicana, el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo 27 de la Constitución, las medidas adoptadas al acceder al GATT y aquellas instrumentadas en el marco de los programas de ajuste estructural; es decir, el TLCAN se erige como el instrumento de política sectorial agropecuaria que induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar su productividad. El gobierno buscaba que el TLCAN propiciara traslados de los factores productivos sectoriales: empleo, capital y tierra, desde aquellas actividades que no pudieran competir con las importaciones de Estados Unidos y Canadá, hacia aquellas competitivas en los mercados nacional e internacional. Estos movimientos inducirían ganancias de eficiencia por cambios en: 1) la estructura productiva, que suponían mayor producción de frutas y hortalizas, y contracción en el cultivo de granos básicos y oleaginosas; 2) el uso y retribución a factores que requerían menor empleo sectorial total, menor masa salarial total y más tierra e inversiones dedicadas a los productos competitivos, con mayores retribuciones a estos factores; 3) el intercambio comercial: mayores importaciones de granos básicos y oleaginosas y crecientes exportaciones de frutas y hortalizas. Como veremos, sí se han presentado algunos efectos.

Los intereses nacionales al negociar el TLCAN

Con el TLCAN, México buscaba un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos;² utilizar los acuerdos comerciales para consolidar las reformas políticas internas; atraer las inversiones extranjeras; establecer un mecanismo de solución de controversias entre las partes; asegurar un crecimiento económico más acelerado y sostenido y, con ello, desalentar la emigración a Estados Unidos. En la agricultura, se mencionan los siguientes objetivos: garantizar el acceso libre de los productos mexicanos a los mercados de Canadá y Estados Unidos; asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste equilibrado del sector; brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor; asegurar el acceso de los productores a los insumos en condiciones de competitividad internacional; garantizar el derecho a establecer un sistema moderno de apoyos directos que sustituya los otorgados a través de mecanismos de protección comercial; procurar términos de intercambio que propicien un cambio a cultivos o actividades que generen mayor ingreso para el productor y crear mecanismos operativos que eliminen la discrecionalidad en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias.

² Además de los documentos oficiales, es amplia la bibliografía que en diferentes épocas ha analizado los objetivos implícitos y explícitos que llevaron al gobierno de Salinas a plantear a Estados Unidos el interés por negociar el establecimiento de una zona de libre comercio. Para un estudio reciente sobre este tema, véase Alicia Puyana, *The Mexican Road to Open Regionalism. Trade Agreements with Developed Countries* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002), que presenta una completa y actualizada bibliografía al respecto.

Estos intereses nacionales mexicanos enfrentaron los de Canadá y Estados Unidos. El primero buscó mantener los acuerdos de su tratado bilateral con el segundo y Estados Unidos se ha regido por un principio básico: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”.³

Un cambio radical de la posición mexicana en las negociaciones del TLCAN se produjo respecto a la agricultura, cuando se aceptó eliminar gradualmente y sin excepciones los aranceles ordinarios a todos los productos. México quería excluir el maíz y el frijol; Estados Unidos excluiría el tomate, los cítricos, el azúcar y otras legumbres que interesaban a México. Para ambos países, “resultaba más fácil negociar y hacer aceptar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que tratar de negociar y definir una lista de excepciones”.⁴

México inició la reforma del sector agropecuario en los años ochenta con su ingreso al GATT, para lo cual acometió una intensa liberalización unilateral de su economía y puso en marcha las reformas estructurales.⁵ La RU del GATT introdujo por primera vez la agricultura en las negociaciones multilaterales y estableció la tarificación, conversión de cuotas y barreras no arancelarias en aranceles, una medida más transparente de protección. México aprovechó su condición de país en desarrollo y estructuró un arancel consolidado base con amplia protección para el sector: un arancel para carne de aves de 260 por ciento, con el compromiso de reducirlo a 234 por ciento en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue de 215 por ciento con un compromiso de reducción a 194 por ciento en el año 2004.⁶ El hecho de que prácticamente 90 por ciento del intercambio agroalimentario lo realiza México con Estados Unidos deja sin valor estos niveles arancelarios de la RU y la posibilidad de proteger el sector. Empero, se mantienen como salvaguardas muchos de los compromisos en otras áreas, por ejemplo, mecanismos de desarrollo rural que México puede aplicar en caso de daño comprobable.

¿Asimetría entre las economías y simetría en los compromisos?

Las brechas económicas. En el momento de las negociaciones y firma del TLCAN era evidente que México estaba muy a la zaga de sus socios regionales y en el contexto de la OCDE, grupo al cual ingresaría por arte de la firma del acuerdo. El TLCAN

³ Senador Norman Coleman, carta de protesta por las recientes medidas antidumping aplicadas por el gobierno de México.

⁴ M.N. Gifford, “Agricultural Liberalization under NAFTA: The Negotiation Process”, en R.M.A. Loyns et al., comps., *Trade Liberalization under NAFTA: Report Card on Agriculture* (Texas: Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Texas A&M University, 2001).

⁵ José Romero y Alicia Puyana, *10 años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano* (México: Flacso-Colmex, 2004).

⁶ Merlinda de Ingco, *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?*, Working Paper no. 1500 (Washington: Banco Mundial, 1995), 2.

conforma una región altamente asimétrica al considerar las distancias que separan el PIB/C mexicano y el estadounidense o la productividad económica.⁷ El PIB/C total estadounidense es entre 16 y 21 veces mayor que el mexicano en el periodo 1998-2001; mientras que el agrícola equivale a alrededor de 15 por ciento del PIB agrícola de Estados Unidos. Las ventas externas estadounidenses y las canadienses superan por una razón de 5 y 1.8 respectivamente a las mexicanas. La diferencia en las importaciones es superior. Las distancias se han ampliado, indicando que aún no hay indicios de convergencia entre México y los socios del TLCAN.⁸ Considerando estas distancias, algunos analistas sugirieron que de las negociaciones del TLCAN emanaría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada.⁹ No obstante, el TLCAN no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los instrumentados por la UE o los que se establecieron en el Grupo Andino o en el Mercado Común Centroamericano.¹⁰ Como lo afirma Smith: “No hay [en el TLCAN] ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la drástica liberalización de la economía mexicana iniciada en los ochenta [...] a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región”.¹¹

Además de las distancias en lo económico, las negociaciones se dificultaron, pues enfrentaron a países muy distantes en otros ámbitos igualmente críticos, como el marco institucional, sobre todo en cuanto a la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo, y el marco democrático o no que cada gobierno enfrentaba en su respectivo país. México, con su economía más intervenida y regulada, y con una definición de las responsabilidades del Estado en la dirección de la economía originada en principios constitucionales diferentes, debió asumir los mayores costos al cambiar su modelo para hacerlo acorde con la normatividad del TLCAN, en el cual se plasmaron plenamente los principios anglosajones que priman en las economías de Estados Unidos y Canadá. Estos dos países otorgaban una valoración muy baja a un acuerdo de libre comercio con México, mientras el gobierno mexicano asumió la

⁷ Puyana, *The Mexican Road...*

⁸ Alicia Puyana y José Romero, “La convergencia económica y los acuerdos de integración: ¿hay enseñanzas del TLCAN para el ALCA?”, en J.L. Calva, *La economía mexicana en el décimo año de operación del TLCAN. Estrategias, desempeño, balance del TLCAN y alternativas* (México: UNAM, 2005).

⁹ G. Bhagwati, “Regionalism and Multilateralism”, en De Melo y A. Panagariya, eds., *New Dimension...*

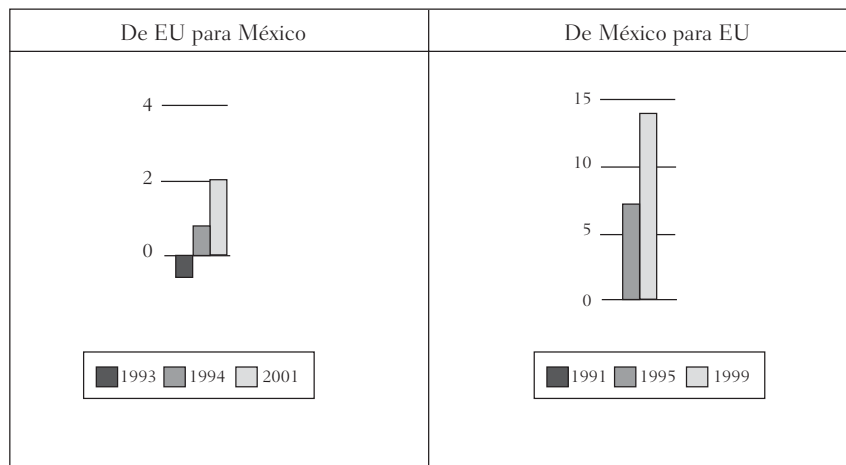
¹⁰ Alicia Puyana, *Economic Integration amongst Unequal Partners. The Case of the Andean Group* (Nueva York: Pergamon Press, 1982).

¹¹ M. Smith, “The North American Free Trade Agreement”, en D. Anderson *et al.*, “Cattle/Beef Sub-sector’s Structure and Competition Under Free Trade”, en R.M.A. Loynes *et al.*, “Structural Change as a Source of Trade Disputes under NAFTA”, Proceedings of the 7th Agricultural and Food Policy System Information Workshop (febrero de 2002), 85.

firma del TLCAN como la “tabla de salvación” de las reformas, la garantía del crecimiento económico y la estabilidad política.¹²

En agricultura las asimetrías son aún mayores. En efecto, la productividad de la agricultura mexicana en el periodo de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense (véase la gráfica 1). Era de esperarse que estas brechas se reflejaran en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos por desgravar lentamente y en el margen de preferencia recíproca otorgado, y que disminuyeran con el avance de la integración de las dos economías, lo cual no ha sucedido como se desprende de la gráfica, pues en 2001 la productividad estadounidense superaba a la mexicana en una razón de uno a once.

GRÁFICA 1
MÁRGENES DE PREFERENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
ENTRE MÉXICO Y EU



FUENTE: U.S. International Trade Commission, “The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canadá FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy”, no. 3621 (agosto de 2003).

Esta baja productividad sectorial es resultado de múltiples factores que desde décadas atrás afectaron negativamente el desarrollo del sector y que han inducido el retroceso prematuro de la agricultura como fuente de generación del PIB, al tiempo que se mantuvo una elevada participación en el empleo total y se generó una falla estructural de la economía mexicana que afecta negativamente la evolución de la

¹² Para una discusión detallada de este punto, véase Puyana, *The Mexican Road...*

productividad total, de los ingresos, el crecimiento del sector industrial, el tamaño del mercado interno y aumenta el nivel de pobreza. La razón de la participación del sector agropecuario en el PIB total a la participación del sector en la mano de obra total indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el cuadro 1 aparece la participación del sector agropecuario en la formación del PIB y en el empleo totales para varios países.

CUADRO 1
PRODUCCIÓN, EMPLEO, COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO AGROPECUARIO
EN PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE

<i>Concepto</i>	<i>México</i>	<i>Canadá</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Japón</i>	<i>EU</i>	<i>OCDE</i>
PIB agropecuario/PIB total						
Promedio 1986-1988	7.7	2.7	2.5	2.8	1.9	2.8
Promedio 1992-1994	6.2	2.2	2.2	2.2	1.7	2.4
Promedio 1997-1999	4.9	2.2	2.2	1.7	1.5	2.1
Empleo agropecuario/Empleo total						
Promedio 1986-1988	n.d.	6.2	7.6	8.2	3.0	8.8
Promedio 1992-1994	25.7	5.4	5.6	6.0	2.8	9.0
Promedio 1997-1999	20.9	3.8	4.7	5.3	2.7	7.9
Consumo en alimentos/Total gasto consumo						
Promedio 1986-1988	25.2	11.9	17.8	n.d.	8.7	13.1
Promedio 1992-1994	22.5	10.7	15.8	n.d.	8.1	12.5
Promedio 1997-1999	22.1	9.8	15.7	16.4	7.4	12.2

FUENTE: Vicente Fox Quesada, III Informe de Gobierno, 2003, con información de OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2002*.

La participación del sector agropecuario mexicano en el PIB total es un tanto superior a la que registra el resto de los países desarrollados del cuadro, y la del empleo agropecuario en el total es considerablemente mayor. En el periodo 1997-1999, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3.3 veces superior a la registrada en Estados Unidos, mientras que la participación del empleo sectorial en el total en el mismo periodo fue 9.1 veces mayor. Para que la productividad relativa de la agricultura mexicana fuera igual a la de Estados Unidos, el empleo sectorial debería reducirse en México casi 60 por ciento. Un ajuste de magnitudes elevadas, cuyos costos económicos y sociales difícilmente puede sostener economía alguna.

La reducida presencia agropecuaria en el PIB mexicano no es resultado del pro-

ceso normal de desarrollo. Todos los países del cuadro 1 tienen un nivel de desarrollo varias veces superior al de México, por lo cual la cercanía en la estructura del PIB sugiere que la economía mexicana muestra una falla estructural resultado de políticas macroeconómicas que, como la revaluación cambiaria o el sesgo urbano de la industrialización sustitutiva, discriminan a los sectores transables, intensivos en factores productivos locales, la agricultura en primer lugar. Se ha calculado que con el PIB/cápita actual de México la agricultura debería concentrar entre 12 y 15 por ciento del PIB.¹³

Durante décadas, el sector agropecuario mexicano ha acumulado severos déficit de inversiones que limitan la adopción de nuevas tecnologías, la integración del mercado nacional y la inserción en el externo. Se considera que una inversión pública que actúe como catalizador del crecimiento sectorial debe tener una participación en la formación bruta de capital fijo superior a la participación del sector en la generación del PIB.¹⁴ Para que las inversiones públicas actúen como catalizador del crecimiento sectorial, se debe subsanar el déficit de inversión pública en el sector agrícola que se ha mantenido relativamente constante, con una relación que sólo alcanza 17 por ciento de lo que sería recomendable según lo antes señalado. Para nivelar la inversión al punto considerado como neutro o mínimo se requieren inversiones, en pesos constantes de 1993, seis veces superiores a las realizadas en 2001.¹⁵ De esta forma, la inversión pública permitiría incrementar el monto de las inversiones totales por trabajador agropecuario que sí se han elevado a partir de 1993, para llegar en 2002 a cuatrocientos pesos corrientes,¹⁶ suma totalmente insuficiente comparada con los recursos que destina Estados Unidos o la Unión Europea, como veremos adelante. El contexto de bajas inversiones se complementa con la caída sistemática del crédito de fomento y el comercial, en una tendencia que ha afectado en mayor grado a la agricultura que al resto de la economía, lo cual es particularmente notorio a partir de la crisis de 1994-1995. El crédito otorgado por la banca comercial al sector agropecuario muestra una tendencia decreciente desde 1994 a la fecha, al caer de 5.9 a 2.8 por ciento del crédito total, mismo que acusa tendencia decreciente pero menos aguda.

Otro indicador de las asimetrías en medio de las que se negoció y se aplica el TLCAN son las diferencias en los montos de apoyo que Estados Unidos y otros países desarrollados transfieren al sector agropecuario para elevar su competitividad y consolidar mercados. En el cuadro 2, se presentan los montos del apoyo total equivalente per cápita al productor. Si bien los montos se han reducido, son con-

¹³ Según los aportes teóricos de H. Chenery y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Study* (Nueva York: Oxford University Press, 1986), y los cálculos presentados en Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

¹⁴ En el cuadro 1, se habla de inversión total en lugar de pública, puesto que es difícil obtener datos específicos de inversión pública en zonas rurales, pero da una idea de la desatención sufrida por el sector agropecuario en materia de inversión. J. Ishan *et al.*, "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investments Projects", *Quarterly Journal of Economics* 114 (1995): 149-189.

¹⁵ Nafinsa, *Sistema de Cuentas Nacionales 1988-1999 y 1996-2001*.

¹⁶ Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

siderablemente mayores que los que otorga México. Disparidades similares se encuentran en los apoyos por hectárea o por trabajador. La brecha se agiganta en los apoyos en investigación y tecnología, y servicios de información, a los cuales Estados Unidos destina alrededor de 27 000 dólares al año y México sólo setecientos dólares. No obstante, como proporción del PIB, los apoyos mexicanos son ligeramente superiores a los del conjunto de la OCDE y de Estados Unidos, razón por la cual el gobierno debe intensificar sus presiones en los foros internacionales para que los países desarrollados los reduzcan hasta eliminarlos.

CUADRO 2
APOYOS TOTALES POR PRODUCTOS AGROPECUARIOS
EN DÓLARES CORRIENTES

	1986-1988	2000	2001	2002 ^{p*}
Canadá	271	180	171	192
Unión Europea	326	266	268	304
México	19	92	84	91
Noruega	743	555	522	635
Estados Unidos	282	337	342	317
OCDE	297	287	271	283

* p: provisional.

FUENTE: Cálculos propios con base en OCDE, *Agricultural Policies...*, 230.

¿Compromisos equilibrados?

La apertura de los mercados. En el sector agropecuario, el TLCAN constituye sendos acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá y México con Canadá, en los cuales se integró el cuerpo del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. México obtuvo un periodo máximo de transición de diez o quince años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche, granos, en los cuales Estados Unidos es exportador mundial). México otorgó idéntico plazo a Estados Unidos para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para éstos se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el periodo de desgravación y aranceles para las importaciones que sobrepasaran las cuotas.

Las etapas de desgravación van desde la total a la entrada en vigencia del acuerdo, el 1 de enero de 1994 (lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos, para los cuales se acordaron cuotas y aranceles por desmontar paulatinamente durante un periodo de quince años que culmina en 2008 (lista TRQ). Estados

Unidos obtuvo plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México logró una gradual apertura de su mercado de maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos (véase el cuadro 3). México incluyó en la lista de diez años, con tarifas y cuotas, el comercio por un valor mayor (330 dólares) que el que recibió Estados Unidos (155 dólares), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Una observación más detallada arroja otras luces. En las listas de productos críticos, aquellas de apertura en diez y quince años con tarifas y cuotas (las listas marcadas con los números 4, 5, y 6 en el cuadro), Estados Unidos incluyó intercambio que representa 17.3 por ciento de sus importaciones de México, mientras que nuestro país sólo pactó mantener cerrado su mercado durante esos periodos a 12.6 por ciento de las exportaciones estadounidenses. En nuestra opinión, las concesiones no reflejan plenamente las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN al negociarse el acuerdo. Esta situación se suscitó porque México renunció a todo tratamiento especial en virtud de su menor desarrollo. “En efecto, se acordó, tan temprano como en 1990, durante la reunión de Houston, que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como periodos de transición para la eliminación de aranceles”.¹⁷

Si se considera que por preferencias sectoriales internas México decidió importar maíz por arriba de las cuotas pactadas y sin imponer los respectivos aranceles, se puede concluir que desprotegió más aceleradamente su mercado a la competencia estadounidense al tiempo que Estados Unidos observó una posición más proteccionista. Por la fuerza del cabildeo de los productores, el gobierno estadounidense no permite importaciones de jitomate superiores a las cuotas pactadas y siempre aplicó los aranceles y las cuotas correspondientes. México permitió importaciones de maíz amarillo por encima de las cuotas y sin arancel como respuesta a la presión de los grupos de productores (pecuarios, harineros) y para guardar la consistencia arancelaria, ya que se habían desgravado los productos finales elaborados con los bienes para los cuales se había pactado desgravación a quince años con cuota y arancel.

Margen de protección. En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los menos desarrollados es el margen de preferencia frente a terceros países, que se mide como la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes del acuerdo. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia se otorga al pactarse un arancel externo común que respete las necesidades de desarrollo del socio más débil. El arancel externo común que resulta de las negociaciones por lo general se acerca al promedio de los aranceles de todos los países miembros. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las expor-

¹⁷ C. Maxwell y T. Brian, *The Making of NAFTA. How the Deal Was Done* (Nueva York: Cornell University Press, 2000).

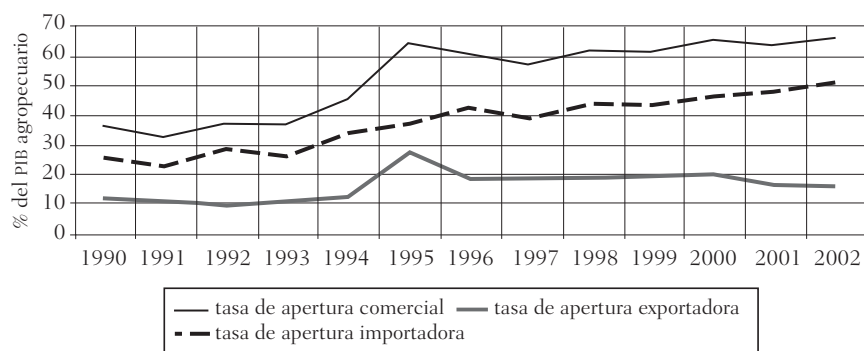
CUADRO 3
LIBERACIÓN DEL COMERCIO AGROPECUARIO MÉXICO-EU*
(MILLONES DE DÓLARES)

<i>Periodo de transición</i>	<i>Exportaciones de México a EU</i>			<i>Importaciones de México provenientes de EU</i>			<i>Comercio bilateral</i>	
	<i>Valor absoluto</i>	<i>Participación porcentual</i>	<i>Valor absoluto</i>	<i>Participación porcentual</i>	<i>Valor absoluto</i>	<i>Participación porcentual</i>	<i>Valor absoluto</i>	<i>Participación porcentual</i>
Inexistencia de aranceles o desgravación inmediata (A)	1 600	61.5	1 500	52.3	3 100	56.7		
Periodo de transición de cinco años (B)	177	6.8	131	4.6	308	5.6		
Periodo de transición de diez años (C)	375	14.4	875	30.5	1 250	22.8		
Periodo de transición de quince años (C+)	75	2.9	0	0	75	1.4		
Periodo de transición de diez años con TRQ	330	12.7	155	5.4	485	8.9		
Periodo de transición de quince años con TRQ	45	1.7	208	7.2	253	4.6		
Total	2 602		2 869		5 471			

* Basado en el comercio de 1991. A: inmediata; B: lineal a 5 años; C: lineal a 10 años; C+: 15 años, lineal en 10 y luego 5; TRQ: arancel-cupo; C o C+ más cupo.
FUENTE: Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, ed. rev. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993), 48.

taciones provenientes de los menos avanzados, que las que reciben de éstos. En el caso del TLCAN encontramos paradójicamente la situación opuesta a la esperada. El nivel promedio de los aranceles hacia los países no miembros del TLCAN difiere considerablemente entre países. En el sector agrícola, Estados Unidos tiene un arancel externo promedio cercano a 2.8 por ciento, en tanto que México aplica a los no miembros uno medio de 22 por ciento.¹⁸ Esa diferencia en el arancel hacia terceros países marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones desde los países miembros. En la gráfica 2, se ilustra la preferencia arancelaria recíproca resultante de tan divergentes tarifas de nación más favorecida aplicadas por México y Estados Unidos a terceros países. Mientras México otorga en su mercado una protección de 14 por ciento a las importaciones provenientes de Estados Unidos (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a este país reciben una protección de sólo 2 por ciento. Por otra parte, el arancel agropecuario estadounidense cayó en dos puntos porcentuales al descender de 3.5 a 1 por ciento, en tanto que México redujo el suyo en favor de Estados Unidos 6.7 unidades porcentuales, de 14.5 por ciento a 7.8. Como esta medida de protección y de ventajas arancelarias, calculada como la proporción de la tarifa recaudada en aduana, representa el valor facturado, incluye los márgenes

GRÁFICA 2
TASA DE APERTURA IMPORTADORA, EXPORTADORA Y TOTAL
DEL SECTOR AGROPECUARIO



FUENTE: Cálculos propios con base en datos del INEGI.

¹⁸ Para la metodología del cálculo de la tarifa NMF (Naciones Más Favorecidas) y entre México y Estados Unidos, véase USITC, *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto de 2003). Véase también <www.usitc.gov>.

¹⁹ Las ventajas otorgadas a México, por ejemplo en hortalizas y determinadas frutas, han quedado minadas por tratamientos especiales acordados por Estados Unidos para otros países, por ejemplo, los centroamericanos y algunos de África del norte.

especiales por temporalidad.¹⁹ Esta metodología podría dar lugar a imprecisiones si no se evalúa integralmente la protección generada por barreras no arancelarias, picos arancelarios, ni tampoco las ventajas que obtendría un país en la negociación de un tratado comercial que elimine dichas medidas. Éste no es el caso, ya que el modelo empleado en el ejercicio de la USITC sí se considera el efecto de estos mecanismos de protección no arancelarios.²⁰

No obstante ése no es el arancel que determina el margen de preferencia a favor de México, pues Estados Unidos concede trato arancelario preferencial unilateral en varios acuerdos comerciales y programas,²¹ de los cuales el promedio de los aranceles aplicados es inferior al de NMF y todos reducen la preferencia otorgada a México, en términos generales, 50 por ciento.²² El margen de preferencia a favor de México respecto a Israel y Jordania sería solamente de 1.7 y de 1.9 por ciento, respectivamente.²³ Con tan reducido margen de protección a los productos agropecuarios mexicanos en Estados Unidos frente a productos similares provenientes de estos países, una revaluación real por arriba de ese porcentaje o ganancias en productividad o reducción competitiva del margen de utilidad pueden eliminar la ventaja de acceso al mercado estadounidense que tiene México. En contraste, el grado de protección que se otorga a Estados Unidos frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio, superar 20 por ciento. Independientemente del método de cálculo, la preferencia arancelaria a favor de México es muy reducida y se puede erosionar fácilmente, minando la capacidad competitiva de las exportaciones mexicanas.

Los acuerdos en el capítulo agropecuario del TLCAN

¿*Mercados administrados*? Ambos países aceptaban eliminar todas las barreras no arancelarias para enero de 1994, y mantener mecanismos de protección a mercancías sensibles (en el caso de México, salvaguardas en cerdo, café instantáneo, papa congelada y manzana). Todos los aranceles agrícolas debían suprimirse gradualmente en tres periodos quinquenales sucesivos hasta liberalizar por completo el

²⁰ USITC, "The Impact of Trade...". Sin embargo, en nuestra opinión, el estudio de la USITC sí considera estos elementos no arancelarios, ya que implícitamente está incluida la tarificación.

²¹ Son el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRECC), que norma la aplicación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBPTA), basada en la LRECC; la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), modificada por la Ley de Preferencias Comerciales y Erradicación de la Droga para los Países Andinos (ATPDEA), y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). Adicionalmente a las anteriores, Estados Unidos ha suscrito acuerdos comerciales con Chile, Singapur y los países centroamericanos.

²² Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

²³ Debido a que no contamos con la información de la OMC sobre los aranceles de México a Estados Unidos y los de NMF, no podemos ahondar en este análisis.

comercio de productos agrícolas en 2008. Los acuerdos permitían a ambos países establecer las medidas sanitarias y fitosanitarias que consideraran adecuadas, con la condición de que se basaran en principios científicos. Se pactó también la creación de mecanismos para evitar las prácticas desleales y solucionar las controversias.

Estados Unidos aceptó eliminar todas las restricciones cuantitativas, establecer contingentes arancelarios y otorgar a México periodos de transición más prolongados para el maíz, el frijol, las hortalizas, el jugo de naranja y el azúcar. Aquel país abrió el mercado inmediatamente a 61 por ciento de las exportaciones agrícolas mexicanas, incluso a productos importantes como el ganado y varias frutas y hortalizas, al tiempo que postergó la apertura para las exportaciones agrícolas mexicanas más importantes (como los tomates) un periodo de diez años para la supresión gradual de los aranceles, y aplicó un criterio estacional a algunas exportaciones mexicanas importantes (pepinos, melones), aunque manteniendo un periodo de protección de quince años durante la temporada estadounidense. Estableció cuotas al jugo de naranja concentrado y congelado, que conservan un periodo de protección de quince años, y mantuvo un periodo de protección de quince años para el azúcar, aunque México podría exportar 25 000 toneladas métricas durante los primeros seis años; al séptimo, la cuota correspondería al superávit de azúcar del país.²⁴ Mantiene salvaguardas (*snap back*) en periodos estacionales sobre algunas exportaciones fundamentales de México, como los tomates, las berenjenas, los pimientos, las calabazas, las sandías y las cebollas.

México concedió a Estados Unidos la liberalización inmediata de 35 por ciento de las exportaciones agrícolas de este país. El resto está sujeto a un periodo de transición más prolongado y al establecimiento de un periodo de quince años para el maíz, a partir de un arancel base de 215 por ciento con reducciones anuales de 8.6 puntos porcentuales para los primeros seis años, y de 18.2 por ciento para los nueve años restantes. Se comprometió a liberalizar gradualmente (reducción lenta de los aranceles y un cupo fijo, libre de aranceles) maíz, cebada y malta, frijol, papa fresca, carne de aves, grasas animales, leche y huevos. El cupo se determina sobre la base del volumen promedio importado durante los tres años precedentes.

Los compromisos de Canadá y México contemplan la liberalización inmediata de 80 por ciento de las importaciones agrícolas provenientes de México, con inclusión del jugo de naranja y la apertura inmediata del mercado mexicano a 40.3 por ciento de las importaciones de Canadá. El comercio restante entre ambos países quedaba sujeto a periodos de supresión gradual de entre cinco y quince años, aunque manteniendo excepciones para productos lácteos, aves, huevos y azúcar.²⁵

Derechos antidumping y salvaguardas. Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debían negociarse en el marco multilateral de la RU

²⁴ Éste ha sido un tema de controversia entre México y Estados Unidos.

²⁵ J. Whally, "Regional Trade Arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA", en De Melo y Panagariya, eds., *New Dimension...*; J. Wonnacott, "Canada's Role in NAFTA: To what Degree Has it Been Defensive?", en Bulmer-Thomas *et al.*, comps., *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who Will Benefit?* (Londres: Macmillan-University of London, 1994).

del GATT. Esta alternativa dio a los tres países mayor poder de negociación con la Unión Europea.²⁶ Cada una de las partes puede aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC. La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, Estados Unidos y México se considera “inadecuada”. Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea.²⁷ Las investigaciones antidumping se han convertido en un factor de tensiones crecientes entre los países miembros del TLCAN. Según Gifford, la aplicación de medidas comerciales correctivas en el TLCAN tiene dos efectos: por un lado, permite proteger a los productores nacionales y, por el otro, dificulta el acceso a los mercados de exportación.²⁸

Medidas sanitarias y fitosanitarias. Los compromisos se basan en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA) sobre esta materia —considerados por muchos como innovadores—, y que sirvieron como modelo para la RU. La meta era reconocer que no podían utilizarse las normas sanitarias y fitosanitarias para soslayar la liberalización. Al mismo tiempo, era preciso garantizar la protección sanitaria de las plantas, los animales y los seres humanos.

La solución de controversias comerciales en el sector agrícola. Estas controversias han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigor del TLCAN especialmente para Estados Unidos y Canadá, mientras que para el caso de México han sido de menor intensidad, “tal vez porque muchas empresas mexicanas no tienen los recursos para financiar un panel de controversias y por el hecho de que todo el proceso puede durar cuando menos un año”,²⁹ y porque éstos no son vinculatorios. Las controversias se originan en las ambigüedades del propio tratado, que llevan a litigios de interpretación.³⁰ En efecto, “el texto legal del TLCAN no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios”; este silencio comercial es fuente de controversias que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense”.³¹ Lejos de crear un campo nivelado para la solución de controversias, los mecanismos que se instituyeron en el TLCAN, en la medida en que éste “no estableció nuevos

²⁶ Smith, “The North American Free Trade Agreement”.

²⁷ Gifford, “Agricultural Liberalization...”.

²⁸ Esto difiere significativamente de la Unión Europea, donde tales medidas comerciales correctivas no están permitidas en el plano intrarregional. *Ibid.*

²⁹ I. Morales, “The Mexican Crisis and the Weakness of the NAFTA Consensus”, *The Annals of the American Academy of Political Social Science* 550 (marzo de 1997): 130-152.

³⁰ M. Burfisher *et al.*, “NAFTA Trade Dispute Resolution: What are the Mechanisms?”, en R.M.A. Loyns *et al.*, eds., *Trade Liberalization...*, 132-142.

³¹ Morales, “The Mexican Crisis...”.

procedimientos, prácticas o normas independientemente de la ley comercial de Estados Unidos, «[...] los cuales están sesgados a favor del demandante nacional» [...] por lo general son «utilizados por empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera».³² En estas condiciones,

la práctica administrativa estadounidense es tan ad hoc y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Esto se debe a que las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada en el TLCAN ha cambiado este arraigado sesgo administrativo.³³ Aun más grave, el TLCAN, como cualquier tratado internacional, debe interpretarse, y Estados Unidos, en caso de diferencias en interpretación, o de existir conflicto entre las normas del TLCAN y la legislación estadounidense, esta última prevalece sobre el TLCAN.³⁴ Acudir a los paneles bilaterales tampoco garantiza que un fallo favorable a México (o a Canadá) dé por terminado el litigio, ya que un fallo desfavorable a un empresario estadounidense “proporciona a los productores de ese país más terreno para nuevas disputas”.³⁵

Los gobiernos, los productores y los exportadores han desarrollado mecanismos informales que funcionan paralelamente a los formales del tratado, para facilitar la comunicación entre los funcionarios y los comités y grupos de trabajo responsables de su administración. Los mecanismos formales se describen en los capítulos XIX, XX y XI.

Todos los países miembros pueden aplicar sus propios derechos antidumping y compensatorios siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones. Pueden aplicarse derechos antidumping si el precio de las importaciones se considera menor que su justo valor, suponen (y se comprueba) un perjuicio para los productores nacionales. El país exportador puede emplear derechos compensatorios sobre los bienes importados como forma de equilibrar los subsidios otorgados a los productores o exportadores.³⁶ Pese a que se suponía que los paneles bilaterales emitirían decisiones obligatorias, claramente esto no ha sucedido así. En el caso de dumping al trigo canadiense, a pesar de que tres paneles dictaminaron que ése no es el caso, los productores estadounidenses mantienen vigente el conflicto y apelan los fallos. Este carácter no obligatorio de los mecanismos de solución de controversias en el TLCAN no tiene paralelo en la Unión Europea donde tanto los miembros grandes como los pequeños “están obligados por las decisiones de la Corte Europea. De esta manera, la Comunidad ha desarrollado una capacidad de reducir el síndrome de influencia de las grandes potencias[...]”.³⁷

³² Rugman y Anderson, “NAFTA and the Dispute Settlement Mechanisms: A Transaction Costs Approach”, *The World Economy* 20, no. 7 (1997): 935- 950.

³³ *Ibid.*

³⁴ Barry Appleton, *Navigating NAFTA: A Concise Users Guide to the North American Free Trade Agreement* (Toronto: Carswell, 1994).

³⁵ Daniel Drache, “Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN”, en Arturo Borja Tamayo, comp., *Para evaluar al TLCAN* (México: ITESM-Porrúa, 2001).

³⁶ Burfisher *et al.*, “NAFTA Trade Dispute...”.

³⁷ *Ibid.*

Efectos previstos

Como se ha discutido, los efectos esperados de la apertura del sector agropecuario a la competencia externa iniciada a mediados de la década de los ochenta y prosseguida con la firma del TLCAN fueron, en primer lugar, aumentos en la productividad sectorial por eficiencia en la ubicación de los factores productivos y por mejoras en los términos del intercambio. Estas ganancias resultarían al vincular más estrechamente los precios internos con las cotizaciones mundiales. En el balance habría sectores beneficiados y perjudicados.

La trayectoria de la productividad. Para establecer en qué grado se han logrado los efectos esperados por los negociadores y los analistas que evaluaron ex ante los resultados del TLCAN en el sector agropecuario, es importante medir qué tanto se ha abierto este sector a la competencia internacional. En la gráfica 3, se ilustra la tasa de apertura del PIB agropecuario, medida como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde 1993. Algunas observaciones son pertinentes: en primer lugar, el fuerte ascenso de la tasa durante 1994-1995, cuando por la crisis se devaluó la moneda y aceleraron las exportaciones. En segundo término, son las importaciones el factor de mayor peso en la tasa, ya que representan 50 por ciento del PIB. En tercer lugar, las exportaciones, si bien han crecido como proporción del PIB agropecuario, representan menos de 20 por ciento de éste. La apertura exportadora se dinamizó durante 1994-1995, pero se estancó en 2000 e incluso descendió posteriormente; es decir, la tasa de penetración de las importaciones es mucho más dinámica y de mayor peso que la tasa de apertura exportadora. Con un coeficiente de apertura de 66 por ciento del PIB es de esperar que haya una fuerte transmisión de los precios externos a la economía con claros efectos sobre los precios internos, la productividad, el empleo y los ingresos.

Desde 1993 ha habido efectivamente ganancias de eficiencia, en el sentido de que el valor agregado por trabajador ha aumentado sensiblemente. La productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía a pesar de las mejoras que presenta a partir de 1993 respecto de la economía total y del sector pecuario.

Una vez constatado el aumento en productividad, es necesario explorar cómo se han distribuido esas ganancias. En teoría, "si el precio relativo de un bien es más bajo en el mercado internacional que en el mercado interno, la apertura comercial: 1) perjudica a todos los individuos vendedores netos de ese producto antes y después de la apertura comercial y 2) beneficia a todos los nacionales que fuesen compradores netos de ese bien antes y después de la apertura". Así las cosas, el beneficio neto con la apertura o la integración depende de si los beneficios totales de los ganadores superan los costos de los perdedores, de forma que haya recursos para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas, y conservar ganancias para los ganadores. En la práctica, las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales (gravando a los ganadores y transfiriendo total o parcialmente esos

impuestos a los perdedores). En México ha habido ganancias en productividad, pero no una compensación, pues, como todos los países en desarrollo, México carece de los mecanismos para realizar las transferencias. La política fiscal está mediada por el sistema político y por la estructura de poder. Esto se constata con los ingresos rurales.

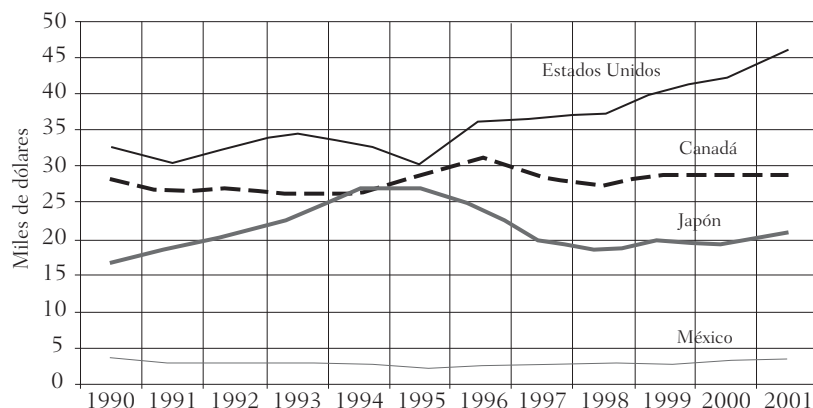
De 1993 a 2001, el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior que el del resto de la economía. Más precisamente, el valor del PIB nacional en 2001 fue 10.7 por ciento mayor que en 1993, el de la agricultura fue 23.4 por ciento mayor, y el del sector pecuario, 5 por ciento menor. Lo anterior significa que la agricultura mexicana presenta ganancias de eficiencia a partir de 1993, ya que el valor agregado por trabajador fue superior en 2001 que en 1993. Estas ganancias tienen como correlato que la agricultura no haya absorbido empleo, perdiendo peso en el empleo total. Aun suponiendo que la agricultura hubiera mantenido su participación en el empleo total, habría ganancias en eficiencia aunque menores, pues el crecimiento del PIB agrícola fue mayor que el del empleo total. Si bien el crecimiento de la productividad del sector agrícola estrechó un tanto las brechas internas respecto de la economía nacional y el sector pecuario, no ha logrado reducir la distancia con la productividad del sector en Estados Unidos y otros países (véase la gráfica 3).

Impacto sobre los ingresos rurales. Otro efecto previsto de la apertura comercial era que volúmenes importantes de mano de obra en las zonas rurales se tornarían innecesarios.³⁸ Se previó que el cambio en la mezcla de producción inducida por los precios relativos reduciría la demanda de trabajo agrícola y, si este exceso de oferta no encontraba ocupación en otras actividades rurales o en otros sectores de la economía, los salarios rurales caerían.³⁹ Esta situación afectaría a los trabajadores agrícolas sin tierra y a los propietarios de predios que complementan su ingreso como asalariados en otras actividades agropecuarias.

³⁸ En un estudio sobre los efectos del TLCAN, titulado "TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?", coordinado por Schwentesius en 1988 (cuatro años después de la entrada en vigor del TLCAN), de Janvry y Sadoulet se plantearon de esta manera el problema que representaba el ajuste: "Al redefinir el TLCAN las ventajas comparativas ya no en los cereales, sino en la producción de fruta y hortalizas, y con la preocupación de que la pérdida de competitividad del maíz produzca el desplazamiento de familias campesinas, contribuyendo así a la emigración internacional, se plantea la pregunta central sobre si estas mismas familias campesinas hoy ocupadas en la producción de maíz pueden: 1) reconvertir su actividad hacia la producción de fruta y hortalizas; 2) modernizar su maíz hasta que pueda competir con las importaciones". A. de Janvry *et al.*, "El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial", en Rita Schwentesius *et al.*, eds., *TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?* (México: CIESTAM-Universidad Autónoma de Chapingo, 1998), 34-35.

³⁹ Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, *Mexican Agriculture in the Free Trade Agreement; Transition Problems in Economic Reform*, Technical Papers no. 63 (OECD Development Center, mayo de 1992), 55; José Romero y Antonio Yúnez, *Cambios en la política de subsidios. Efectos sobre el sector agropecuario*, documento de trabajo no. XVI (México: CEE, El Colegio de México, 1993), 49; Andrés Casco y José Romero, "Propuesta de gasto público para el campo", *Estudios Económicos* 12, no. 1 (enero-junio de 1997): 37.

GRÁFICA 3
PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA POR TRABAJADOR



FUENTE: Cálculos propios con base en OCDE, *Agricultural Policies...*

En las áreas rurales los salarios caen porque la mano de obra no puede trasladarse de la agricultura a otras actividades, y porque con la apertura tiende a reducirse el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. Esto lleva a que la nueva producción sea menos intensiva en trabajo que la que se obtenía sin la apertura, por lo que los salarios reales tienen que caer para restablecer el pleno empleo.⁴⁰

Como se vio, la agricultura no absorbió empleo. La magnitud de la pérdida de empleo varía, según diversos autores. López, Clavijo y otros sugieren que por los cambios en la estructura del producto agrícola, desde la apertura, se han perdido setecientos mil empleos que se hubieran generado de no haber sido por esos cambios.⁴¹

CUADRO 4
REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1996 Y 2001 COMO RAZÓN
DE LAS RESPECTIVAS REMUNERACIONES PROMEDIO EN 1993

	<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Total nacional</i>
1996	0.76336	0.80237	0.83172
2001	0.83655	0.94868	1.10077

FUENTE: Cálculos propios a partir de datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México e informes presidenciales (varios años).

⁴⁰ Casco y Romero, "Propuesta de gasto...", 41 y 82.

⁴¹ Julio López, "El empleo durante las reformas económicas", en F. Clavijo, comp., *Reformas económicas en México, 1982-1999* (México: FCE-UNAM, 2000), 312-350.

Polaski ubica la pérdida de empleos en más de un millón, muy superior a Romero y Puyana.⁴² Esta trayectoria empeora, ya que no ha habido crecimiento de empleo en volúmenes compensadores ni en las manufacturas (maquila o no maquila), ni en actividades rurales no agropecuarias. Se ha abultado el sector informal de servicios, de baja productividad y menores ingresos y se ha propiciado el traslado del empleo hacia actividades menos eficientes.

A pesar de las ganancias en productividad y el estancamiento del empleo, los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 y no se han recuperado (véase el cuadro 4). En 2001, los salarios promedio en el sector agrícola eran 16 por ciento menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran 5.1 por ciento superiores, a pesar de que decayera su productividad.

La evolución de los precios. Para el sector agropecuario, la política de apertura comercial implicaba el ajuste gradual de sus precios a sus referencias internacionales, especialmente en el caso de granos y oleaginosas, para los cuales se esperaban ajustes a la alza. Las cotizaciones externas no reflejan los costos marginales de producción, ya que están influidas, entre otros, por las políticas de apoyo y de fomento de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.⁴³ También actúan en diversas direcciones otros cambios en el balance del mercado internacional; por el lado de la demanda, el acelerado y prolongado crecimiento económico de China, cuya importante demanda de granos ha desacelerado la caída de los precios, y por el lado de la oferta, hay que mencionar la reincorporación de otros oferentes de cereales (como Ucrania) y de café (como Vietnam).

Desde mediados de los setenta, la escasez de alimentos elevó los precios e incentivó la apertura de la frontera agrícola e inversiones en desarrollo científico y tecnológico. Luego de caer en la primera mitad de los ochenta, a fines de esa misma década los precios subieron hasta alcanzar un máximo en 1997 (véase la gráfica 4). En dólares de 1990, los niveles récord del periodo 1970-1980 no se han restablecido, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología. Este ambiente de precios bajos predominó durante las negociaciones de la RU del GATT y explican que se pactaran aranceles vinculatorios y apoyos al productor elevados.⁴⁴ Durante las negociaciones del TLCAN (1989-1993), los precios de los cereales representaban cerca de 55 por ciento del nivel de 1980. Una recuperación considerable de los precios internacionales de los cereales y otros productos agrícolas se registró durante el bienio 1995-1996, para descender por debajo del nivel de 1980, hasta mediados de 2001, cuando se presenta una fuerte recuperación.⁴⁵

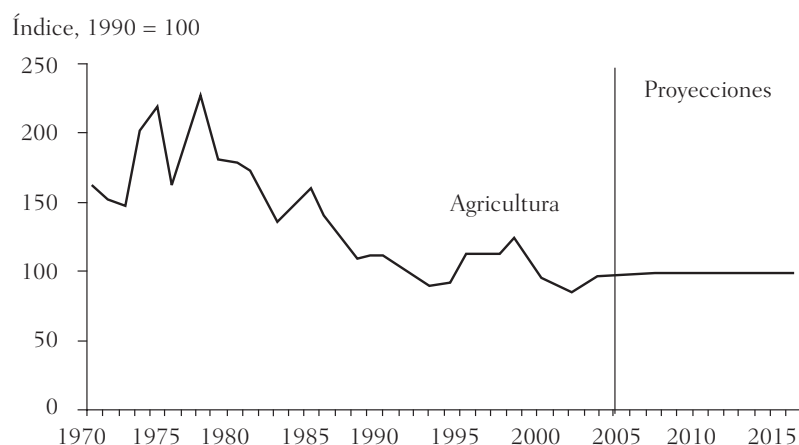
⁴² Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

⁴³ Banco Mundial, *World Economic Prospects and the Developing Countries 2003*. En la sección D se analizaron los apoyos al productor sufragados por los países de la OCDE.

⁴⁴ De Ingo, *Agricultural Trade...*, 2.

⁴⁵ Banco Mundial, *World Economic Prospects...*, ediciones correspondientes a los años de 1998 a 2004.

GRÁFICA 4
EVOLUCIÓN DE LARGO PLAZO DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS



FUENTE: Banco Mundial, *World Economic Prospects and the Developing Countries*, 1998-2004.

La evolución de los precios agrícolas en los últimos años se debe en parte a los apoyos al sector agropecuario en los países desarrollados, a sus inversiones en investigación y desarrollo para elevar la productividad e incrementar la oferta. Esta mayor oferta deprime los precios cuando la demanda no se expande al mismo ritmo, como ha ocurrido desde 1996.

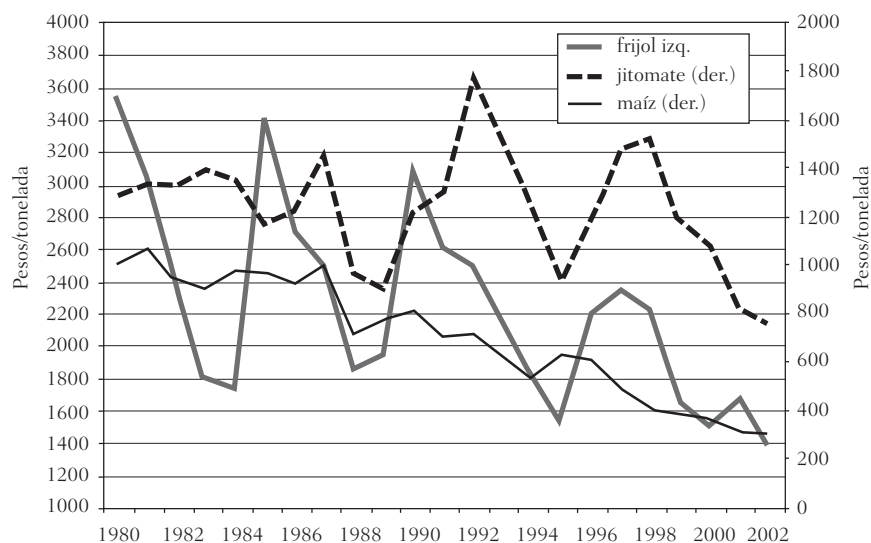
A partir de 1996, entró en vigor la nueva Ley Agrícola 1996-2002 de Estados Unidos, en la que, si bien se sustituyen los precios objetivo por producto, por pagos directos, la flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de *set-aside* generan incentivos para elevar la producción de algunos granos en el corto plazo.⁴⁶

Como se esperaba, los precios internos se vincularon más estrechamente con los externos y acusan agudas caídas en prácticamente todos los productos transables, ya sean importables o exportables, como se evidencia en las gráficas 5 y 6. El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos a los productores y ganancias de los consumidores. Esta conclusión debe ponderarse con el análisis de la evolución del salario real y del índice de precios de los productos agrícolas y agroalimentarios al consumidor.⁴⁷

⁴⁶ Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

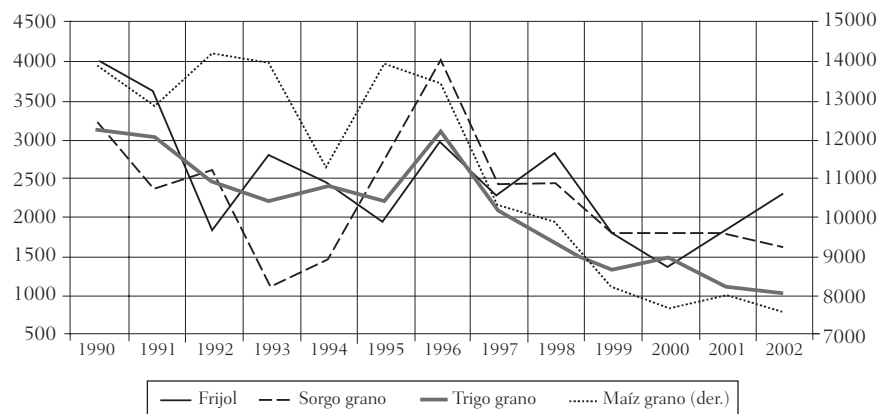
⁴⁷ En el módulo sobre seguridad alimentaria, se presenta información sobre la evolución de los precios al consumidor.

GRÁFICA 5
 PRECIOS DE JITOMATE, FRIJOL Y MAÍZ ENTRE 1980 Y 2002
 (PESOS CONSTANTES DE 1993 POR TONELADA)



FUENTE: Cálculos propios basados en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

GRÁFICA 6
 VALOR DE LA PRODUCCIÓN REAL DE PRODUCTOS BÁSICOS 1990-2002
 (MILLONES DE PESOS DE 1993)*



* Los valores de dos ejes son millones de pesos de 1993. En el eje derecho el precio del maíz.
 FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, disponible en <www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/>.

Esta creciente vinculación de las cotizaciones internas y las externas generó, en la fase de reducción de precios, el deterioro en el precio nacional del maíz y afectó a los productores. Los programas de ASERCA han compensado a los productores comerciales, no así a los chicos. El Banco Mundial sugiere que también los productores de autosuficiencia que comercializan parte de su producción en los circuitos locales se ven negativamente afectados por la caída de los precios del maíz y el frijol.⁴⁸

La caída de los precios se enfrenta con una elevación en la producción y en los rendimientos, los que no lograron mantener el valor total de la producción y los ingresos, ya que el deterioro de las cotizaciones fue superior al aumento de volumen de la producción. La producción agrícola aumentó a un ritmo de 2.2 por ciento durante el periodo 1993-2000. La más dinámica es la producción de frutas y legumbres.⁴⁹

Resulta evidente la casi total pérdida sostenida del valor a partir de los inicios de los noventa, con una recuperación en 1994-1995, coincidente con la devaluación cambiaria. El descenso en el valor de la producción del sector y de su participación en el PIB total responde a la acción combinada del descenso en los precios, parcialmente contrarrestado por el aumento en la producción de los productos más importantes en la estructura sectorial. El ajuste de los precios resultó superior al ajuste en cantidades.

Los efectos sobre los equilibrios comerciales externos. De 1993 a 2002, el comercio exterior agrícola creció en términos reales a una tasa menor que el comercio exterior total. Luego de un notable incremento entre 1993-1995, las exportaciones agrícolas cayeron. Las importaciones han sido más dinámicas y el déficit externo sectorial se ha incrementado (véase la gráfica 7). Con el estímulo de la sobrevaluación cambiaria, el equilibrio del mercado interno se ha restablecido con importaciones y no con aumentos en producción que satisfagan el crecimiento de la demanda. Por esta razón, se ha elevado la participación de las importaciones en la satisfacción del consumo aparente.⁵⁰ El sector pecuario registra un déficit comercial que resulta del crecimiento negativo de sus exportaciones durante la última década y del fuerte crecimiento de las compras externas. El sector agropecuario registró en 2002 el mayor déficit comercial desde 1980. El comercio agrícola y pecuario externo acusa alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995, las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron como resultado de la devaluación, y se registró con ello un significativo superávit sectorial. Lo mismo sucedió en 1997 con la depreciación de la moneda; en ese año se observa una disminución del déficit comercial agrícola.⁵¹ En el sector agroalimentario también se presentó el déficit comercial.

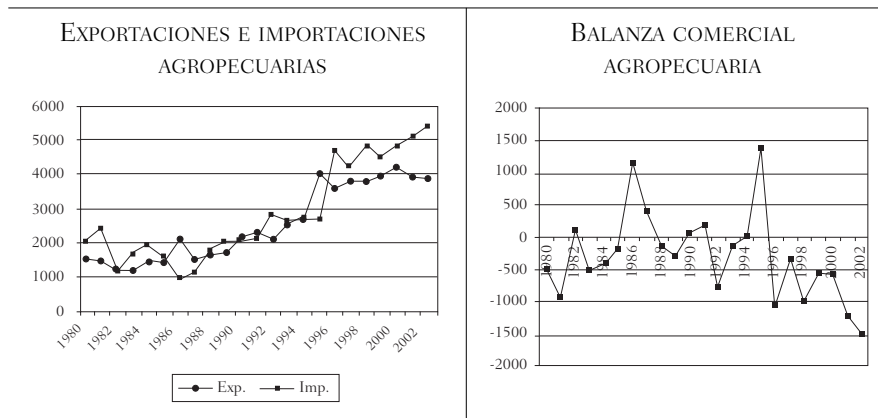
⁴⁸ H. de Gorter *et al.*, "The Distributional Effects of Agricultural Policy Reforms", en D. de Ingco *et al.*, *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2004), 158-161.

⁴⁹ Para un análisis sucinto de la evolución de la producción véase A. Yúnez, *Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002).

⁵⁰ Romero y Puyana, *10 años con el TLCAN...*

⁵¹ Durante 1993 se aprecia una disminución del déficit comercial en presencia de una fuerte apreciación del peso, lo que indica que el tipo de cambio real no es el único factor que explica el flujo de comercio. Los diferentes crecimientos en el ingreso entre países explican también en gran parte estos resultados.

GRÁFICA 7
COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO
(EN MILES DE DÓLARES DE 1980)



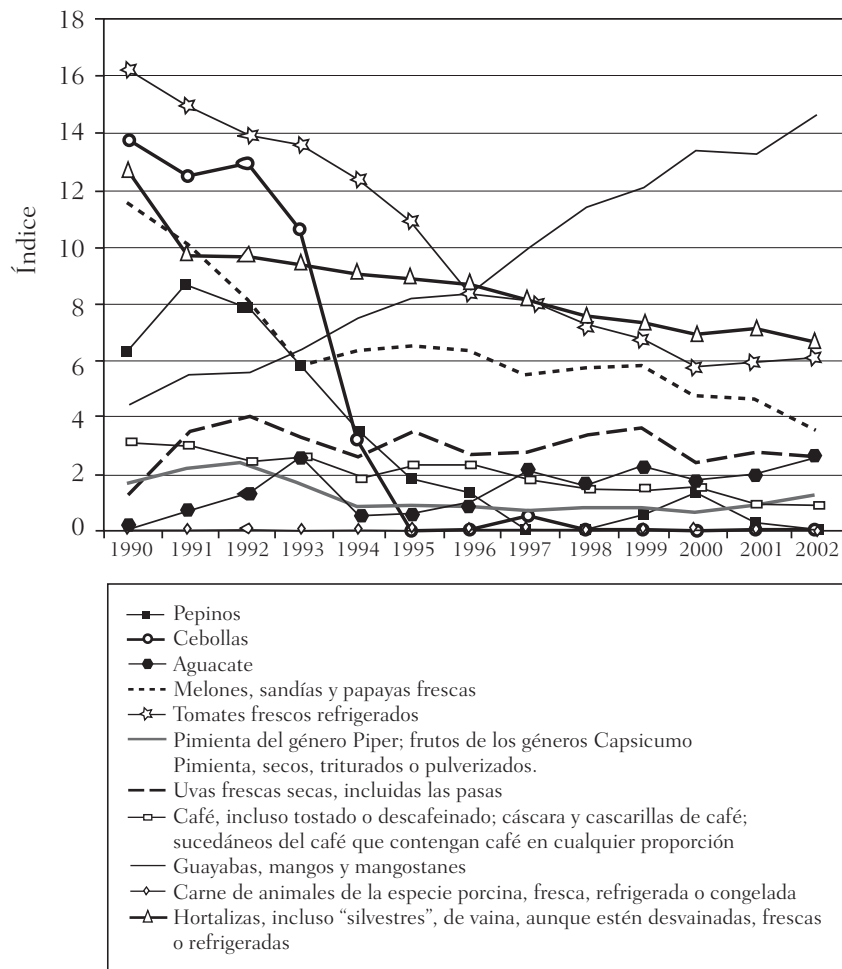
FUENTE: Romero y Puyana, 2005.

Cabe señalar que las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un desempeño muy positivo y registran elevadas tasas de crecimiento, como lo han mostrado numerosos estudios. Sin embargo, consideramos que analizar el avance exportador de un país o de un sector, tomando en cuenta solamente las tasas de crecimiento de las ventas externas es insuficiente, en particular cuando se evalúan acuerdos comerciales especiales como el TLCAN, cuyo objetivo era garantizar un acceso privilegiado al mercado de los socios comerciales.

Es relevante establecer si se ha logrado ampliar la participación del país en las importaciones totales de los países signatarios del acuerdo, como resultado de las ventajas preferenciales en el acceso al mercado, pactadas en el TLCAN. Nuestro análisis sugiere que, tras el impulso de las ventajas arancelarias y de las ganancias en eficiencia, México no ha logrado mantener las fracciones del mercado estadounidense que registró antes del TLCAN y ha sido desplazado por competidores externos en productos "bandera" como el tomate, tal como lo indica nuestro cálculo de la *ventaja comparativa revelada*, o *índice de especialización*, la cual mide la competitividad de un producto, o su ventaja comparativa, mediante el crecimiento de su participación en el mercado de destino (véase la gráfica 8). Valores igual a la unidad sugieren que no hay especialización en determinado producto, por lo que la ventaja comparativa sería neutra. Valores superiores indican una ventaja comparativa en relación con otros competidores. El descenso del valor obtenido en un año implicaría la pérdida de ventaja comparativa y cesión de fracciones de mercado a proveedores más eficientes.

Los productos que recibieron acceso preferencial al mercado estadounidense, calificados como ejemplos de éxito exportador mexicano décadas atrás, registran en

GRÁFICA 8
ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN (EXPORTACIONES A EU)



FUENTE: Cálculos propios con base en Cepal, Magic, CDR 2003.

el año 2002 índices de especialización menores en comparación con los niveles de 1990. Por ejemplo, el jitomate perdió 60 por ciento del valor de su índice de especialización, que fue cedido a exportadores de otras latitudes. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. En contraposición, los productos que ganaron son el aguacate, el mango y la guayaba; productos nuevos que están expandiendo sus ventas.

La pérdida de presencia mexicana en algunos de los productos exportables ya consolidados en el mercado estadounidense indica que las ventas externas mexicanas

de esos productos crecieron menos que las importaciones totales que Estados Unidos hizo del resto del mundo, es decir, que otros países aprovecharon más que México la expansión de la demanda estadounidense y que lo lograron, sin contar con las preferencias del TLCAN, aunque contaron con preferencias similares o mayores por virtud de esquemas preferenciales otorgados unilateralmente por Estados Unidos y Canadá a países con menor grado de desarrollo. Sin embargo, como lo señalamos en la sección anterior, las preferencias que México recibió son pequeñas y pueden ser anuladas o reducidas por efecto de la apreciación, o por los costos de transacción más elevados (derivados de la falta de infraestructura adecuada o de servicios de información) o financieros, o por ganancias en productividad mayores que las mexicanas en los países competidores.

El que productos ya instalados en el mercado y que participan con una proporción mayoritaria de las compras externas estadounidenses no puedan hacer mayores avances puede estar indicando lo difícil que es ganar terreno o mantenerlo cuando se es el exportador mayoritario. Es probable que los compradores busquen diversificar su cartera de proveedores por cuestiones de gusto, novedad o diferenciación de productos, etcétera.

Efectos redistributivos. Como se explicó anteriormente, de la apertura del sector (ingreso al GATT, reformas y TLCAN) se esperaban efectos redistributivos importantes que beneficiarían al conjunto del sector y a la sociedad, y con las ganancias en productividad se esperaba compensar a los productores perjudicados y crear las condiciones para el traslado de otros a actividades rentables. Nuestro estudio presenta indirectamente una aproximación a los efectos sobre el crecimiento y la productividad sectorial, y ha identificado sectores perdedores y beneficiados. Resulta entonces interesante contrastar los efectos previstos sobre el sector agropecuario que inducirían la apertura y el TLCAN, con los resultados obtenidos por un estudio que evalúa los impactos redistributivos en México y en otros países de la OCDE a partir de las reformas estructurales, las negociaciones de la RU del GATT y de la conformación de acuerdos regionales de integración.⁵² El trabajo es particularmente interesante para este estudio, pues compara los efectos sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores y sobre la población urbana, incluidos los apoyos y transferencias compensatorias, como Procampo.

La liberalización de 50 por ciento de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano 15 por ciento, la producción 23 por ciento y las exportaciones totales 37 por ciento. Los efectos son mayores con una liberalización de 100 por ciento, ya que los precios al productor caerían 30 por ciento, y la producción, 50. Por el contrario, los efectos en Estados Unidos serían positivos en todos los casos y rubros.⁵³ La distribución de los efectos, por tipo de sujeto económico y asumiendo una liberalización de 50 por ciento, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos de 1 064 millones de dólares (en pro-

⁵² De Ingco *et al.*, *Agriculture and the WTO...*

⁵³ *Ibid.*, 151-194.

porciones de casi 50 por ciento para cada grupo) y pérdidas para los agricultores equivalentes a 1 036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares.⁵⁴

La liberación al 100 por ciento, que ya implementó México para muchos productos y a la cual llegará todo el universo arancelario en 2008, induce resultados alarmantes. El beneficio para los contribuyentes y los consumidores asciende a 1 826 dólares, las pérdidas para los agricultores rondan los 2 035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares. El efecto redistributivo, según los deciles de ingreso y asumiendo una liberalización generalizada de 100 por ciento, indica que los agricultores mexicanos pertenecientes a los 5 deciles de menor ingreso son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre 7 (en el primer decil) y 22 por ciento (para el tercer decil). Los consumidores rurales ganan entre 3 por ciento (para el primer decil) y 1 por ciento (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo con una variación entre -4 por ciento (en el primer decil) y -20 por ciento (para el tercero). Los sectores no agrícolas ganan entre 2 por ciento para el primer decil y 1 por ciento en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para los cuales el ingreso se reduce 22 por ciento.⁵⁵

Se ha discutido intensamente los efectos de las caídas de precios de los productos alimenticios inducidos por la liberalización, planteando que hay indiscutibles efectos positivos para los consumidores urbanos y para los pobres rurales, que son compradores netos de alimentos. De Ingo refuta la afirmación de que los consumidores rurales —los productores que venden parte de su cosecha y que son compradores netos de alimentos— ganen por el descenso de los precios de los granos y que no los beneficien las subidas de los precios de los alimentos. Sostiene que estas afirmaciones se respaldan en análisis de equilibrio parcial y estático que no consideran los efectos que se obtienen cuando “otros precios, relevantes en términos de bienestar y las cantidades, responden a los cambios en los precios de los alimentos. Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos. Este efecto se realiza a través de la respuesta de los salarios”.⁵⁶ Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos se precisa un análisis detallado de los múltiples precios que afectan el ingreso de los hogares rurales, de la elasticidad, respecto de los precios de los alimentos, de la demanda de mano de obra y de los salarios. Es razonable esperar que precios más altos de los alimentos y mayor empleo rural incrementen la demanda rural de servicios, comercio al detalle e infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos resulta, si no incorrecto, al menos dudoso sostener que la caída de los precios de los granos básicos bene-

⁵⁴ *Ibid.*, 161, tabla no. 7.8.

⁵⁵ De Ingo, *Agricultural Trade...*

⁵⁶ *Ibid.*, 164. La traducción es de Puyana y Romero.

ficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños, pobres y compradores netos de alimentos.

Conclusiones

El TLCAN se negoció en condiciones de grandes asimetrías que se magnifican al considerar las brechas que existen entre la productividad del sector agropecuario de México y de Canadá y Estados Unidos. Este desequilibrio se observa también en los recursos que estos dos países dedican a estimular el desarrollo sectorial y a apoyar las exportaciones. Los compromisos pactados en el capítulo agropecuario no reflejan plenamente el menor desarrollo de la agricultura mexicana ni en plazos de desgravación ni en montos de mercado, para los cuales se acordaron plazos de desgravación más lenta.

En las dos décadas cumplidas desde el inicio de la apertura de la economía mexicana y de las reformas macroeconómicas emprendidas, el sector agropecuario se ha abierto a la competencia externa, como lo señala el elevado coeficiente externo del PIB agropecuario, muy similar al de toda la economía. Todos los productos agropecuarios transables compiten intensamente en los mercados externo e interno y, en consecuencia, los precios internos se han vinculado más estrechamente que antes con los externos. Esta mayor vinculación se visualiza en la caída sostenida de los precios internos. A esta trayectoria de las cotizaciones internas, los productores han respondido elevando la producción y los rendimientos sin que puedan anular totalmente el impacto de los precios sobre el valor total de la producción y los ingresos.

Según lo buscado, la productividad sectorial ha mejorado relativamente, pero no lo suficiente para acortar la brecha con los países socios. Tampoco se ha manifestado en mejorías en el ingreso ni en los salarios de los trabajadores. Tampoco se evidencia un retroceso en el descenso sostenido de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB total, con lo cual se agrava la fractura estructural de la economía mexicana (premature retroceso de la agricultura y de las manufacturas en la generación del PIB total), la cual se relaciona con los bajos ingresos agropecuarios, la poca dinámica de los mercados internos, los bajos salarios urbanos en actividades no especializadas y el abultamiento de las actividades terciarias de baja productividad y de la informalidad. Si bien la producción de frutas y hortalizas ha crecido y la productividad mejorado, no se ha registrado un incremento importante en la tierra dedicada a estas faenas.

Como se esperaba, se ha modificado el intercambio externo: crecieron las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de granos y otros alimentos. En general, y por el mantenimiento de largos periodos de revaluación de la tasa de cambio, se mantiene un déficit comercial agroalimentario grande, a la vez que crece el abastecimiento externo del consumo aparente nacional.

Las ventajas arancelarias recibidas por México fueron muy estrechas y se han erosionado en virtud de la revaluación cambiaria, y porque Estados Unidos ha firmado

acuerdos de libre comercio con muchos países cuyas producciones compiten con las mexicanas. Por estas razones, entre otras, México ha perdido presencia en las importaciones totales de Estados Unidos inclusive en aquellos productos de los cuales México es exportador neto de elevada competitividad, como el tomate y las frutas.

La falta de una política de desarrollo sectorial que busque elevar el peso del sector agropecuario en el PIB e incrementar su productividad es evidente. No aumentaron las inversiones públicas en los montos necesarios ni se actuó sobre los mercados internos, los cuales, lejos de ser competitivos, tienen visos de ser monopólicos y nada transparentes. Es necesario también tomar medidas para reducir la elevada fragmentación de la propiedad rural y la concentración de los apoyos y del crédito en los propietarios de mayor extensión y orientados a la producción de insumos industriales o a la exportación. En otras palabras, es necesario eliminar los remanentes aún muy fuertes del sesgo urbano y el modelo dual agropecuario sobre los que se erigió el modelo de sustitución de importaciones, todo con miras a una estrategia de desarrollo sectorial que eleve la productividad sectorial, ampliando la participación en el producto y no únicamente reduciendo el empleo. En esta estrategia, muchos expertos atribuyen un papel muy importante, no suficientemente explorado en nuestro medio, a la pequeña y mediana explotación agropecuaria campesina.

Fuentes

APPLETON, BARRY

1994 *Navigating NAFTA: A Concise Users Guide to the North American Free Trade Agreement*. Toronto: Carswell.

BANCO MUNDIAL

1998-2004 *World Economic Prospects and the Developing Countries*.

BHAGWATI, G.

1993 "Regionalism and Multilateralism", en J. de Melo y A. Panagariya, eds., *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

BURFISHER, M. *et al.*

2001 "NAFTA Trade Dispute Resolution: What Are the Mechanisms?", en R.M.A. Loyns *et al.*, eds., *Trade Liberalization under NAFTA: Report Card on Agriculture*. Texas: Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación, Texas A&M University.

CASCO, ANDRÉS y JOSÉ ROMERO

1997 "Propuesta de gasto público para el campo", *Estudios Económicos* 12, no. 1 (enero-junio).

- CHENERY, H. y MOSHE SYRQUIN
1986 *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. Nueva York: Oxford University Press.
- DE JANVRY, ALAIN *et al.*
1998 “El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial”, en Rita Schwentesius *et al.*, eds., *TLC y agricultura: ¿funciona el experimento?* México: CIESTAM, Universidad Autónoma de Chapingo.
- DRACHE, DANIEL
2001 “Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN”, en Arturo Borja Tamayo, comp., *Para evaluar al TLCAN*. México: ITESM-Editorial Porrúa.
- FINGER, M.
1993 “GATT’s Influences on Regional Arrangements”, en Jaime de Melo y Arvind Panagariya, eds., *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.
- FOX QUESADA, VICENTE
2003 *III Informe de gobierno*. México: Poder Ejecutivo de la Nación.
2004 *IV Informe de gobierno*. México: Poder Ejecutivo de la Nación.
- GIFFORD, M.N.
2001 “Agricultural Liberalization under NAFTA: The Negotiation Process”, en R.M.A. Loyns *et al.*, comps., *Trade Liberalization under NAFTA...*
- GORTER, H., DE, M. DE INGCO, D. MITCHEL y C. SHORT
2004 “The Distributional Effects of Agricultural Policy Reforms”, en D. de Ingco *et al.*, *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- HUFBAUER, GARY CLYDE y JEFFREY J. SCHOTT
1993 *NAFTA: An Assessment*, ed. rev. Washington: Institute for International Economics.
- INGCO, MERLINDA, DE
1995 “Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward, One Step Back?”, Working Paper no. 1500. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ISHAN, J. *et al.*
1995 “The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investments Projects”, *Quarterly Journal of Economics* 114.

LEVY, SANTIAGO y SWEDER VAN WIJNBERGEN

1992 *Mexican Agriculture in the Free Trade Agreement; Transition Problems in Economic Reform*, Technical Papers no. 63, OECD Development Center, mayo.

LÓPEZ, JULIO

2000 "El empleo durante las reformas económicas", en F. Clavijo, comp., *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México: FCE-UNAM, 312-350.

LOYNS, R.M.A. *et al.*

2002 *Structural Change as a Source of Trade Disputes under NAFTA*, Proceedings of the Seventh Agricultural and Food Policy System Information Workshop, febrero.

MAXWELL, C. y T. BRIAN

2000 *The Making of NAFTA. How the Deal Was Done*. Nueva York: Cornell University Press.

MELO, JAIME DE y ARVIND PANAGARIYA, eds.

1993 *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

MORALES, I.

1997 "The Mexican Crisis and the Weakness of the NAFTA Consensus", *The Annals of the American Academy of Political Social Science* 550 (marzo): 130-152.

NAFINSA

1988-1999 Sistema de Cuentas Nacionales. México: Nafinsa.

1996-2001 Sistema de Cuentas Nacionales. México: Nafinsa.

OCDE

2003 *Agricultural Policies, Markets and Trade in the OECD Countries*. París: OCDE.

PUYANA, ALICIA

1982 *Economic Integration amongst Unequal Partners. The Case of the Andean Group*. Nueva York: Pergamon Press.

2002 *The Mexican Road to Open Regionalism. Trade Agreements with Developed Countries*. Santiago de Chile: CEPAL.

PUYANA, ALICIA y JOSÉ ROMERO

2005 “La convergencia económica y los acuerdos de integración: ¿hay enseñanzas del TLCAN para el ALCA?”, en J. L. Calva, *La economía mexicana en el décimo año de operación del TLCAN. Estrategias, desempeño, balance del TLCAN y alternativas*. México, UNAM.

ROMERO, JOSÉ y ANTONIO YÚNEZ

1993 *Cambios en la política de subsidios. Efectos sobre el sector agropecuario*, Documento de Trabajo, no. XVI. México: CEE, El Colegio de México.

ROMERO, JOSÉ y ALICIA PUYANA

2004 *10 años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*. México: Flacso-Colmex.

RUGMAN y ANDERSON, A.

1997 “NAFTA and the Dispute Settlement Mechanisms: A Transaction Costs Approach”, *The World Economy* 20, no. 7 (noviembre): 935-950.

SMITH, M.

2002 “The North American Free Trade Agreement”, en D. Anderson *et al.*, “Cattle/Beef Subsector’s Structure and Competition under Free Trade”, en R.M.A. Loyns, *et al.*, *Structural Change as a Source of Trade...*, 231-263.

U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (USITC)

2003 “The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy”, no. 3621. Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto. Véase también en <www.usitc.gov>.

WHALLY, J.

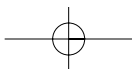
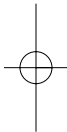
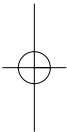
1993 “Regional Trade Arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA”, en Jaime de Melo y Arvind Panagariya, comps., *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, Cambridge University Press.

WONNACOTT, J.

1994 “Canada’s Role in NAFTA: To what Degree Has it Been Defensive?”, en Bulmer-Thomas *et al.*, comps., *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who Will Benefit?* Londres: Macmillan-University of London.

YÚNEZ, A.

2002 *Lessons from NAFTA: The Case of Mexico’s Agricultural Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.



MOVILIDAD LABORAL A DIEZ AÑOS DEL TLCAN

Mónica Verea*

Introducción

El flujo migratorio entre México y Estados Unidos constituye uno de los más dinámicos del mundo y ha sido considerado como un asunto prioritario y permanente en su agenda bilateral durante el siglo XX. A través de los años, el tema ha sido tratado bajo diversas ópticas, perspectivas y formas de aproximación, acorde con las circunstancias políticas y económicas prevalecientes en su momento. La colaboración y la cooperación bilateral en este fenómeno no siempre han ido acompañadas de concordancia de intereses mutuos. En la mayoría de las ocasiones, el gobierno mexicano ha colaborado estableciendo diversos mecanismos de acción, como respuesta a las medidas unilaterales impuestas por la política migratoria estadounidense. Dichas acciones han estado encaminadas a controlar el flujo de personas con documentos migratorios o sin ellos que cruzan “Amexica”, tal como se ha denominado a la extensa frontera de 3 200 km entre México y Estados Unidos.¹

Históricamente, Estados Unidos ha contratado trabajadores temporales extranjeros en varias etapas de su historia con el objeto satisfacer las necesidades de su mercado laboral por un periodo determinado. Los trabajadores mexicanos, por lo general, han emigrado para ocuparse en los mercados de trabajo de bajos salarios. Los programas creados gracias a acuerdos bilaterales formales para reclutar trabajadores temporales han establecido diferentes parámetros y características. Sin duda, el más ambicioso fue el Convenio de Braceros entre 1942-1964, el cual tuvo como principal propósito proveer trabajadores agrícolas a Estados Unidos durante la segunda guerra mundial. Mediante dicho acuerdo, se importaron alrededor de 4.5 millones de trabajadores agrícolas y otro tanto ingresó al mercado laboral estadounidense en forma indocumentada. Al finalizar el Convenio de Braceros, los empleadores agrícolas y no agrícolas han continuado contratando mano de obra de alta y baja capacitación en forma legal, a través de una multiplicidad de visas disponibles en su sistema migratorio para ocupar diversos tipos de trabajos, aunque la gran mayoría ingresan en forma indocumentada. Ello ha conllevado a la institucionalización de

* Investigadora y ex directora fundadora del CISAN (1989-1997). Correo electrónico: <mverea@servidor.unam.mx>. Agradezco el eficiente apoyo técnico brindado por Erika C. Veloz Gutiérrez.

¹ Mónica Verea, “Los inmigrantes ante los procesos de refrontalización vs. desfrontalización entre México y Estados Unidos”, en Alejandro Mercado Celis y Elizabeth Gutiérrez Romero, eds., *Fronteras en América del Norte. Estudios multidisciplinarios* (México: CISAN, UNAM, 2004), 176.

una red laboral temporal extranjera documentada y no documentada temporal que se ha convertido en cada vez más permanente, en virtud de la creciente “política de re-fronterización” estadounidense, sobre todo durante la última década.²

A pesar de que las autoridades estadounidenses se han propuesto evitar a toda costa la entrada masiva de inmigrantes indocumentados, principalmente por su frontera sur, éstos han penetrado a territorio estadounidense y han sido contratados por empleadores de diversos sectores de su mercado laboral, a sabiendas de que violan su propia ley de inmigración, legislación escasamente aplicada.³ Después de un tiempo razonable de estancia, algunos han logrado obtener alguna visa temporal y otros pocos la permanente o incluso la naturalización; pero un número significativo ha optado por permanecer en forma indefinida laborando sin documentos migratorios.

Ésta no es la situación con Canadá, pues no existe tradición mexicana de emigrar allá en forma indocumentada y masiva. No obstante, debemos reconocer que a treinta años de la firma del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales entre los gobiernos mexicano y canadiense, éste ha ido incrementándose sustancialmente, si bien no se puede comparar con los niveles del acuerdo de braceros firmado con Estados Unidos. Además, la costumbre de los canadienses por buscar mejores oportunidades de vida en Estados Unidos forma parte de su ancestral integración.

Con estos antecedentes generales, el presente estudio tiene como principal objetivo analizar la situación que presenta la movilidad laboral regional a diez años del inicio del TLCAN. A manera de retrospectiva, describo las bases en que se fundó el TLCAN para permitir la movilidad de inversionistas, comerciantes y profesionistas, destacando cuántos y qué tipo de trabajadores son. Posteriormente, hago un análisis comparativo de las admisiones de esta mano de obra por parte de los tres socios comerciales, observando que el movimiento hacia el polo de atracción más grande del mundo, el mercado laboral estadounidense, es más explícito que los otros, puesto que el flujo de mexicanos a Estados Unidos ha constituido el de mayor dinamismo en la región. De la misma manera, vale la pena advertir que encontramos dificultad en obtener datos de Canadá para los años recientes. El caso de México se analiza exclusivamente desde la óptica de un país receptor de migrantes directamente rela-

² El proceso de re-fronterización ha creado una frontera menos porosa, pero más violenta y peligrosa, entre cuyas muy variadas consecuencias destacan las siguientes: ha desviado el flujo por lugares más remotos y peligrosos, lo que causa un aumento en la violación de los derechos humanos e incluso muertes; los contrabandistas han incrementado los costos del tráfico humano; y el modelo tradicional de circularidad ha cambiado por uno de mayor permanencia, con lo cual aumenta el *stock* de indocumentados, un efecto bumerang no esperado y quizás no intencionado. Vereea, “Los inmigrantes...”, 186.

³ La Immigration and Control Act of 1986 estableció por primera vez sancionar —con multas y hasta prisión si reinciden— a los patrones que, a sabiendas, contratan trabajadores extranjeros sin documentos migratorios. Para mayor información, consúltese Manuel García y Griego y Mónica Vereea Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados* (México: Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM, 1988), 13.

cionados con el TLCAN. Para finalizar, reflexiono sobre algunos lineamientos y conclusiones derivadas de este análisis.

Intenciones frustradas: la no inclusión de la migración en el TLCAN

En 1994, Canadá, Estados Unidos y México pusieron en marcha el TLCAN. Su principal objetivo fue disminuir las barreras arancelarias para permitir la libre circulación de capital, bienes y servicios entre los tres países de la región. Para lograr esta meta, a principios de la década de los noventa, el gobierno de Salinas de Gortari estableció en forma inédita un proyecto de cabildeo con diversos actores políticos claves, principalmente con congresistas latinos, con el fin de promover el libre comercio y lograr la aprobación de la denominada “vía rápida” del TLCAN en el Congreso. Durante las negociaciones, hubo numerosas presiones para que se incluyera el tema migratorio en el tratado, pero el gobierno mexicano optó por no incluirlo, debido al alto riesgo de no aprobarse, dada la reticencia por parte de los negociadores estadounidenses. Como contrapeso, se argumentó que uno de los beneficios que traería la aprobación del TLCAN sería que, con base en un dinámico intercambio de productos, se fomentaría un mayor desarrollo económico en la región de América del Norte, creando con ello un número significativo de empleos y, como consecuencia, se disminuirían las presiones prevaecientes en México por emigrar principalmente a Estados Unidos.⁴

El TLCAN no contiene disposiciones que permitan la inmigración entre los tres países signatarios; es más, el empleo permanente no es algo que deba ser promovido, sino que debe ser protegido en sus países. Explícitamente se acordó facilitar la migración documentada y explorar fórmulas para agilizar movimientos transfronterizos que promuevan actividades comerciales y económicas en ambos lados de la frontera. El artículo 1608 del capítulo XVI del TLCAN permite el movimiento temporal de trabajadores profesionales con sus cónyuges e hijos. Asimismo, establece la admisión expedita de personas de negocios sobre una base temporal, con el fin de incentivar la actividad comercial, de inversión o por transferencia entre compañías, evitando la necesidad de certificar o validar un empleo. El tratado, basado en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) firmado entre Estados Unidos y Canadá en 1989, estableció cuatro grupos de personas que pueden ingresar por este medio en la región y se les otorga el estatus o visa de no inmigrante *Trade NAFTA* (TN), en el espacio de América del Norte. Éstos pueden ser

- visitantes de negocios;
- comerciantes e inversionistas;
- personas que son transferidas entre compañías y
- profesionales en alrededor de setenta categorías.

⁴ Mónica Verea, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas* (México: CISAN, UNAM, 2003), 15.

El TLCAN adoptó un grupo levemente refinado de las cláusulas de movilidad del ALC con una excepción: México aceptó un tratamiento inferior para sus profesionistas en relación con el concedido a sus contrapartes. A los empresarios, inversionistas y profesionales canadienses y estadounidenses se les proporcionó un sistema reglamentado y acceso al espacio TLCAN, a través de la armonización de ciertas normas, procedimientos y requisitos que hay que cumplir.

Políticas de admisión en el espacio TLCAN

Estados Unidos

Los inmigrantes y no inmigrantes. La política migratoria estadounidense estipula mecanismos de admisión bien definidos, bajo las categorías de inmigrantes y no inmigrantes, con el fin de que ingresen ciertos extranjeros en forma temporal o definitiva. La categoría de inmigrantes incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma definitiva en Estados Unidos y posteriormente optar por la ciudadanía.⁵

Se otorga un número de visas limitado, con base en los objetivos de admisión, de acuerdo con un sistema de preferencias previamente establecido, que incluye relaciones familiares, personas seleccionadas con habilidades o capacidades específicas, refugiados, entre otras.

Los inmigrantes pueden obtener la naturalización después de haber residido legalmente en el país por lo menos durante cinco años en forma continua. Para ello, es necesario demostrar que se tienen conocimientos básicos del idioma inglés y un conocimiento elemental de la historia y del gobierno estadounidense. Una vez recibida la solicitud, las autoridades no están obligadas a atender y desahogar los casos de inmediato, por lo que se puede acumular una larga lista de espera por meses y hasta años. De ser concedida la naturalización, los beneficiados adquieren casi todos los derechos que los ciudadanos estadounidenses, con las siguientes excepciones: no pueden votar ni ocupar puestos de elección y algunos empleos les están prohibidos. Cualquier persona que haya nacido en territorio estadounidense se convierte automáticamente en ciudadano de ese país. Durante 2002, por ejemplo, ingresaron 1 063 732 inmigrantes,⁶ 18 por ciento de los cuales lo hizo como familiar dentro de la categoría de inmigrante preferencial, y otro 46 por ciento bajo la categoría de pariente inmediato.⁷ Tan sólo 16 por ciento ingresó bajo la categoría

⁵ García y Griego y Vereea, *México y Estados Unidos...*, 51.

⁶ U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, 2002), 10.

⁷ Como producto de su política de reunificación familiar, los hijos y parientes inmediatos de los ciudadanos reciben un estatus preferencial, sin tomar en consideración la cuota establecida para ellos. En contraste, las esposas(os) así como los hijos(as) no casados de los residentes permanentes califican por una preferencia numérica limitada y sus descendientes no reciben ninguna preferencia.

de empleo, cantidad que ha ido aumentando durante los últimos años, de un promedio de alrededor de 11 por ciento.⁸

Estos datos muestran que el programa de reunificación familiar, instituido desde los años sesenta, ha cumplido su objetivo, a pesar de las severas críticas que los conservadores han esgrimido al respecto. Desde entonces, los inmigrantes provenientes de la región de América del Norte han aumentado significativamente y, si a ello le aunamos el impacto que tuvo el Programa de Legalización contenido en la Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA), ley que regularizó a alrededor de tres millones de indocumentados —2.3 millones de mexicanos—, esta situación permitió que obtuvieran la residencia legal, y con ello aumentó considerablemente el número de inmigrantes a fines de los ochenta y principios de los noventa. Por ello, los inmigrantes mexicanos participaron con alrededor de 20 por ciento del total de admisiones y Canadá con 2 por ciento durante los años noventa hasta el 2002, congruente con su política de reunificación familiar. En el 2003, se registró una baja considerable en el total de admisiones que, desde luego, afectó la admisión de mexicanos: 115 864, 16 por ciento del total; y 11 446 canadienses, 1.7 por ciento del total de admisiones (véase el cuadro 1). El descenso tan significativo en la admisión de inmigrantes (de 1 063 700 en el 2002 a 705 827 en el 2003), podría interpretarse como una de las múltiples consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que propició un replanteamiento hacia una reducción sustantiva, tanto de los inmigrantes como de los no inmigrantes. Por ello, México recibió una cantidad mucho menor en términos absolutos y relativos con respecto al total de admisiones.

La categoría de no inmigrante se otorga a las personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo o propósito definido. Existe una gran diversidad de visas, con las cuales una persona puede ingresar en forma documentada y temporal. Las autoridades estadounidenses establecen el periodo de estancia permitido y el número de extensiones, acorde con el tipo de trabajo que el candidato desea llevar a cabo en el mercado laboral estadounidense, la cual corresponderá a una determinada visa. Existen numerosas clases de admisión, entre las que encontramos las de turistas, visitantes por placer o intercambio, estudiantes, inversionistas, comerciantes, transferidos intracompañías, y trabajadores temporales de alta y baja calificación incluyendo a los profesionistas admitidos bajo el TLCAN (véase el cuadro 2).

Los trabajadores temporales en los noventa. Los trabajadores extranjeros temporales son admitidos con una visa especial de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñen. El sistema migratorio estadounidense establece que se puede contratar a un trabajador extranjero, siempre y cuando no se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere. Se utiliza una gran variedad de sistemas para la admisión de trabajadores; entre los más importantes encontramos:

⁸ Vereea, *Migración...*, 60.

CUADRO 1
ADMISIONES DE INMIGRANTES Y NATURALIZADOS EN ESTADOS UNIDOS
PROVENIENTES DE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

Año	Totales			Norteamérica		Canadá		México	
	Inmigrantes	Naturalizados	Totales	Inmigrantes	Naturalizados	Inmigrantes	Naturalizados	Inmigrantes	Naturalizados
1994	804 416	434 107	1 238 523	272 226	130 345	16 068	8 684	111 398	46 169
1995	720 461	488 088	1 208 549	231 526	175 216	12 932	7 597	89 932	81 655
1996	915 900	1 044 689	1 960 589	340 540	506 767	15 825	11 663	163 572	254 988
1997	798 378	598 225	1 396 603	307 488	273 954	11 609	6 639	146 865	142 569
1998	654 451	463 060	1 117 511	252 996	208 192	10 190	5 545	131 575	112 442
1999	646 568	839 944	1 486 512	271 365	385 605	8 864	9 353	147 573	207 750
2000	849 807	888 788	1 738 595	344 805	347 193	16 210	11 365	173 919	189 705
2001	1 064 318	608 205	1 672 523	407 888	200 939	21 933	7 551	206 426	103 234
2002	1 063 732	573 708	1 637 440	404 437	169 950	19 519	7 591	219 380	76 531
2003	705 827	463 204	1 169 031	250 726	130 848	11 446	6 408	115 864	56 093

FUENTE: *Yearbook of Immigration and Statistics, 2003*, disponible en <www.immigration.gov>.

CUADRO 2
DIFERENTES TIPOS DE VISAS BAJO LA CATEGORÍA DE NO INMIGRANTE
EMITIDAS EN ESTADOS UNIDOS

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>	<i>Periodo de estancia</i>	<i>Extensión</i>
B	Visitantes por placer y por negocios	Periodo inicial de 3 a 6 meses	Máximo un año
D	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario	Máximo 29 días	Máximo 29 días
E	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países que son signatarios de un tratado comercial con Estados Unidos, empleados por compañías extranjeras invierten cantidades significativas de dinero (E-1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes (E-2)	2 años	Hasta 2 años
H	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación	Para la H-1B y H-1C hasta 3 años; para la H-2A y H-2B hasta 1 año; para la H-3, 18 meses para los de capacitación en educación especial, otros, 2 años	Para la H-1B 3 años, máximo 6; para la H-1C, 3 años; para la H-2A y H-2B por un año, máximo 3; para la H-3, 18 meses; otros 2 años
I	Representantes de medios de comunicación	1 año	Determinado por las autoridades migratorias estadounidenses
J	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Puede ser admitido por 1 año con posibilidad de una extensión de 6 meses	Determinado por el U.S. Custom and Border Protection	Determinado por el U.S. Custom and Border Protection

244

MÓNICA VEREA

CUADRO 2
 DIFERENTES TIPOS DE VISAS BAJO LA CATEGORÍA DE NO INMIGRANTE
 EMITIDAS EN ESTADOS UNIDOS
 (continuación)

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>	<i>Periodo de estancia</i>	<i>Extensión</i>
L	Transferencias intracompañías internacionales. Permite transferir personal clave a la oficina subsidiaria o afiliada en Estados Unidos	Para los que estarán laborando en una oficina existente, 3 años. Hasta 1 año para los que estarán en oficina nueva	Hasta 2 años, máximo 5. La Ley de Inmigración de 1990, establece que esta visa, se puede otorgar hasta por 7 años en una posición de alta dirección
O	Trabajadores con capacidades extraordinarias	Hasta 3 años	Hasta 1 año
P	Artistas, personas dedicadas al entretenimiento y atletas	Atletas individuales hasta 5 años. Grupo de atletas y entretenimiento hasta 1 año	Atletas individuales hasta 5 años, máximo 10; grupos de atletas y entretenimiento, un año
Q	Participantes en intercambio cultural	Hasta 15 meses	Máximo 15 meses
R	Religiosos	Hasta 3 años	Hasta 2 años, máximo 5
TC	Trabajadores profesionales bajo el ALC	—————	—————
TN	Trabajadores profesionales bajo el TLCAN	Hasta 1 año	Para los canadienses, indefinidamente; para los mexicanos, hasta 1 año

FUENTE: U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs Visa Services, *Temporary Workers*; U.S. Citizenship and Immigration Services, *Temporary Workers*; Emigración legal, Visas TN.

- Certificación laboral (*labor certification*). A través de este proceso de selección, los trabajadores extranjeros se someten a una prueba individual para un empleo particular, en un lugar y tiempo determinados. Dicha certificación la emite el Departamento del Trabajo (DT). Las enmiendas a la Ley de Inmigración de 1965 establecieron que para otorgar una visa a un inmigrante bajo la categoría basada en el empleo (*employed-based*) debe estar autorizada por tal departamento, especificando que no hay ningún trabajador estadounidense que esté disponible o capacitado para el empleo que el supuesto inmigrante va a desempeñar, y que la admisión de inmigrantes no afecta la situación de los trabajadores nativos. Éste es el caso de las visas H-2 en sus tipos A y B. Se debe determinar un salario predominante (*prevailing wage*), con el fin de obtener la certificación.⁹
- Testificación (*postentry test: attestation*). Por medio de este método se contrata a los trabajadores temporales para llevar a cabo un empleo específico por un periodo determinado, al término del cual deben regresar a su país de origen. Dicha contratación se hace “caso por caso”, es decir, un empleador específico debe encontrar un inmigrante que reúna ciertas cualidades para llevar a cabo cierto trabajo. En general, ambos procesos establecen mecanismos para proteger a los trabajadores locales. Al igual que en el proceso de certificación, es difícil determinar el salario prevaleciente tanto para el empleador como para el DT.

Una de las categorías de ingreso como no inmigrante es la de los “trabajadores temporales y de capacitación”, quienes son admitidos con una visa especial, según el tipo de trabajo que desempeñen. Algunos empleadores estadounidenses tienen la tradición de contratar trabajadores temporales extranjeros, patrón que se exacerbó durante los noventa. Tan sólo en un periodo de tres años (1995-1998), el flujo casi se duplicó, al pasar de 221 000 a 431 000. Pero aún más importante, en un periodo de ocho años (1995 y 2003), las contrataciones se triplicaron al pasar de 221 000 a 650 126 (véase el cuadro 3). Esto está directamente relacionado con el crecimiento económico sostenido que Estados Unidos gozó hasta el 2000. De los 650 126 trabajadores temporales y de capacitación que ingresaron en el 2003, la gran mayoría, 56 por ciento, ingresó con la visa H-1B (360 498), trabajadores altamente capacitados; 16 por ciento (109 249) fueron contratados por sus capacidades extraordinarias como intelectuales, artistas, deportistas o religiosos con las categorías O, P, Q, R; 18 por ciento más (116 927) ingresaron para desempeñar labores de baja capacitación (H-2A y H-2B); y 9 por ciento (59 440) entró como resultado del TLCAN con la visa TN (véase el cuadro 3). Si a la suma se añaden 298 054 extranjeros que ingresaron con visas L-1, para transferencias entre compañías,

⁹ Para que el inmigrante pueda obtener la certificación del empleo, se requiere que el empleador notifique de la vacante por un tiempo determinado al DT. Demetriou G. Papademetriou, “Skilled Temporary Workers in the Global Economy: Creating a Balanced and Forward-looking Selection Process”, en B. Lindsay Lowell, *Foreign Temporary Workers in America* (Quorum Books, 1999), 34-37.

CUADRO 3
ADMISIONES DE TRABAJADORES TEMPORALES Y DE CAPACITACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

	1981	1985	1990	1994	1998	2001	2002	2003
Trabajadores temporales y de capacitación**	44 770	74 869	144 880	210 825	430 714	688 480	655 949	650 126
Ocupaciones especiales (H-1B)	ND	47 322	100 446	105 899	290 947	384 191	370 490	360 498
Trabajadores agrícolas (H-2A)	X	X	18 219	13 185	27 308	27 695	15 628	14 094
Trabajadores no agrícolas (H-2B)	X	X	17 754	15 687	24 895	72 387	86 987	102 833
Trabajadores para capacitación ind. (H-3)	ND	3 003	3 168	3 075	3 157	3 245	2 695	2 370
Trabajadores con extraordinaria habilidad (O-1) y acompañantes (O-2)	X	X	X	6 484	15 023	25 685	25 008	25 541
Reconocidos atletas internacionales o entrenadores (P-1)	X	X	X	22 500	34 447	42 430	41 453	43 274
Artistas o entrenadores en Programas de Intercambio Recíproco (P-2)	X	X	X	613	3 089	3 877	3 754	3 898

MOVILIDAD LABORAL

CUADRO 3
ADMISIONES DE TRABAJADORES TEMPORALES Y DE CAPACITACIÓN EN ESTADOS UNIDOS
(continuación)

	1981	1985	1990	1994	1998	2001	2002	2003
Artistas o entrenadores en Programas de culturas (P-3)	X	X	X	4 942	9 452	9 484	9 487	8 869
Trabajadores por programas de intercambio culturales (Q-1)	X	X	X	1 546	1 921	2 089	1 755	2 074
Trabajadores en ocupaciones religiosas (R-1)	X	X	X	5 951	10 863	17 122	19 115	20 272
Trabajadores profesionales TLCAN (TN)	X	X	5 293***	19 806	59 061	95 479	73 699	59 440

ND: No Disponible.

X: No aplicable.

* Los datos para visitantes por negocios y por placer no están disponibles en forma separada en estos años, debido a que fue cancelado el Programa Visa Waiver.

** Incluye las admisiones bajo el ALC.

*** Trabajadores profesionales US-CAN TLC (TC).

FUENTE: Reporte Anual del Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook* 1999, 1981-2003 y 2003, Temporary Admissions.

encontramos que el mercado laboral estadounidense se benefició con 948 180 trabajadores temporales con documentos, provenientes de todo el mundo, de las cuales 6 por ciento (109 199) correspondió a los canadienses y 13 por ciento (122 842) a los mexicanos.¹⁰

La contratación de trabajadores temporales provenientes de diversas regiones del mundo creció significativamente durante los noventa, pero destaca significativamente la de América del Norte. Si consideramos que en 1996 ingresaron 32 468 trabajadores temporales mexicanos¹¹ y 46 837 canadienses a Estados Unidos, bajo diversas categorías, y siete años después estas contrataciones se triplicaron, ya que se admitieron a 112 779 y 128 395 trabajadores mexicanos y canadienses respectivamente, el incremento fue muy importante (véase el cuadro 4). Podríamos inferir que este importante aumento se debe a dos razones principalmente: el constante crecimiento económico sostenido estadounidense durante la década de los noventa y la creciente interacción entre los tres socios comerciales que ha dado como resultado no sólo un mayor dinamismo comercial sino una movilidad laboral, ambos aunados a la importante y creciente dependencia laboral ancestral.

Los trabajadores agrícolas (H-2A) y los no agrícolas (H-2B) tuvieron también una demanda significativa. Los H-2A aumentaron al doble entre 1994 y 2001 (de 13 185 a 27 695), con un descenso a 15 628 para el 2002 y 14 094 para el 2003. Los mexicanos recibieron 89 por ciento del total de las visas H-2A. Cabe destacar que la gran mayoría de los trabajadores agrícolas, sobre todo en el suroeste de Estados Unidos, son mexicanos indocumentados. El descenso en las contrataciones en forma legal nos podría llevar a pensar que durante los últimos dos años los empleadores agrícolas han preferido contratar mano de obra indocumentada, con el fin de evitar los tediosos trámites burocráticos. Por el contrario, la emisión de visas H-2B ha ido incrementándose significativamente año con año, al pasar de 15 687 en 1994 a 102 833 en 2003 (véase el cuadro 5). A pesar de que aumentaron en cantidad siete veces, los mexicanos recibieron 52 por ciento de dichas visas (52 972) y representaron 8 por ciento del total de admisiones. Ello es contradictorio a lo establecido, pues sólo se permite la emisión de hasta un máximo de 66 000 visas H-2B, cifra que ha sobrepasado las contrataciones que se efectúan desde el 2001. Este aumento responde directamente a la demanda de trabajadores no calificados para el sector servicios, que la economía estadounidense necesita crecientemente para mantener su competitividad a nivel nacional e internacional.

Es un hecho que, durante los noventa, la demanda estadounidense tanto por trabajadores de bajas, como de altas capacitaciones fue evidente, y ello redundó en beneficio de los mexicanos que optaron por esa vía. 580 987 visas fueron emitidas

¹⁰ En el caso de los mexicanos, ingresaron 107 048 trabajadores temporales y de capacitación, y 15 794 personas transferidas entre compañías en el 2003, lo que dio un total de 122 842 (véase el cuadro 4).

¹¹ Esta cifra incluye trabajadores temporales de capacitación, trabajadores con visas TN, transferidos entre compañías, comerciantes e inversionistas.

CUADRO 4
NO INMIGRANTES ADMITIDOS EN ESTADOS UNIDOS POR CATEGORÍA,
EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE 1996 Y 2003

Categorías	Canadá			México		
	1996	2003	Incremento %	1996	2003	Incremento %
Trabajadores TN	26 794	58 177	117.2	193	1 269	557
Trabajadores temporales y de capacitación*	10 386	35 459	241.41	26 536	106 638	301.9
Subtotal	37 180	93 636	152	26 729	107 907	303.70
Transferidos entre compañías (L-1)	7 037	15 618	122	4 759	15 794	231.9
Subtotal	44 217	109 254	147.08	31 488	123 701	293
Comerciantes e inversionistas (E-1, E-2)	2 620	3 525	34.5	980	4 694	379
Total	46 837	112 779	140.8	32 468	128 395	295.5

* No incluye a los trabajadores, ni a los cónyuges o hijos del trabajador que entran bajo el TLCAN, sólo contempla las siguientes categorías: H-1A, H-1B, H-1C, H-2, H-2A, H-2B, H-3, O-1, O-2, P-1, P-2, P-3, Q-1, Q-2, R-1 y TC.

FUENTE: Reporte Anual de Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Year Book*, 1996 y 2002, Temporary Admissions.

entre 1994 y 2003 —la mitad de éstas durante los últimos tres años— para trabajadores temporales mexicanos, la mayoría de ellas para ocupar puestos de baja capacitación.¹² Asimismo, un cuantioso número de mexicanos ingresaron con la categoría de inmigrantes (1 506 504) entre 1994 y 2003, 30 por ciento de éstos durante los últimos tres años. De la misma manera, 1 271 136 mexicanos obtuvieron la naturalización en este periodo, lo que refleja un interés mayor por pertenecer a una sociedad y obtener los derechos que se merecen como ciudadanos estadounidenses (véase el cuadro 1). La Ley de No Pérdida de Nacionalidad,

¹² Habría que aclarar que esta cantidad no necesariamente equivale al número de personas, pues el mismo individuo pudo haber solicitado cualquier visa para seguir en su mismo trabajo o en otro.

250

MÓNICA VEREA

CUADRO 5
ADMISIÓN DE TRABAJADORES NO INMIGRANTES A ESTADOS UNIDOS
POR CATEGORÍA EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

<i>Categorías</i>	<i>H-1B</i>	<i>H-2A</i>	<i>H-2B</i>	<i>O</i>	<i>P</i>	<i>Q</i>	<i>R</i>	<i>TLCAN</i>	<i>Total*</i>	<i>% del total de admisiones</i>
<i>Totales</i>										
1996	144 458	9 635	14 345	9 289	35 573	2 056	8 992	34 681	259 029	100
1998	240 947	27 308	24 895	15 023	46 988	1 921	10 863	76 877	444 822	100
1999	302 326	32 372	35 815	19 194	48 471	2 485	12 689	87 441	540 793	100
2000	355 605	33 292	51 462	25 373	56 377	2 726	15 342	91 279	631 456	100
2001	384 191	27 695	72 387	29 519	55 791	2 388	17 122	95 486	684 579	100
2002	370 490	15 628	86 987	29 164	54 694	2 221	19 115	73 699	651 998	100
2003	360 498	14 094	102 833	30 862	56 041	2 738	20 272	59 440	646 778	100
<i>Norteamérica</i>										
1996	12 525	9 103	9 406	1 278	13 887	169	1 610	34 681	82 659	29.82
1998	21 966	26 662	19 555	1 788	19 799	224	2 572	76 877	169 443	35.50
1999	27 834	31 244	30 627	2 226	21 595	211	2 959	87 441	204 177	35.08
2000	32 497	31 744	44 310	3 064	24 231	223	3 454	91 279	230 800	36.55
2001	37 554	25 664	62 673	3 636	24 303	239	3 690	95 486	253 245	36.99
2002	43 444	14 766	74 579	3 736	23 157	209	4 215	73 699	237 805	36.47
2003	45 517	12 819	87 381	4 663	22 943	224	4 463	59 446	237 456	36.71
<i>Canadá</i>										
1996	4 192	127	1 738	688	2 900	49	595	34 438	44 727	14.75
1998	7 595	760	4 293	1 067	4 753	89	1 070	76 063	95 690	18.28
1999	10 235	766	3 946	1 188	5 580	65	1 264	85 704	107 678	17.27
2000	12 929	747	4 741	1 601	5 718	74	1 424	89 220	116 454	18.44
2001	16 454	524	5 593	1 619	5 913	91	1 439	92 915	124 548	18.19
2002	19 866	286	5 241	1 767	5 598	91	1 470	71 878	106 197	16.28
2003	20 947	362	4 851	1 826	5 873	83	1 462	58 177	93 581	14.46
<i>México</i>										
1996	5 273	8 833	5 539	236	5 831	98	512	243	26 563	10.54
1998	10 079	21 594	10 727	348	7 268	116	796	824	51 752	12.06
1999	12 257	26 069	18 927	561	8 731	120	907	1 737	69 309	13.19
2000	13 507	27 172	27 755	750	10 385	132	1 147	2 059	82 907	13.12
2001	14 423	21 569	41 852	881	10 508	139	1 377	2 571	93 320	13.63
2002	15 867	12 846	52 972	851	10 237	107	1 667	1 821	96 368	14.78
2003	16 290	9 924	65 878	1 472	10 375	123	1 717	1 269	107 048	16.55

* El total incluye las categorías analizadas.

FUENTE: Reporte Anual del INS, *Statistical Yearbook*, años 1999, 2001, 2002 y 2003. Temporary Admissions, Non immigrants.

aprobada por el Congreso mexicano en 1997, fue una iniciativa excelente que por primera vez otorgó a nuestros connacionales en el extranjero nuevas vías legales para exigir sus derechos, y una protección legal efectiva en contra de las tendencias extremistas contemporáneas, derivadas de políticas antiinmigratorias y del resurgimiento del nativismo extremo de principio de los noventa que derivó, entre otras, en propuestas como la 187 en California. A la vez, permitió que los inmigrantes tengan la posibilidad de ejercer cierta influencia en la vida política estadounidense.¹³

Si a ello aunamos el constante flujo de migrantes indocumentados que tienden a ampliar el *stock* de indocumentados anualmente, que de por sí ya es cuantioso, la situación es aún más compleja. Hoy se estima que alrededor de 430 000 indocumentados mexicanos permanecen en Estados Unidos anualmente. Muchos son los factores que intervienen para establecer una medición de estos flujos, pero si en los ochenta el flujo neto que permanecía en Estados Unidos era de 65 000 migrantes mexicanos anualmente, a principios de los noventa este flujo ascendió a 320 000 y a fines de los noventa, en pleno apogeo económico, ascendió a 440 000 personas.¹⁴ Para darnos cuenta de la dimensión del fenómeno, en el 2002 había alrededor de 9.3 millones de personas indocumentadas en Estados Unidos, y de éstas, 57 por ciento o 5.3 millones se estimaba eran de origen mexicano. Durante los noventa, década de gran auge económico en Estados Unidos caracterizada por una política de “desfronterización” para liberar bienes y servicios y una de “refronterización” para detener la movilidad de humanos, el número de deportaciones fue ascendiendo año con año hasta el 2001, cuando los ataques terroristas ocasionaron que se recrudeciera aún más la vigilancia en prácticamente todos los puertos de entrada, incrementando la violación de los derechos humanos y las muertes de miles de mexicanos (véase el cuadro 1).

Movilidad laboral con visas TN a partir de 1994

Formas de obtención e ingreso. A partir de 1994, la visa Trade NAFTA (TN) absorbió a los inmigrantes profesionistas *Trade Canada* (TC), categoría que fue dispuesta en 1989 cuando dio inicio el ALC. Desde entonces, se abrieron las puertas francamente a quienes hacen una inversión en cualesquiera de los tres socios. Como se señaló anteriormente, se otorga la visa TN a inversionistas, comerciantes y profesionistas específicos. El periodo de vigencia de la visa TN es de un año, con la opción de renovarla periódicamente, o incluso establece acumular ciertos requisitos para la posible obtención de la residencia permanente. Cabe destacar que durante estos años ha sido más fácil obtener la visa TN que de la H-1B, visa dirigida también a

¹³ Una explicación más detallada del nativismo y restriccionismo en la política migratoria estadounidense la encontramos en Verea, “El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo XX”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla *et al.*, coords., *Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, vol. 2 (México: CISAN, UNAM, 2003), 95-105.

¹⁴ Center for Strategic Studies, “Managing Mexican Migration to the United States: Recommendations for Policy Makers” (Washington: CSIS-ITAM, abril de 2004).

profesionistas altamente capacitados provenientes de todas partes del mundo, para la cual además de tener un límite de 65 000 visas anualmente¹⁵ e imponer un periodo máximo de estancia de seis años, es necesario obtener la aprobación del Buró de Inmigración y Ciudadanía (BIC) y del DT, instituciones que no se encuentran involucradas para emitir las visas TN. A pesar de que esta categoría ha tenido diferentes límites de ingreso en términos cuantitativos, dado que está vinculada a la demanda de trabajadores temporales extranjeros aprobada por su Congreso, en virtud del auge económico de los noventa se ha emitido un mayor número de visas de las permitidas.

Respecto de los inversionistas, se otorga la visa E-2 a todas aquellas personas que deseen invertir la mitad del costo de algún negocio. En este rubro, la empresa que tenga subsidiarias en los otros dos países puede transferir a su personal, de una nación a otra, con mayor facilidad. Dentro del apartado para “la transferencia de personal dentro de una empresa” está previsto que se otorguen las visas L hasta por siete años.¹⁶

Cabe destacar que en el ALC quedó establecido que los canadienses quedarían exentos de las regulaciones de ingresar con una visa de no inmigrante estadounidense, específicamente como trabajador temporal. Por ello, hoy no se les exige tener un patrocinador de empleo antes que pisen suelo estadounidense. Previo a estos acuerdos, los profesionistas canadienses tenían que obtener una visa H-1B de no inmigrante.

En el cuadro 6 se observa cómo, de facto, para la obtención de la visa TN, existen muchos más beneficios para los canadienses que para los mexicanos. Para el ciudadano canadiense, los requisitos que debe mostrar en el puerto de entrada son los siguientes:

- 1) Solicitud del estatus TN.
- 2) Copia de su solicitud de grado escolar y récord de empleos que especifiquen su calificación para el empleo en cuestión.
- 3) Una carta del empleador estadounidense que le ofrece el trabajo en Estados Unidos, el cual esté incluido en la lista del Tratado.
- 4) Cuota de 50 dólares estadounidenses.
- 5) Los ciudadanos canadienses no necesitan obtener una visa pero en lugar de ella reciben el estatus TN en la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración en el Departamento de Seguridad Interna (Bureau of Citizenship and Immigration Services —BCIS—) en el puerto de entrada. El estatus TN solamente se otorgará si el periodo de estancia es temporal.
- 6) Las solicitudes de extensión de estadía son procesadas por los Servicios de Ciudadanía e Inmigración estadounidenses. Los canadienses tienen dos opciones:

¹⁵ El Congreso subió el límite de aceptación a 195 000 visas anuales, en virtud del *boom* económico. Este límite descendió nuevamente a 65 000 visas en el 2003.

¹⁶ Notimex, “Acuerdan Bush y Foie la visa NAFTA para profesionistas”, 10 de marzo de 2004; “Quitan restricción a visas de trabajo”, *El Siglo de Torreón*, 18 de marzo de 2004; “La visa NAFTA está prevista desde 1994”, *El Independiente*, 8 de marzo de 2004.

CUADRO 6
REQUISITOS PARA OBTENER LA VISA TRADE NAFTA (TN) EN LA REGIÓN
DE AMÉRICA DEL NORTE

<i>Canadienses</i>	<i>Mexicanos</i>
Solicitud del estatus TN. Se puede obtener en el puerto de entrada siempre y cuando el periodo de estancia sea temporal. Quienes buscan estatus de visitante de negocios o personal transferido entre compañías o profesional no requieren obtener visas de no inmigrantes. Requiere esta visa el comerciante o inversionista del tratado (E y L).	Solicitud de la visa de no inmigrante para comerciantes e inversionistas, transferidos entre compañías y profesionistas. Se debe obtener en el consulado de los Estados Unidos en México. No se necesita aprobación del servicio de ciudadanía e inmigración. Y no se puede solicitar en los puertos de entrada.
Pagar una cuota de 50 dólares estadounidenses.	A partir de 2004, no se establece un límite anual de admisión de visas TN.
Presentar copia de su certificado escolar y récord de empleo (currículum vitae), que especifique su calificación para el empleo en cuestión.	Presentar copia de su certificado escolar y registro de empleo (currículum vitae) que especifique el grado obtenido para el empleo en cuestión.
Presentar carta del empleador que le ofrece trabajo, el empleo debe estar incluido en la lista del TLCAN.	Presentar carta del empleador que le ofrece trabajo, el empleo debe estar incluido en la lista del TLCAN.
Para una solicitud de extensión de estadía, se establecen dos opciones: que el empleador introduzca una forma I-129 en la oficina regional más cercana de servicios migratorios, lo que les evitará abandonar territorio estadounidense y que regrese a cualquier puerto de entrada canadiense y nuevamente introduzca una solicitud, con la documentación requerida en un principio.	No se necesita llenar la solicitud de Condiciones Laborales con la petición I-129 "Petition for Non immigrant worker", para los tenedores de la visa TN que deseen una extensión.
Pueden ser admitidos con un periodo inicial de un año, pero el número de renovaciones es ilimitada.	La renovación, al igual que para los canadienses, es ilimitada.

FUENTE: U.S. Department of State, "TN Visas: Professionals under NAFTA", Bureau of Consular Affairs, en "Emigración legal, nuevas reglas para las visas TN para los ciudadanos mexicanos", disponible en <www.emigracionlegal.com>, 24 de junio de 2004.

primero, pueden hacer que su empleador archive un formulario I-129 en la oficina regional más cercana de servicios migratorios. Esta opción no les requiere abandonar el territorio de Estados Unidos. La segunda opción es que los canadienses pueden regresar a su país para reaplicar en el puerto de entrada con la misma documentación que es requerida en una aplicación original.

El trámite modernizado de la solicitud de la visa TN para canadienses en los puertos de entrada de Estados Unidos, en lugar de ir al consulado, como es el caso de los mexicanos, resulta muy flexible. Un beneficio que recibieron las canadienses desde el inicio fue que no se establecieron límites a la cantidad total de admisiones. Ello indica que se estableció de facto una política de puertas abiertas para los profesionistas canadienses.

En cambio, desde la puesta en marcha del TLCAN los requisitos para obtener la visa TN para los ciudadanos mexicanos fueron mucho más restrictivos y a continuación describimos:

- 1) El empleador debe archivar una solicitud de empleo.
- 2) El empleador del solicitante debe archivar un formulario I-129 (Petición para trabajadores no inmigrantes) en el BCIS.
- 3) Después de que la petición haya sido aprobada, el extranjero debe aplicar para una visa de no inmigrante en la Embajada de Estados Unidos o en un consulado en México.
- 4) Para extender el permiso de estancia, los ciudadanos mexicanos deben hacer que sus empresarios renueven su certificado de empleo y archiven un formulario I-129 en una oficina del BCIS.¹⁷

Desde un punto de vista comparativo, los beneficios son mínimos. A diferencia de los canadienses, a los mexicanos sí se les exige obtener una visa de no inmigrante. A los mexicanos también se les exige solicitar una visa en un consulado de Estados Unidos, misma que puede ser denegada si así lo consideran los funcionarios consulares antes de ingresar a su territorio. A pesar de que se ha hecho poco uso de estas visas por los mexicanos, se estableció un límite de 5 500 visas anuales en 1994, aunque este límite quedó liberado en el 2004.

Para que un mexicano pueda obtener la visa TN, es necesario que un empleador estadounidense presente una petición formal, tal como se exige para obtener la visa H-1B. Por lo general, el profesionista mexicano intenta solicitar la visa H-1B para desempeñar un trabajo altamente calificado, pero si se enfrenta ante la falta de disponibilidad de estos documentos, solicita entonces una visa TN, que tiene la virtud de que puede ser renovada indefinidamente. Asimismo puede solicitarla quien tenga la visa H-1B y que haya vencido tanto su estancia y renovación —por un límite de seis años— pero que desea todavía permanecer laborando en Estados

¹⁷ Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State, "TN Visas: Professionals under NAFTA", disponible en <http://travel.state.gov/tn_visas.html>.

Unidos, sin cumplir el requisito de permanecer un año fuera de ese país. Es importante destacar que a ambos ciudadanos se les prohíbe el autoempleo y no se puede usar la experiencia para eximir el título profesional o de estudios requerido.

Por lo que respecta a quienes ingresan dentro de las categorías de admisión de los trabajadores TN, 48 por ciento de los 73 694 que ingresaron en el 2002 lo hizo como profesionista especializado; 17 por ciento como alto ejecutivo y administrador; y el resto (35 por ciento) como técnicos, personal de ventas y mercadotecnia, apoyo administrativo, ocupación en el sector servicios, fabricantes y ocupaciones de agricultura, forestales y de pesca (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
OCUPACIONES DE TRABAJADORES TEMPORALES ALTAMENTE
CAPACITADOS EN ESTADOS UNIDOS (2002)

<i>Ocupación</i>	<i>Tipos de visas y total de expediciones</i>			<i>Total</i>
	<i>H-1B Profesionales</i>	<i>L-1 Transferidos</i>	<i>TN TLCAN</i>	
Todas las ocupaciones	370 490	313 609	73 694	757 883
Ocupaciones ejecutivas, administrativas y gerenciales	84 944	122 406	12 652	220 002
Especialidades profesionales	112 336	52 694	35 587	200 617
Ingenieros	59 184	32 180	9 493	100 857
Escritores, artistas entrenadores y atletas	13 898	12 509	1 136	27 543
Científicos en computación y matemáticas	8 535	2 710	7 966	19 211
Especialidades en ciencias naturales	4 755	2 196	2 671	9 462
Enfermeras	1 682	269	7 293	9 244
Profesores (preparatoria y universidad)	6 218	154	1 219	7 591
Doctores	4 887	528	1 015	6 430
Profesores (excepto preparatoria y universidad)	4 926	207	420	5 553
Arquitectos y evaluadores	3 224	497	1 293	5 014
Abogados y jueces	2 853	905	746	4 504

256

MÓNICA VEREA

CUADRO 7
 OCUPACIONES DE TRABAJADORES TEMPORALES ALTAMENTE CAPACITADOS
 EN ESTADOS UNIDOS (2002)
 (continuación)

<i>Ocupación</i>	<i>Tipos de visas y total de expediciones</i>			
	<i>H-1B Profesionales</i>	<i>L-1 Transferidos</i>	<i>TN TLCAN</i>	<i>Total</i>
Científicos sociales y planeadores urbanos	1 452	377	1 000	2 829
Trabajadores sociales, recreación y religiosos	263	105	641	1 009
Consejeros educacionales y vocacionales	230	50	402	682
Bibliotecarios, archivistas y directores	209	7	292	508
Personal de mercadotecnia y ventas	14 068	13 336	410	27 814
Técnicos	12 310	4 261	5 898	22 469
Apoyo administrativo y de oficina	3 077	2 496	424	5 997
Servicios	1 691	1 494	298	3 453
Ocupaciones de producción, artesanía y reparación	1 656	1 497	186	3 339
Operadores y fabricantes	1 080	1 199	110	2 389
Ocupaciones rurales, forestales y pesca	268	121	109	498
Otros	1 014	66	459	1 539
Desconocidos	138 046	113 766	17 954	269 766

FUENTE: Office of Immigration Statistics, U.S. Department of Homeland Security.

Entre los profesionistas TN con una especialidad, ocuparon el primer lugar los ingenieros, en segundo los matemáticos y especialistas en cómputo, y muy de cerca las enfermeras especializadas. Los ingenieros también ocuparon el primer lugar de las visas H-1B y L-1 otorgadas durante 2002.

Sería deseable poder expandir la lista de profesionistas para incluir a migrantes que ingresan con otras visas o de hecho se encuentran trabajando en Estados Unidos y desempeñando labores que su mercado laboral requiere. Asimismo, el requisito de ingreso, en la mayoría de los casos, es contar mínimamente con una carrera profesional o la preparatoria. Estimamos que uno de los tantos temas que deberían revisarse a nivel bilateral es el relativo a la inclusión de equivalencias como requisitos para la admisión, es decir, años de experiencia en la profesión, con el fin de abrir el abanico de opciones. La posibilidad de establecer un tipo de entrenamiento en los mercados laborales, principalmente para desarrollar labores técnicas, constituye una opción que debe reflexionarse conjuntamente entre los socios de la región. Unir educación con desempeño en un trabajo constituye una meta que deberíamos estudiar para beneficio de Norteamérica.

Impacto en la región. El TLCAN estableció por primera vez que los mexicanos califiquen como comerciantes del tratado o inversionistas bajo la visa E, cuya vigencia es de dos años con una extensión de otro tanto.¹⁸ Uno de sus efectos es que ha logrado hacer mucho más sencillo el ingreso con otras visas para los canadienses y los mexicanos. Éste es el caso de las categorías de no inmigrantes B-1¹⁹ (visitantes de negocios), las E (comerciantes e inversionistas) y las L (transferencias entre compañías). Las visas que se emiten con el mayor tiempo de estancia son las H-1B y las P, para artistas y atletas (véase el cuadro 2).

Si analizamos el cuadro 4 vemos cómo entre 1996 y 2003 aumentó sustantivamente la emisión de las visas para comerciantes e inversionistas en la región de América del Norte, pero sobre todo para personal transferido entre compañías y profesionistas bajo el TLCAN, el cual se triplicó. Es un hecho que, el mayor dinamismo comercial, a partir de entonces provocó uno similar en la movilidad de profesionistas, comerciantes e inversionistas. En el caso de México, el ingreso en el número de comerciantes e inversionistas, así como el de transferencias entre compañías se cuatuplicó durante ese periodo, al pasar de 980 a 4 694 visas y de 4 759 a 15 794 visas respectivamente. Estos datos nos indican la multiplicidad de negocios que se han creado a raíz de la firma del TLCAN.

Un mayor flujo comercial también ha incentivado que otros actores realicen visitas temporales en el espacio del TLCAN. Éste es el caso de estudiantes mexicanos en escuelas o universidades estadounidenses que se han duplicado al pasar de 10 887 a casi 19 000 durante este periodo. Ello, a pesar de que el total de estudiantes admi-

¹⁸ Jessica Vaughan, "Be Our Guest. Trade Agreements and Visas", en Center for Immigration Studies, diciembre de 2003, disponible en <www.cis.org/articles/2003/back1803.html>.

¹⁹ El tratado estableció el uso de la visa B-1 para choferes de autobús, tráiler, personal de reparación y mantenimiento, proveedores generales de servicios profesionales, intérpretes y personal de turismo.

tidos disminuyó de 699 000 a 646 000 entre 2001 y 2002, debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Por lo que respecta exclusivamente a la interacción de los profesionistas contratados mediante el TLCAN, si en 1994, cuando inició el tratado, se otorgaron 19 806 visas TN, para el 2001 ascendieron a 95 486 (92 915 para canadienses y 2 571 para mexicanos), año cuando, por cierto, alcanzaron el nivel más alto. A partir de entonces, las contrataciones han descendido, ya que en 2002 se otorgaron 73 699 y para el 2003, 59 446 visas TN (véase el cuadro 5). Las principales razones que podríamos aducir a esta importante disminución son la desaceleración económica en Estados Unidos y los actos terroristas del 2001. Tan sólo 2 571, 1 821 y 1 269 visas TN se otorgaron a mexicanos respectivamente entre 2001, 2002 y 2003, lo que ha representado una proporción sumamente insignificante para el cuantioso flujo de profesionistas que trabajan en diferentes sectores de la economía, en forma incluso no documentada (véase el cuadro 8). Independientemente de que existía un límite de 5 500 visas para México hasta ese año, y que jamás se logró ni siquiera la demanda por la mitad de ese límite, es evidente que los que se han beneficiado fundamentalmente han sido los canadienses. Independientemente de que en la población canadiense hay un número mayor de profesionistas que en México, estas visas no han tenido el éxito que los estadounidenses tenían entre los mexicanos. Ello, en virtud de la falta de difusión que les han dado las autoridades mexicanas por dos razones ambivalentes: la idea de que con ello se promueve la “fuga de cerebros”, o por las

CUADRO 8
LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS

<i>Año fiscal</i>	<i>Immigrantes mexicanos admitidos legalmente</i>	<i>Trabajadores H-1</i>	<i>Trabajadores H-2</i>	<i>Trabajadores TN</i>	<i>Otros (O, P, Q, R)</i>	<i>Deportados localizados</i>
1994	111 398	ND	28 872	ND	ND	999 890
1995	89 932	ND	25 587	ND	ND	1 293 508
1996	163 572	5 273	14 372	193	6 677	1 523 141
1997	146 865	ND	ND	ND	ND	1 478 782
1998	131 575	10 079	32 321	592	8 528	1 522 918
1999	147 573	12 257	44 996	1 278	1 319	1 634 055
2000	173 919	13 507	54 927	2 059	12 414	1 744 304
2001	206 426	14 423	63 420	2 571	12 905	1 315 678
2002	219 380	15 867	65 818	1 821	12 862	904 724
2003	115 864	16 290	75 802	1 269	13 687	956 963

FUENTE: Reporte Anual del U.S. Citizenship and Immigration Service, *Yearbook of Immigration Statistics*, varios años.

dificultades inherentes que los profesionistas tienen para obtener dicha visa, que por ello han preferido solicitar la visa H-1B.²⁰

Por otra parte, el flujo de trabajadores canadienses hacia Estados Unidos también se ha incrementado en todas las categorías disponibles, a excepción de la H-1B. Esto último sucede ya que, para ellos, es más fácil obtener una visa TN, la cual simple y sencillamente se consigue en el lugar de salida y no establece límites.

El importante aumento de las admisiones de trabajadores temporales mexicanos y canadienses a través de sus diferentes categorías tiene una relación directa con el significativo aumento en las transacciones comerciales entre México y sus socios a partir de la puesta en marcha del TLCAN, que ha sido de 1.5 veces con Estados Unidos, ya que se incrementaron de 106.4 a 252.5 millones de dólares con Estados Unidos entre 1994 y 2003, y más del doble con Canadá: de 3.1 a 7 millones de dólares durante el mismo periodo (véase el cuadro 9). Cabe destacar que el número de visas otorgadas para inversionistas y comerciantes están más directamente relacionadas con la actividad comercial que otras categorías de trabajadores temporales.

Canadá

Los inmigrantes y los no inmigrantes. La inmigración ha desempeñado un papel fundamental como un instrumento para la construcción de una nación. Sin su contribución, Canadá no hubiera podido ser el país tan próspero económica y tecnológicamente avanzado que hoy es. Los canadienses optaron por seleccionar sus admisiones provenientes de diversas regiones del mundo de acuerdo con la demanda de su mercado de trabajo.²¹ Bajo un sofisticado sistema de puntos, se ha seleccionado a los inmigrantes anualmente, de acuerdo con metas demográficas y necesidades laborales, tanto federales como regionales, con el fin de establecer los niveles de inmigración requeridos periódicamente.²²

Por lo que se refiere al tipo de inmigrantes que son admitidos en Canadá, la Ley de Inmigración²³ reconoce tres tipos de categorías de admisión: la familiar, la de refugiados y la de inmigrantes independientes, quienes pueden solicitar su ingreso bajo su propia iniciativa y, posteriormente, ser admitidos por el gobierno canadiense.²⁴

²⁰ Demetrios G. Papademetriou, "The Shifting Expectation of Free Trade and Migration", en Carnegie Endowment for International Peace, *NAFTA's Promises and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004), 42.

²¹ De acuerdo con encuestas realizadas por Environics Research Group, *Migration News* (marzo de 2001).

²² Employment and Immigration Canada, "Immigration Objectives". Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy, Employment and Immigration Canada, Ottawa (mimeo), 7.

²³ La Ley de Inmigración de 1976-1977, las Regulaciones sobre Inmigración de 1978, el Manual de Inmigración, así como el Memorándum de Operaciones, contienen las disposiciones que regulan la política de admisión, así como su estancia en Canadá. Véase Vereea, *Migración...*, 164.

²⁴ Los inmigrantes independientes incluyen parientes asistidos, trabajadores calificados, *entrepreneurs*, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que hacen la solicitud por iniciativa propia. Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que deseen trabajar o estudiar temporalmente en Canadá obtengan una autorización previa de los consulados y embajadas en el extran-

CUADRO 9
COMERCIO TOTAL DE MÉXICO CON LOS PAÍSES MIEMBROS
DE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
(MILLONES DE DÓLARES)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Norteamérica</i>										
Exportaciones	53 127.9	68 260.1	82 746	96 340.9	104 442.9	122 784.2	150 993.6	143 366	145 871.8	149 634.5
Importaciones	56 411.2	55 202.8	69 279.7	83 970.3	95 548.6	108 216.2	131 582.2	118 001.6	111 140.3	109 806.6
Total de transacciones*	109 539.1	123 462.9	152 025.7	180 311.2	199 991.5	231 000.4	282 575.8	261 367.6	257 012.1	259 441.1
Resultado final**	-3 284.2	13 057.3	13 466.3	12 370.6	8 894.3	14 568	19 411.4	25 364.4	34 731.5	39 827.9
<i>México-Estados Unidos</i>										
Exportaciones	51 645.1	66 272.7	80 574	94 184.8	102 923.9	120 392.9	147 639.9	140 296.5	143 059.2	146 802.7
Importaciones	54 790.5	53 828.5	67 536.1	82 002.2	93 258.4	105 267.3	127 565.6	113 766.8	106 660.0	105 685.9
Total de transacciones*	106 435	120 101.2	148 110.1	176 187	196 182.3	225 660.2	275 205.5	254 063.3	249 719.2	252 488.6
Resultado final**	-3 145.4	12 444.2	13 037.9	12 182.5	9 665.9	15 125.6	20 074.3	26 529.7	36 399.2	41 116.8
<i>México-Canadá</i>										
Exportaciones	1 482.8	1 987.4	2 172	2 156.1	1 518.9	2 391.3	3 353.7	3 069.5	2 812.6	2 831.8
Importaciones	1 620.6	1 374.3	1 743.6	1 968	2 290.2	2 948.9	4 016.6	4 234.9	4 480.3	4 120.8
Total de transacciones*	3 103.5	3 361.7	3 915.6	4 124.2	3 809.2	5 340.2	7 370.3	7 304.4	7 292.9	6 953.6
Resultado final**	-137.8	6 131.1	428.4	188.1	-771.3	-557.6	-662.9	-1 165.4	-1 667.7	-1 289

* Por total de transacciones se ha considerado la suma de importaciones y exportaciones.

** Por resultado final se consideró el superávit o déficit emanado de la diferencia entre exportaciones e importaciones.

FUENTE: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

A diferencia de la política estadounidense, la canadiense ha dado una alta prioridad a la admisión por razones económicas y/o laborales más que a la reunificación familiar, como lo hace Estados Unidos. En 2003, de un total de 221 352 inmigrantes que fueron admitidos, 61 por ciento emigró por razones económicas, tan sólo 27 por ciento fue admitido por reunificación familiar y 11 por ciento por ser refugiados. Si a ello sumamos una población de residentes no permanentes de 334 490, encontramos que 555 842 extranjeros se encontraban residiendo legalmente en Canadá, aunados a los no registrados o no autorizados, es decir, alrededor de 17 por ciento de la población canadiense (véase el cuadro 10). Entre 1994 y 2003, la admisión de inmigrantes se mantuvo más o menos constante; sin embargo, aumentó en un 30 por ciento la población de residentes no permanentes (de 260 379 a 314 490). De la misma manera, la población de trabajadores extranjeros aumentó en la misma proporción: de 87 779 a 110 269 durante el mismo periodo. Se calcula que hacia el 2011, los inmigrantes constituirán el crecimiento total de la fuerza laboral y que en el 2026 la población canadiense exclusivamente crecerá a través de la inmigración.²⁵

Durante los últimos años, hemos visto que la mayoría de la población nacida en el exterior proviene de Asia y el Pacífico, 20 por ciento de África y el Medio Oriente, y 17 por ciento de Europa, principalmente del Reino Unido. Tan sólo 8 por ciento proviene de América del Sur y Central y 2.5 por ciento de Estados Unidos (véase el cuadro 10). Por ende, son muy pocos los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente a Canadá, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos. Es difícil saber cuántos inmigrantes provienen de México, puesto que sus estadísticas sólo muestran la procedencia por región.

Al igual que en Estados Unidos, los no inmigrantes son quienes ingresan como visitantes, estudiantes o trabajadores temporales. El visitante es definido como la persona que busca entrar a Canadá con un fin determinado; en cambio, un trabajador extranjero temporal es el que ingresa en el país con el objeto de participar en una actividad laboral remunerada.

En la actualidad, muchos trabajadores —la mayoría de ellos altamente capacitados— ingresan anualmente a múltiples negocios en Canadá, quienes deben llenar empleos vacantes. Si los trabajadores son inversionistas y colaboran para la transferencia de conocimiento al mercado laboral canadiense, es aun mucho mejor.²⁶ Un trabajador temporal en Canadá es el que labora legalmente y no es ciudadano ni residente legal. El trabajador temporal no puede entrar a Canadá si no cuenta con una autorización de empleo avalada por un funcionario de la Oficina de Inmi-

jero. Employment and Immigration Canada, "Canada's Immigration Law" (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1996), 6.

²⁵ Citizenship and Immigration Canada, "More than 250,000 New Permanent Residents in 2001", 2002, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>>.

²⁶ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores —empleados o empresarios—, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de adquirir bienes y servicios para su negocio o sus propios intereses, aunque no deben contribuir a la producción de esos bienes; y la de vendedores, a quienes se les permite entrar por un periodo menor de noventa días para vender sus productos, exclusivamente bienes, pero no servicios, y no pueden vender directamente al público en general.

CUADRO 10
INMIGRANTES Y RESIDENTES NO PERMANENTES
ADMITIDOS EN CANADÁ

Año	Immigrantes	Residentes no permanentes	Año	Immigrantes	Residentes no permanentes
1860	6 276		1970	147 713	
1865	18 958		1971	121 900	
1870	24 706		1972	122 006	84 217
1908	143 326		1973	184 200	87 192
1909	173 694		1974	218 465	95 120
1910	286 839		1975	187 881	93 143
1911	331 288		1976	149 429	101 074
1912	375 756		1977	114 914	98 105
1913	400 870		1978	86 313	96 123
1914	150 484		1979	112 096	93 153
1915	33 665		1980	143 129	101 083
1916	55 914		1981	128 618	115 952
1917	72 910		1982	121 147	146 233
1918	41 845		1983	89 157	142 506
1932	20 591		1984	88 239	146 875
1934	12 476		1985	84 302	146 526
1936	11 643		1986	99 219	157 507
1938	17 244		1987	152 098	204 044
1940	11 324		1988	161 929	244 943
1942	7 576		1989	192 001	353 860
1955	109 946		1990	214 230	421 216
1956	164 857		1991	230 834	410 265
1957	282 164		1992	252 842	355 604
1958	124 851		1993	255 747	323 671
1959	106 928		1994	223 759	260 379
1960	104 111		1995	212 030	243 879
1961	71 689		1996	226 074	244 048
1962	74 586		1997	216 045	232 428
1963	93 151		1998	174 191	232 596
1964	112 606		1999	189 950	234 146
1965	146 758		2000	227 363	262 781
1966	194 743		2001	250 415	285 304
1967	222 876		2002	229 009	327 371
1968	183 974		2003	221 352	334 490
1969	161 531		2004	ND	357 677*

Para 1998-2000: *Facts and Figures, Immigration Overview*.

ND: No Disponible.

* Dato preliminar.

FUENTE: Institute de la statistique du Quebec, "Immigrants, emigrants et residents non permanents", Quebec; Ontario, 1951-2001, 1951-2002, 1951-2003.

gración. El empleador debe consultar a la Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos (Human Resources Development Canada, HRDC) para que se determine si el contratado será de beneficio para el país. También se asegura que los empleadores hayan considerado la contratación de ciudadanos canadienses o residentes legales, y que la entrada de un trabajador extranjero no los afecte adversamente. Sin embargo, algunos migrantes pueden ser admitidos a trabajar sin que el empleador tenga que pasar por el proceso de validación otorgándoles una autorización de empleo. Ésa es la responsabilidad de los funcionarios de la Oficina de Ciudadanía e Inmigración (Citizenship and Immigration Canada), quienes determinan si el trabajador extranjero está exento, porque su caso está contemplado dentro de un tratado internacional. El Programa de Trabajadores Agrícolas para mexicanos y caribeños²⁷ es administrado por la HRDC.

Durante los últimos cuatro años, las contrataciones de trabajadores temporales han aumentado, al pasar de 87 779 en 1994 a 110 269 en el 2002, tomando en consideración a los trabajadores que reinciden en laborar temporalmente en Canadá (véase el cuadro 12). Si a estos trabajadores temporales les sumamos el ingreso de los estudiantes extranjeros y los refugiados, resulta que en 1994 ingresaron un total de 157 945 extranjeros temporales y 263 935 hacia el 2002 (véase cuadro 13). Ello nos puede indicar que Canadá se ha convertido en otro polo de atracción importante para la residencia de muchos extranjeros, a pesar de que no podamos comprobar, por falta de información, que a raíz del inicio del TLCAN los mexicanos y estadounidenses han seguido este patrón de movilidad.

Es interesante resaltar que mientras que hay pocos inmigrantes procedentes de México, nuestro país ocupa el segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos, por lo que ha aumentado el flujo sobre todo de trabajadores temporales del sexo masculino en la región de América del Norte durante los últimos años. Para el caso de mujeres, Estados Unidos ocupa el primer lugar y México el octavo (véase el cuadro 14). Si analizamos el cuadro 14 observamos cómo México ha incrementado su participación en la población de trabajadores temporales durante los últimos años, al pasar de 9 por ciento en 1998 a 13 por ciento en el 2002. El caso contrario ocurre con los estadounidenses, es decir, su presencia en el mercado laboral canadiense ha disminuido, al pasar de 31 a 23 por ciento durante el mismo periodo. En términos absolutos, México y Canadá participaron con 11 363 y 20 302 trabajadores temporales en 2002.

En general, podríamos afirmar que a partir de la firma del TLCAN en 1994, el flujo de trabajadores provenientes de la región de América del Norte hacia Canadá ha aumentado, así como el de estudiantes, ya que los provenientes de Estados Unidos constituyen 8 por ciento y los mexicanos participan con 7 por ciento, ocupando el cuarto y quinto lugar, respectivamente.²⁸

²⁷ Los otros países que participan en el programa de trabajadores agrícolas de temporada son Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago y Estados del Este del Caribe.

²⁸ Citizenship and Immigration Canada, "Statistical Overview of the Temporary Resident and Refugee Claimant Population: Foreign Students, 2002", *Facts and Figures*, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-5.html>>.

CUADRO 11
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN CANADÁ
POR LUGAR DE PROCEDENCIA

Región	1998		1999		2000		2001		2002	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
África y Medio Oriente	32 586	18.71	33 490	17.63	40 815	17.96	48 078	19.20	46 113	20.13
Asia y Pacífico	84 197	48.34	96 437	50.78	120 539	53.03	132 711	53.01	118 899	51.90
Centro y Sudamérica	14 040	8.06	15 221	8.01	16 944	7.45	20 129	8.04	19 417	8.48
Estados Unidos	4 773	2.74	5 528	2.91	5 814	2.56	5 894	2.35	5 288	2.31
Europa y Reino Unido	38 530	22.12	38 930	20.50	42 885	18.87	43 204	17.26	38 841	16.95
Otros	36	0.02	316	0.17	316	0.14	330	0.13	533	0.23
Total	174 162	100	189 922	100	227 313	100	250 346	100	229 091	100

FUENTE: *Facts and Figures 2001, 2002: Immigration Overview, Citizenship and Immigration Canada*, disponible en <www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000/imm-01.html>.

CUADRO 12
POBLACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN CANADÁ

Año	Trabajadores entrada inicial	Trabajadores temporales que reingresan	Trabajadores iniciales más temporales que regresaron	Otros reingresos	Total de ingresos y reingresos
1978	57 075	26	57 101	1 739	58 840
1979	51 859	2 213	54 072	7 058	61 130
1980	55 956	2 805	58 761	10 591	69 352
1981	61 380	3 264	64 644	13 488	78 132
1982	54 124	3 514	57 638	15 432	73 070
1983	52 762	3 399	56 161	17 266	73 427
1984	53 571	3 352	56 923	17 714	74 637
1985	60 470	3 366	63 836	17 300	81 136
1986	66 501	3 690	70 191	17 738	87 929
1987	70 261	4 136	74 397	17 752	92 149
1988	80 363	4 019	84 382	19 063	103 445
1989	78 167	6 670	84 837	15 970	100 807
1990	75 841	9 475	85 316	18 256	103 572
1991	67 313	10 411	77 724	19 045	96 769
1992	60 520	9 896	70 416	19 961	90 377
1993	56 952	8 402	65 354	20 143	85 497
1994	58 947	8 585	67 532	20 247	87 779
1995	60 361	9 159	69 520	20 831	90 351
1996	60 855	10 342	71 197	21 789	92 986
1997	63 740	11 196	74 936	21 679	96 615
1998	68 093	10 807	78 900	22 810	101 710
1999	75 539	8 737	84 276	24 429	108 705
2000	86 225	5 086	91 311	25 073	116 384
2001	82 410	13 145	95 555	25 927	121 482
2002	74 073	13 837	87 910	22 359	110 269

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada (2002), "Foreign Workers", en *Facts and Figures*, 2000, 2002, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

Movilidad temporal a partir del TLCAN. El capítulo 15 del ALC, que se puso en marcha a partir del 1 de enero de 1989, establece la admisión expedita de personas de negocios sobre una base temporal, con el fin de agilizar la actividad comercial y/o de inversión. Se establecieron cuatro grupos de personas que pueden ingresar por este medio: visitantes de negocios; comerciantes e inversionistas; transferencias entre compañías; y profesionales (TC). Posteriormente, el TLCAN incluyó las mismas categorías y ahora se denominan TN.

CUADRO 13
RESIDENTES TEMPORALES ADMITIDOS EN CANADÁ

Año	Trabajadores extranjeros	Estudiantes extranjeros	Refugiados	Otros	Total
1978	57 075	33 529	2 985	84 944	178 533
1979	51 859	16 047	3 300	83 843	155 049
1980	55 956	20 620	5 469	87 933	169 978
1981	61 380	25 649	6 206	91 358	184 593
1982	54 124	23 263	4 936	83 443	165 766
1983	52 762	19 248	6 638	90 701	169 349
1984	53 571	17 663	9 915	78 782	159 931
1985	60 470	18 715	11 965	75 892	167 042
1986	66 501	19 988	23 225	70 655	180 369
1987	70 261	22 853	26 510	70 910	190 534
1988	80 363	27 574	19 695	61 022	188 654
1989	78 167	27 812	80 570	62 321	248 870
1990	75 841	30 737	42 803	65 991	215 372
1991	67 313	30 799	33 221	61 586	192 919
1992	60 520	29 440	37 016	55 521	182 497
1993	56 952	28 247	21 333	50 524	157 056
1994	58 947	28 050	21 435	49 513	157 945
1995	60 361	32 707	25 498	52 201	170 767
1996	60 855	40 204	25 372	51 040	177 471
1997	63 740	43 057	24 166	53 311	184 274
1998	68 093	41 852	24 862	54 190	188 997
1999	75 539	52 497	37 313	60 552	225 901
2000	86 225	63 618	35 368	73 152	258 363
2001	95 555	73 607	43 418	71 465	284 045
2002	87 910	68 820	31 500	75 705	263 935

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada 2002, "Foreign Workers", *Facts and Figures*, 2000, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

A partir de la implementación del TLCAN, más de 90 por ciento de la migración de Canadá a Estados Unidos ha sido de trabajadores altamente capacitados. En cambio, la migración estadounidense a Canadá, tanto permanente como temporal, es mucho menor.²⁹ Alrededor de diez mil visas TN fueron otorgadas en 2001

²⁹ Hacia 1997, Estados Unidos recibió a 131 500 canadienses, mientras que Canadá hizo lo propio con 13 330 estadounidenses. Mahmood Iqbal, "The Migrations of High Skilled Workers from Canada to the United States", Working Paper no. 20 (La Jolla, Calif.: Center for Comparative Immigration Studies, University of California at San Diego, agosto de 2002).

CUADRO 14
ADMISIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES POR GÉNERO Y POR PAÍS DE ORIGEN EN CANADÁ

<i>País de origen</i>	1998		1999		2000		2001		2002	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Estados Unidos	19 693	33.79	19 264	30.94	21 176	31.15	19 079	27.59	15 789	25.42
México	6 634	11.38	7 687	12.35	9 386	13.81	10 554	15.26	10 822	17.42
Jamaica	4 924	8.45	5 319	8.54	5 216	7.67	5 605	8.10	5 408	8.71
Reino Unido	3 598	6.17	4 465	7.17	4 769	7.01	4 941	7.14	4 167	6.71
Francia	2 817	4.83	3 104	4.99	3 546	5.22	3 223	4.66	2 220	4.49
Australia	2 062	3.54	2 013	3.23	2 219	3.26	2 706	3.91	3 063	4.93
Alemania	1 654	2.84	1 737	2.79	1 913	2.81	1 931	2.79	1 493	2.40
Japón	2 230	3.83	1 991	3.20	1 833	2.70	1 971	2.85	2 220	3.57
India	1 127	1.93	1 210	1.94	1 831	2.69	1 644	2.38	1 493	2.43
Trinidad y Tobago	1 647	2.83	1 584	2.54	1 714	2.52	1 740	2.52	1 638	2.64
Total de los diez primeros	46 386	79.59	48 374	77.69	53 603	78.84	53 394	77.20	48 903	78.72
Total otros países	11 898	20.41	13 889	22.31	14 380	21.16	15 769	22.80	13 206	21.28
Total	58 284	100	62 263	100	67 983	100	69 163	100	62 109	100

HOMBRES

CUADRO 14
ADMISIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES POR GÉNERO Y POR PAÍS DE ORIGEN EN CANADÁ
(continuación)

País de origen	1998		1999		2000		2001		2002						
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%					
			Lugar		Lugar		Lugar		Lugar						
Estados Unidos	5 156	25.09	1	5 327	24.21	1	5 792	24.87	1	5 338	20.24	1	4 513	17.49	1
Japón	2 273	11.06	2	3 039	13.81	2	2 441	10.48	2	2 400	9.10	3	3 163	12.26	3
Filipinas	1 980	9.64	3	1 895	8.61	3	1 987	8.53	3	3 627	13.75	2	3 893	15.0	2
Reino Unido	1 709	8.32	4	1 813	8.24	4	1 933	8.30	4	2 311	8.76	4	2 149	8.33	5
Australia	1 679	8.17	5	1 660	7.55	5	1 837	7.89	5	2 211	8.38	5	2 598	10.0	4
Francia	1 415	6.89	6	1 597	7.26	6	1 763	7.57	6	1 902	7.21	6	1 857	7.20	6
Alemania	472	2.30	7	550	2.50	7	550	2.36	7	648	2.46	7	662	2.57	8
México	315	1.53	10	365	1.66	9	472	2.03	8	637	2.41	8	571	2.21	8
Irlanda	349	1.70	9	336	1.53	10	442	1.90	9	422	1.60	11	464	1.80	10
China	431	2.10	8	484	2.20	8	432	1.85	10	512	1.94	9	482	1.87	9
India										422	1.60	11	464	1.80	10
Total de los diez primeros	15 779	76.80		17 066	77.57		17 649	75.78		20 016	75.88		20 352	78.8	
Total otros países	4 768	23.20		4 934	22.43		5 643	24.22		6 363	24.12		5 447	21.1	
Total	20 547	100		22 000	100		23 292	100		26 379	100		25 799	100	

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, 2002, "Foreign Workers", en Facts and Figures, 2000, 2002, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

MOVILIDAD LABORAL

CUADRO 15
ADMISIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN CANADÁ POR PAÍS DE ORIGEN

País de origen	1998			1999			2000			Lugar	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar
	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar										
Estados Unidos	24 851	31.50	1	24 592	29.18	1	26 969	29.54	1	24 417	25.55	1	20 302	23.09	1	20 302	23.09	1	
México	6 949	8.81	2	8 052	9.55	2	9 858	10.80	2	11 191	11.71	2	11 393	12.96	2	11 393	12.96	2	
Reino Unido	5 307	6.73	3	6 278	7.45	3	6 702	7.34	3	7 253	7.59	3	6 316	7.18	3	6 316	7.18	3	
Jamaica	5 120	6.49	4	5 484	6.51	4	5 400	5.91	4	5 798	6.07	4	5 519	6.28	5	5 519	6.28	5	
Francia	4 232	5.36	6	4 701	5.58	6	5 311	5.82	5	5 127	5.37	5	4 648	5.29	7	4 648	5.29	7	
Japón	4 503	5.71	5	5 031	5.97	5	4 274	4.68	6	4 371	4.57	7	5 383	6.12	6	5 383	6.12	6	
Australia	3 741	4.74	7	3 673	4.36	7	4 060	4.45	7	4 917	5.15	6	5 661	6.44	4	5 661	6.44	4	
Alemania	2 126	2.69	9	2 287	2.71	8	2 463	2.70	8	2 579	2.70	9	2 155	2.45	9	2 155	2.45	9	
India	1 358	1.72	11	1 480	1.76	11	2 230	2.44	9	2 074	2.17	10	1 865	2.12	10	1 865	2.12	10	
Filipinas	2 222	2.82	8	2 160	2.56	9	2 177	2.38	10	4 104	4.29	8	4 615	5.25	8	4 615	5.25	8	
Trinidad y Tobago	1 721	2.18	10	1 653	1.96	10	1 777	1.95	11	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	
Total de los diez primeros	60 772	77.03		63 911	75.83		69 444	76.06		71 831	75.17		67 857	77.18		67 857	77.18		
Total otros países	18 128	22.97		20 365	24.17		21 867	23.94		23 724	24.83		20 053	22.82		20 053	22.82		
Total	78 900	100		84 276	100		91 311	100		95 555	100		87 910	100		87 910	100		

ND: No disponible.
FUENTE: Citizenship and Immigration Canada (2002), "Foreign Workers", en Facts and Figures 2000, 2002, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

exclusivamente para estadounidenses, y para el caso de México la cifra es demasiado insignificante: 34 contrataciones en 1994, cifra que ascendió a 101 hacia 2001³⁰ (véase el cuadro 16).

El 36 por ciento de los 95 555 trabajadores temporales que ingresaron a Canadá provino de la región de América del Norte: 8 236 estadounidenses y 101 mexicanos ingresaron como profesionales en diferentes categorías bajo el TLCAN.³¹ No obstante, el total de estadounidenses que ingresaron a territorio canadiense durante ese año fue de 23 849 y 11 112 mexicanos (véase el cuadro 16).

La mayoría de los trabajadores mexicanos colaboran anualmente bajo el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá (PTATM).³² Éste inició originalmente en 1966 y con él se contrataba a caribeños principalmente, y no fue hasta 1974 cuando se extendió la contratación a los trabajadores mexicanos.

CUADRO 16
FLUJO DE TRABAJADORES TEMPORALES EN AMÉRICA DEL NORTE

	<i>Fuera del TLCAN</i>		<i>TLCAN</i>	
	1994	2001	1994	2001
Trabajadores TN contratados en Estados Unidos provenientes de				
Canadá	23 992	64 437	24 826	92 915
México	24 885	113 586	11	2 571
Trabajadores TN contratados en Canadá provenientes de				
Estados Unidos	16 791	15 613	6 305	8 236
México	5 207	11 011	34	101
Trabajadores TN contratados en México provenientes de				
Estados Unidos	1 173	8 743	2 628	46 335
Canadá	49	3 029	240	3 890

FUENTE: Demetrios G. Papademetriou, "El cambio en expectativas en el libre comercio y la migración" (Carnegie Endowment for International Peace, 2004), 46-47.

³⁰ Canadian Immigration Data, "Administrative Data on Permanent and Temporary Residents" (Rethinking the Line Pre-conference Workshop, 22 de octubre de 2000).

³¹ Papademetriou, "The Shifting Expectation...", 46-47.

³² Para mayores detalles, véase Verea, *Migración...*, 164.

CUADRO 17
 TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN CANADÁ
 BAJO EL PTATM

<i>Año</i>	<i>Número de trabajadores</i>	<i>Año</i>	<i>Número de trabajadores</i>
1974	203	1989	4414
1975	402	1990	5143
1976	533	1991	5148
1977	495	1992	4778
1978	543	1993	4866
1979	553	1994	4910
1980	678	1995	4886
1981	655	1996	5211
1982	696	1997	5547
1993	615	1998	6486
1984	672	1999	7460
1985	834	2000	9175
1986	1 007	2001	10 529
1987	1 538	2002	1393
1988	2 623	2003	10 946*

* Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá.

FUENTE: Datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México, varios años).

Dicho programa constituye un memorándum de entendimiento que, en realidad, es un arreglo administrativo intergubernamental. Su objetivo es facilitar el desplazamiento de trabajadores agrícolas temporales mexicanos a las provincias que determine el gobierno canadiense, con el fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo agrícola. Si analizamos el cuadro 17 observamos que el alcance de este programa ha sido muy significativo, ya que ha ido aumentando geométricamente; en 1974 se inició con 203 trabajadores y años después creció a más del doble: 550 trabajadores anuales. Pero no fue sino a partir de 1985 que este programa empezó a crecer en forma relevante registrándose un aumento a 874 contrataciones; ya hacia 1987 ascendió a 1 538; en 1988 se llegó a contratar a 2 623 mexicanos; y en 1989 las contrataciones ascendieron a 4 414 trabajadores. De acuerdo con datos del gobierno de México, durante los noventa, el flujo de trabajadores a Canadá se mantuvo estable: en 1990 se contrataron 5 143; en 1994, a 4 910; en 1997, a 5 647; pero a partir de 1998, la contratación de mexicanos ha aumentado significativamente al pasar de 6 486, a 7 640 en 1999 y a 10 529 en 2001; es decir, en un periodo de tres años se triplicó a alrededor de 11 000 en el 2003.

Si muy pocos trabajadores estadounidenses han sido aceptados con visas TN en Canadá durante la vigencia del tratado, es aun mucho más evidente el caso de los mexicanos. No obstante, el comercio con México se ha triplicado, lo que ha promovido múltiples negocios e inversiones.

México

Los inmigrantes y los no inmigrantes. El sistema migratorio mexicano ha ido conformándose mediante la creación y aplicación de diferentes legislaciones, principalmente para ordenar y controlar los diversos flujos migratorios que desean ingresar a México como migrantes temporales en busca de trabajo, asilo o simplemente utilizan el territorio mexicano para cruzarlo y llegar a su lugar de destino: Estados Unidos.

En 1824, se estableció el Decreto sobre Colonización, con el fin de otorgar seguridad a los extranjeros que se establecieran en el territorio nacional, así como a sus propiedades. Treinta años después, el Congreso mexicano autorizó que dichos extranjeros podían gozar de sus derechos civiles, pero no tendrían derechos políticos ni eclesiásticos, ni podían ejercer la pesca en las costas, ni comerciar con sus buques. En 1886, el gobierno se guardó la facultad para expeler al extranjero pernicioso. En 1926, se estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales y se reguló la salida de trabajadores mexicanos al extranjero. Cuatro años después, se estableció la calidad de “inmigrante” a quienes tenían el propósito de radicar en el país o por motivos de trabajo, así como la de “transeúnte” para los turistas y visitantes locales. La Ley General de Población de 1936 determinó las calidades migratorias de turista, transmigrante, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado, y dispuso que los extranjeros constituyeran depósitos o fianzas para garantizar, en su caso, el pago de repatriación, suprimiéndolas en 1947 (véase el cuadro 18).

La Ley General de Población de 1947 estableció tres calidades migratorias aún vigentes: inmigrante, no inmigrante e inmigrado.

- El *inmigrante*, que obtiene la visa FM2, es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él en tanto adquiera la calidad de inmigrado, dentro de las siguientes características (artículos 44 y 48 de la Ley General de Población): además de familiares, los extranjeros con esta calidad migratoria pueden ingresar como rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, artista, deportista y asimilado (véase el cuadro 19).
- El *no inmigrante* es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características migratorias (artículo 42 de la Ley General de Población): turista, transmigrante, visitante, ministro de culto, asilado político y refugiado, estudiante, visitante distinguido, local y provisional, y corresponsal (véase el cuadro 20).
- El *inmigrado* es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (artículos 52 y 53 de la Ley General de Población). Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años podrán adquirir la calidad

CUADRO 18
TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL SISTEMA MIGRATORIO MEXICANO

Decreto sobre colonización (18 de agosto de 1824)	Ofreció a los extranjeros que se establecieran en el territorio nacional seguridad a sus personas y a sus propiedades, siempre y cuando se sujetaran a las leyes del país.
Decreto sobre extranjería y nacionalidad (30 de enero de 1854)	Diferenciaba a los extranjeros “domiciliarios” —sujetos al servicio militar en caso de guerra y al pago de impuestos—, de los “transeúntes” —sin residencia ni mansión larga en el país—. Los extranjeros debían solicitar al Ministerio de Relaciones la carta de seguridad, para gozar de los derechos civiles. Pero no tenían derechos políticos, ni eclesiásticos, no podían ejercer la pesca en las costas, ni comerciar con sus buques.
Registro para matricular a los extranjeros (16 de marzo de 1861)	La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores estableció dicho mecanismo, a efecto de que los extranjeros hicieran constar su nacionalidad y gozar de los derechos que le concedieran las leyes y los tratados con las respectivas naciones.
Ley de Extranjería y Naturalización (20 de mayo de 1886)	Diferencia entre mexicanos y extranjeros e incorporó el derecho de estos últimos para radicar en el país. Los extranjeros gozarían de los derechos civiles y garantías de la Constitución, salvo la facultad del gobierno para expeler al extranjero pernicioso.
Ley de Inmigración (22 de diciembre de 1908)	Otorga al gobierno atribuciones para restringir la admisión de extranjeros. No podían ingresar personas con discapacidades físicas o enfermos mentales. Los extranjeros con residencia de más de tres años sin ausencias serían equiparables a los mexicanos.
Ley de Migración (marzo de 1926)	Los extranjeros debían someterse a la inspección de las autoridades migratorias. Enumeró los casos en que no se permitía o se restringía la inmigración de extranjeros, entre ellos la mano de obra extranjera, además de vedar la inmigración de extranjeros narcotraficantes y toxicómanos, y de tipificar como delito el tráfico de indocumentados. Estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales; creó una tarjeta para identificar a los migrantes, y reguló la salida de trabajadores mexicanos al extranjero.
Ley de Migración (30 de agosto de 1930)	Incorporó la calidad de “inmigrante”, a quienes tenían el propósito de radicar en el país o por motivos de trabajo, así como la de “transeúnte” para los turistas y visitantes locales. Dividió el servicio de migración en central, a cargo del De-

CUADRO 18
TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL SISTEMA MIGRATORIO MEXICANO
(continuación)

	partamento de Migración de la Secretaría de Gobernación de puertos y fronteras, e interior y exterior. Se crea el Consejo Consultivo de Migración. El Registro de Extranjeros quedó a cargo de los ayuntamientos y delegaciones del Distrito y territorios federales.
Ley General de Población (agosto de 1936)	Regula la migración, el turismo, la demografía y la identificación y registro de personas. Se creó la Dirección General de Población, dentro de la Secretaría de Gobernación. Determinó las calidades migratorias de turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado. Ratificó el funcionamiento del Registro Nacional de Extranjeros y estableció el servicio de identificación correspondiente. Dispuso que los extranjeros constituyeran depósitos o fianzas para garantizar, en su caso, el pago de repatriación.
Ley General de Población (1947)	Facilitó la inmigración colectiva de extranjeros. Suprimió el otorgamiento de fianzas o garantías personales de repatriación. Estableció las tres calidades migratorias hasta ahora vigentes: No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado y circunscribió el Registro Nacional de Extranjeros a las dos últimas calidades. Simplificó los requisitos de internación para inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado. Dispuso el establecimiento de estaciones migratorias.
Ley General de Población (1974)	Suprimió la inmigración colectiva y amplió el beneficio de asilo territorial a extranjeros de cualquier nacionalidad. Definió los criterios para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica del extranjero. Determinó la necesidad de permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros adquirieran bienes inmuebles, derechos sobre éstos o acciones de empresas. Instituyó el delito por el que se sanciona a quienes lucran con migrantes. En julio de 1977 se transformó la Dirección General de Población en Dirección General de Servicios Migratorios.
Creación del Instituto Nacional de Migración (19 de octubre de 1993)	Depende de la Secretaría de Gobernación. Tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

FUENTE: Instituto Nacional de Migración, disponible en <www.inami.gob.mx>.

CUADRO 19
CATEGORÍAS DE INGRESO COMO INMIGRANTES A MÉXICO

Rentista	Es el extranjero que se interna para vivir de sus recursos traídos del extranjero; o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo mensual requerido será el equivalente a doscientas cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; si solicita la autorización para dependientes familiares, el monto mensual señalado aumentará en ciento veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por cada persona que dependa económicamente de él. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos.
Inversionista	Es el extranjero que invierte su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero la inversión mínima del equivalente a veintiséis mil días el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
Profesional	En el caso de que se trate de profesionales que requieren título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5 constitucional en materia de profesiones.
Cargo de confianza	Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la república, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.
Científico	Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar traba-

CUADRO 19
CATEGORÍAS DE INGRESO COMO INMIGRANTES A MÉXICO
(continuación)

	jos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional.
Técnico	Realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeña funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.
Familiares	Extranjero que vive bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo. Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el reglamento. Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.
Artistas y deportistas	Realizar actividades artísticas y deportivas. Siempre que dichas actividades resulten benéficas para el país.
Asimilados	Realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo.

FUENTE: Instituto Nacional de Migración, disponible en <www.inami.gob.mx>.

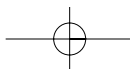
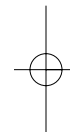
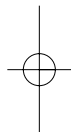
CUADRO 20
CATEGORÍAS QUE INGRESAN COMO NO INMIGRANTES A MÉXICO

Turista	Extranjero que se interna al país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.
Transmigrante	Es el extranjero que se interna en tránsito hacia otro país y podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.
Visitante	Es el extranjero cuyo objetivo es dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año, dentro de las siguientes modalidades:
Visitante rentista	Cuando el extranjero visitante viva durante su estancia de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país.
Visitante de negocios o inversionista	Cuando su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas.
Visitante técnico o científico	Cuando se dedique a actividades científicas, técnicas o de asesoría.
Visitante artista o deportista	Cuando el propósito sea realizar actividades artísticas, deportivas o similares.
Visitante observador de derechos humanos o procesos electorales	Cuando la finalidad sea la observación de derechos humanos, incluyendo la de los procesos electorales.
Visitante con cargo de confianza	Cuando pretenda ocupar cargos de confianza.
Visitante consejero	Cuando pretenda asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas.
Visitante profesional	Cuando su internación tenga como finalidad desempeñar actividades profesionales.



CUADRO 20
CATEGORÍAS QUE INGRESAN COMO NO INMIGRANTES A MÉXICO
(continuación)

<p>Ministro de culto o asociado religioso</p>	<p>Extranjero que ejerce el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas. El permiso se da hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>
<p>Asilado político</p>	<p>Es el extranjero que se interna para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente. Asimismo, si el asilado político viola las leyes o se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.</p>
<p>Refugiado</p>	<p>Es aquel extranjero que se interna para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en sus país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, o se ausenta del país sin permiso, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país.</p>
<p>Estudiante</p>	<p>Es el extranjero cuyo propósito es iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones educativas oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva,</p>



CUADRO 20
CATEGORÍAS QUE INGRESAN COMO NO INMIGRANTES A MÉXICO
(continuación)

	pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señaladas.
Visitante distinguido	En casos especiales, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.
Visitante local	Son los extranjeros que visitan puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.
Visitante provisional	Son los extranjeros que desembarcan provisionalmente en puertos marítimos o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carece de algún requisito secundario, por una temporalidad de hasta 30 días. En estos casos, deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.
Corresponsal	Es aquel extranjero cuyo objetivo es realizar actividades propias de la profesión de periodista. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

FUENTE: Instituto Nacional de Migración, disponible en <www.inami.gob.mx>.

migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de esta ley y sus reglamentos y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante.

Son muy pocos los extranjeros que han sido admitidos como inmigrantes en México. En los últimos ocho años tan sólo unos cinco mil extranjeros obtuvieron esta categoría. El censo del año 2000 registró 492 617 residentes extranjeros en México,³³ 70 por ciento de los cuales provienen de Estados Unidos. La mayoría de ellos tienen niveles educativos altos (23 por ciento cuenta con una licenciatura o equivalente).³⁴

El volumen de entradas de diferentes tipos de visitantes a México entre 1995 y 2003 se incrementó en un 160 por ciento. No obstante, aquellos que ingresaron por razones de negocios provenientes de la región de América del Norte se quintuplicaron llegando a medio millón en el 2003, lo que indica la gran actividad comercial y de negocios internacionales que se realizó durante el periodo analizado.

Son muchos los extranjeros que utilizan a México no como país de destino sino de tránsito. El volumen de los transmigrantes que lo hacen también se incrementó. En el 2003, el Instituto Nacional de Migración (INM) registró más de 19 millones de entradas, de entre las cuales cerca de 100 000 fueron como transmigrantes.³⁵ Sin saber a ciencia cierta cuántas de las entradas corresponden a destino principal o tránsito hacia Estados Unidos, el hecho es que este flujo seguirá creciendo. Entre los inmigrados, los estadounidenses son los que más se han beneficiado.

Los trabajadores temporales en los noventa. El TLCAN promovió varios cambios económicos en México, muchos de éstos muy positivos. Como ya se señaló anteriormente, el comercio entre los socios creció sustantivamente, así como el de la inversión. De la misma manera, se crearon y perdieron empleos en diferentes sectores y regiones del país. La reducción de cuotas arancelarias derivadas del TLCAN, combinada con otras políticas para mejorar el desplazamiento de la fuerza laboral agrícola, no fueron suficientes para lograr una creación de empleos que diera como resultado el paraíso económico que el gobierno de Salinas de Gortari había planteado hace más de diez años. Siendo realistas, los tratados de libre comercio no son sustitutos de las estrategias económicas internas, requisitos fundamentales para el desarrollo económico de cualquier país.³⁶ La crisis de diciembre de 1994, bien denominada “el error de diciembre”, después de iniciada la administración de

³³ El censo de 1990 registró a 380 824 extranjeros; el de 1970, 192 208; el de 1950, 106 015 extranjeros radicados en México. DGE e INEGI, *Censo General de Población*, 1953, 1972 y 2001 (México: DGE-INEGI), en Secretaría de Gobernación, “México como país de destino”, Documento de trabajo 3 (México: Consejo Consultivo, 27 de mayo de 2004), anexo 3.

³⁴ *Ibid.*, 1-3.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Migration News, “NAFTA at 10”, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=24_0_2_0>.

Zedillo, y a pesar de que el presidente Bill Clinton apoyó con fondos emergentes para estabilizar a su socio comercial, se agravó y, por ende, las expectativas prometidas no se cumplieron.

Con el TLCAN el gobierno de México estableció por primera vez un proceso formal para permitir el ingreso de profesionistas extranjeros y así, tanto las empresas nacionales como las extranjeras aprovecharon la formidable ventaja comparativa entre Estados Unidos y Canadá en servicios altamente calificados. El incremento en el comercio y la inversión forzosamente fungió como catalizador para la promoción de la movilidad de profesionistas, principalmente estadounidenses, al mercado laboral mexicano. Este acceso formal al mercado laboral ha tenido efectos importantes, por ejemplo, en 1994, tan sólo 289 canadienses y 3 801 estadounidenses estaban contratados fuera y dentro del TLCAN, y nueve años después estas contrataciones se incrementaron sustancialmente, pues 56 945 profesionistas estadounidenses y 3 973 canadienses se encontraban laborando en México, sin contabilizar a los transferidos entre compañías, que fueron 3 352 y 747, respectivamente³⁷ (véase el cuadro 21).

CUADRO 21
ENTRADAS DE PROFESIONISTAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ A MÉXICO

<i>Categoría</i>	<i>Visitantes de negocios</i>	<i>Comerciante e inversionista</i>	<i>Profesional</i>	<i>Transferencia de personal</i>	<i>Total</i>
Estados Unidos					
2001	221 839	7 342	46 335	1 401	276 917
2002	219 759	6 841	53 786	1 959	282 345
2003	213 413	8 823	56 945	3 352	282 533
Canadá					
2001	17 136	2 333	3 890	696	24 055
2002	14 727	1 938	3 773	713	21 151
2003	15 101	1 855	3 973	747	21 676
Totales (Estados Unidos y Canadá)					
2001	238 975	9 675	50 225	2 097	300 972
2002	234 486	8 779	57 559	2 672	303 496
2003	228 514	10 678	60 918	4 099	304 209

FUENTE: Instituto Nacional de Migración, sección de estadísticas, 2001, 2002, 2003, disponible en <www.inami.gob.mx>.

³⁷ Por lo general, las contrataciones las hacen empresas transnacionales.

La situación descrita indica que el TLCAN ha constituido un instrumento sumamente importante para el ingreso de un número significativo de visitantes de negocios, comerciantes, inversionistas, trabajadores profesionistas y transferencia de personal al mercado laboral mexicano, que indica un mayor dinamismo económico.

La importante inversión extranjera directa, la cual podemos evaluar en el cuadro 22, ha ido incrementándose paulatinamente hasta 2001, año sin precedente y que influyó para que muchos profesionistas ingresaran a trabajar a México: 10 678 comerciantes e inversionistas y 4 099 transferidos entre compañías provenían en su gran mayoría de Estados Unidos en 2003.

No obstante el importante crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera, que coadyuvaron a incentivar la recuperación económica durante los últimos años de la administración de Zedillo, lo cual impactó positivamente en el empleo, no ha sido suficiente para crear los niveles necesarios de éste, incrementar el nivel de salarios y eventualmente frenar o reducir las presiones por emigrar a Estados Unidos, tal como lo esperaban los funcionarios negociadores del TLCAN.

Consideraciones finales

El importante dinamismo comercial y de inversión en la región de América del Norte, aunado al sostenido crecimiento económico estadounidense durante los noventa, constituyen algunos de los factores claves que explican la razón por la cual se generó una robusta y continua demanda de fuerza laboral extranjera, tanto de alta como de baja capacitación. Al mismo tiempo, las crecientes redes sociales profundamente arraigadas y altamente tecnificadas, sobre todo entre México y Estados Unidos, han promovido una mayor migración. Si a estos factores sumamos una oferta laboral mexicana que sigue constituyendo un fuerte factor de expulsión; importantes diferencias salariales que llegan a ser de hasta 1:10; complejos procesos de reajustes que se han aplicado en la economía mexicana, y que necesariamente han sido benéficos para ciertos sectores; una dependencia cada vez mayor de las cuantiosas remesas que envían nuestros connacionales, que en 2004 ascendieron a la inédita suma de 15 000 millones de dólares, y las recurrentes y prolongadas crisis económicas que hemos sufrido durante el periodo analizado, nos llevan a concluir que la gran expectativa de que el TLCAN reduciría la migración de mexicanos a Estados Unidos no sólo no se cumplió, sino que aumentó sustantivamente, y probablemente la movilidad laboral continúe fluyendo en los niveles descritos en el futuro cercano.

No obstante, debemos reconocer que se ha logrado una muy dinámica interacción regional entre múltiples sectores de la economía, un mayor dinamismo de la inversión extranjera y cuantiosas transacciones comerciales; la apertura de diversos negocios, una mayor afluencia de estudiantes, académicos, empresarios; una más estrecha comunicación intergubernamental e interparlamentaria. Estos factores, sin duda, han generado un mayor entendimiento de la compleja integración de la región de América del Norte, y que sin el TLCAN este dinamismo hubiera sido mucho menor.

MOVILIDAD LABORAL

283

CUADRO 22
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN MÉXICO
 (MILES DE DÓLARES)

Año	Total	Norteamérica	Estados Unidos	Canadá
1994	10 657 315.6	5 719 740.9	4 979 025.4	740 715.5
1995	8 332 792.2	5 655 978.2	5 485 775.9	170 202.3
1996	7 721 108.7	5 703 048.4	5 186 661.2	516 387.2
1997	12 161 321.2	985 672.6	7 455 390.3	240 082.3
1998	8 242 031.3	5 548 674.4	5 340 351.9	208 322.5
1999	13 165 684.0	7 690 015.3	7 066 689.2	623 326.1
2000	16 448 716.7	12 505 872.1	11 841 053.2	664 819.0
2001	26 569 255.5	21 346 064.4	20 361 770.6	984 293.8
2002	13 259 050.9	8 434 928.3	8 226 731.7	208 196.6
2003*	9 431 344.8	5 260 267.8	5 100 592.3	159 675.6

* Al 31 de diciembre de 2003.

FUENTE: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Es un hecho que el TLCAN ha sido el acuerdo comercial más ambicioso firmado por México y que ha traído importantes beneficios económicos entre los socios, a pesar de que reconocemos que ha causado problemas en ciertos sectores. También es cierto que este tratado ha implicado la atracción de nuevos migrantes o visitantes temporales a los tres países y que se ha incrementado significativamente el flujo de trabajadores legales bajo diversas categorías, así como aquellos sin documentos migratorios, por las razones antes expuestas. El gran número de inmigrantes mexicanos que han sido admitidos legalmente en Estados Unidos durante los últimos diez años han sentado las bases para que demanden su derecho a llevar a sus parientes inmediatos, mediante las cláusulas de reunificación familiar y probablemente faciliten e incentiven futuros flujos migratorios. La idea de que los migrantes temporales permanecen en territorio estadounidense también temporalmente es falsa, ya que la realidad estadística nos indica que, por lo general, tienden a permanecer más tiempo de lo planeado o permitido, al igual que los indocumentados.

Definitivamente el TLCAN creó un espacio de movilidad laboral más cuantiosa de la esperada, formal e informal, documentada y no documentada, y estamos obligados a responsabilizarnos como socios comerciales respecto al rumbo de nuestro futuro cercano. Por esta razón es pertinente cuestionarnos: ¿cuál debe ser el siguiente paso que debemos dar después del TLCAN? ¿Es factible renegociar este tratado por un TLCAN-plus e incluir libre movilidad de seres humanos al estilo europeo? ¿qué beneficios traería el proyecto que actualmente se discute sobre la Iniciativa para América del Norte y, en un futuro, el de las Américas?

Consciente de que un acuerdo migratorio o la denominada “enchilada completa”³⁸ negociados al inicio de las administraciones de Bush y Fox en el 2001, una semana antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, han quedado congelados y, dadas las nuevas circunstancias del entorno de seguridad nacional en la región de América del Norte, quizá sería más sano negociar bilateralmente las partes del acuerdo por fragmentos, teniendo en mente que, una vez alcanzados los objetivos inmediatos, se podría elaborar entonces un proyecto regional. La no vecindad geográfica con Canadá provoca que los arreglos se negocien en primera instancia con el poderoso vecino del norte.

Hasta el momento, los gobiernos de México no han aprovechado al acuerdo tri-lateral del TLCAN para iniciar otro tipo de negociaciones como movilidad laboral, pues se sabe que ello implica negociaciones en otras áreas, por ejemplo, la de energía (petróleo y electricidad), que para los mexicanos nacionalistas es inaceptable, ya que se interpreta como un atentado a su soberanía. Sin embargo, hemos iniciado acuerdos de seguridad con Estados Unidos, para asegurar que su vecindad geográfica no sea utilizada por el terrorismo internacional. En el 2002 se firmó la Alianza para la Frontera, que establece la colaboración para crear “fronteras inteligentes” que

³⁸ El acuerdo migratorio incluía: seguridad fronteriza, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el número de visas, regularización para indocumentados y el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes.

fortalezcan la seguridad fronteriza y faciliten el tránsito legal de personas y mercancías. En febrero de 2003, se firmó un Memorando de entendimiento sobre la repatriación de mexicanos indocumentados, para que sean devueltos a territorio mexicano por las autoridades de Estados Unidos; y un comunicado conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza para 2004 que, de hecho, ratifica y amplía el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera, suscrito por ambos gobiernos en junio de 2001.³⁹

No obstante, el TLCAN ha dejado un legado muy importante para futuras negociaciones en diversos campos, pues ha conformado una estructurada e institucionalizada relación trilateral. Hoy, considero que no podemos pensar en la negociación de un acuerdo migratorio sin incluir uno de seguridad regional. Por ello, propongo un Programa de Seguridad y Movilidad Migratoria en la Región de América del Norte (PROSEMMAN), cuyo propósito fundamental es regularizar y ordenar a la migración en dicha región, con el doble objetivo de brindar seguridad a todos los miembros de ésta y apoyar a México, el socio en desventaja, con programas laborales específicos. Las responsabilidades y obligaciones con las que nuestro país se tendría que comprometer para lograr este objetivo deben ser debatidas profundamente en diferentes sectores en México. La Unión Europea, por ejemplo, con el fin de poner en marcha una política migratoria regional, estableció una colaboración policíaca responsable y rígida entre los gobiernos de los países miembros para endurecer el control de sus fronteras externas, es decir, su propia "seguridad regional". De la misma manera, se han desarrollado acuerdos para establecer patrullas binacionales y multinacionales que eviten el ingreso de ciudadanos de terceros países no miembros de la Unión Europea.

La reciente iniciativa dada a conocer en Ottawa, en donde un grupo de trabajo se abocaría al posible establecimiento de un *NAFTA-plus regional trading bloc* que compita con la Unión Europea, el cual demandaría una relación de cooperación para la seguridad regional, es una dirección adecuada y México debe impulsarla, acorde con sus prioridades e intereses. La iniciativa para América del Norte exploraría los beneficios de una aduana común, un acuerdo continental de energía, el desmantelamiento de las fronteras para el libre movimiento de bienes y personas, lo cual requerirá de una cooperación de los tres países de América del Norte y con ello incluir, a largo plazo, la movilidad laboral al estilo europeo.⁴⁰

Por el momento, como siempre, el liderazgo en el debate sobre la temática lo lleva Estados Unidos. El Plan Bush, denominado Reforma de Inmigración Equitativa y Segura, que lanzó el presidente en enero del 2004 con propósitos electoreros, crearía un programa de trabajadores huéspedes abierto a extranjeros por

³⁹ La alianza cuenta con 22 puntos divididos en tres apartados: infraestructura segura, tránsito seguro de personas y flujo seguro de bienes. Santiago Creel Miranda, "La migración y las seguridad entre México y Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español* 4, no. 2 (abril-junio de 2004): 2-12.

⁴⁰ El grupo del *task force* informaría al U.S. Council of Foreign Relations, bajo la coordinación de Anne McLellan, ministro de Seguridad Pública de Canadá, Tom Ridge, secretario de Seguridad Interna estadounidense; además del canadiense John Manley, el estadounidense William Weld, y Pedro Aspe por México. Robert Fife, "NAFTA-plus' Talks Aim for Security Pact", *National Post*, Ottawa, 16 de octubre de 2004.

tres años, con la posibilidad de renovación. Asimismo, propuso un incremento anual razonable de inmigrantes legales. Con ello estimaba que solucionaría el problema de la migración indocumentada y el contrabando de la misma, sin necesariamente otorgar una amnistía. En virtud de que Bush está convencido de la “temporalidad” de la estancia de los migrantes, proponía que dichos empleados recibirían apoyo en créditos en los sistemas de retiro de su nación, así como en la creación de cuentas de ahorro, con el fin de que las hagan efectivas al regresar a su país.

El plan del presidente estadounidense se basa en varias iniciativas de ley que se han discutido en el Congreso estadounidense durante los últimos años. La Casa Blanca ha estado trabajando con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso entre su plan y otras iniciativas que a continuación describimos.

El 26 de mayo de 2005, los senadores Cornyn y Kyl presentaron el proyecto Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005, el cual plantea el establecimiento de medidas para controlar más severamente la frontera, con más equipo y recursos humanos de los ya existentes, pero crearían un PTH (programa de trabajadores huéspedes), el cual requeriría que los trabajadores huéspedes regresen a su país de origen una vez concluida su estancia permitida.

El plan Cornyn-Kyl pretende competir con el proyecto presentado por un grupo bipartidista, los senadores John McCain y Edward Kennedy, republicano por Arizona y demócrata por Massachusetts, respectivamente, respaldados por los congresistas Jim Kolbe, Jeff Flake y Luis Gutiérrez. El proyecto rival, llamado Secure America and Orderly Immigration Act, recoge algunos de los aspectos de la propuesta del presidente Bush, pero es más generoso que el anterior; es decir, a la vez que plantea una rigurosa seguridad fronteriza y combate a los traficantes de personas, propone un programa de trabajadores huéspedes que contrataría a casi cuatrocientas mil personas anualmente, quienes tendrían que trabajar durante un periodo de cuatro años antes de obtener su residencia permanente, si cumplen con una infinidad de requisitos, o sea, propone una amnistía prospectiva a diferencia de la concedida en 1986, la cual fue de carácter retrospectivo.

La iniciativa McCain-Kennedy tiene semejanzas con el frustrado Acuerdo Migratorio del 2001, el cual contiene medidas para la legalización de millones de indocumentados, al mismo tiempo que crea un plan de trabajadores huéspedes. Si una de estas iniciativas, o una combinación de ambas, llega al Senado estadounidense, todavía tendrá un largo camino que recorrer, pues se enfrentará ante la oposición de un número importante de miembros en la Cámara Baja, principalmente republicanos. El presidente Bush, si de verdad está comprometido, tendrá que trabajar arduamente para lograr un consenso entre estas dos iniciativas, y llegar a un punto medio en un tema altamente divisivo. Es posible que Bush proponga cambios migratorios encaminados primero a reforzar aun más su seguridad, como la Ley Real ID, antes de proponer medidas tendientes a establecer un PTH o un tipo de amnistía o regularización ganada.

Dado el entorno descrito, a México nuevamente se le presenta una ventana de oportunidad para llevar a cabo un proyecto de cabildeo en ambas cámaras del Congreso estadounidense, junto con la comunidad mexicoamericana, con el fin de tener

alguna influencia sobre la iniciativa McCain-Kennedy, que es la más cercana a nuestros intereses. Es necesario desconcentrar la “enchilada completa” propuesta hace cuatro años y plantear una política con aumentos y avances graduales en un periodo de diez años: no es lo mismo negociar más visas para mexicanos en diferentes categorías que presionar por una amnistía. Sería recomendable que el gobierno de México estuviera preparado con varios proyectos que en algún momento pudieran lograr la suma de las propuestas incluidas en el Acuerdo Migratorio del 2001, añadiendo a Canadá en la sociedad. En este sentido, podría elaborarse un Programa de Visas Especiales de Trabajo Temporales de América del Norte (Provetan), como la primera propuesta del proyecto general que hemos propuesto (Prosemman), el cual deberá definir claramente parámetros para la movilidad laboral, tales como cantidad, calidad, sectores, lugares de destino, relación con el empleador, duración, modalidades de renovación y tránsito a la residencia permanente. De la misma manera, se deberá garantizar la unidad familiar aunque sea temporal, seguridad social y compensación para el retiro compartidas, basadas en el Programa de Totalización de la Seguridad Social ya propuesto a nivel bilateral. Este programa de visas especiales podría sustituir al programa de trabajadores huéspedes presentado por Bush y quizá sustituir el acuerdo que tenemos con Canadá, el PTATM, para incluirlo en el Provetan.

Existen varios puntos que deben tomarse en consideración en cuanto al aumento de visas temporales para los mexicanos. A continuación mencionamos sólo algunos:

- a) En virtud de que durante los primeros diez años del TLCAN, la emisión de las visas Trade NAFTA (TN) fue ridículamente baja y no alcanzaron el límite establecido de 5 500 visas anuales, sería necesario replantearlas. Bajo el Provetan propuesto, se establecerían las visas Trade Mobility in North America (TMNA) que sustituirían las TN. Con el fin de equilibrar las injusticias que prevalecen entre Canadá y México para obtener las visas TN para trabajar en Estados Unidos, se podría ampliar el listado de profesiones que se requieren para la obtención de la visa TN y cambiar ciertos requisitos de ingreso (como tener estudios completos de preparatoria en lugar del título de licenciatura). Ello con el fin de abrir el abanico de posibilidades a técnicos en comercio, servicios, turismo, construcción, artesanos, entre otras muchas capacidades y habilidades, con el objeto de promover aún más el comercio y la inversión en México para que, eventualmente, redunde en beneficio del desarrollo económico de la región, y por supuesto, matizar las desigualdades tan prominentes entre México y sus socios comerciales. Si ello va acompañado de programas de adiestramiento y capacitación para el técnico o profesionista que califique para la visa TMNA, el beneficio sería aún mucho mayor para la región en general y para el trabajador temporal mexicano en particular, que regresará a su lugar de origen. Es indispensable emprender un programa que incluya el trío contratación-educación-capacitación, para beneficio de la futura comunidad de América del Norte.

b) En virtud del incremento anual en la emisión de visas temporales de diversas categorías en Estados Unidos durante el periodo analizado, sería conveniente que bajo el Provetan se proponga aumentar el número de visas que se emiten anualmente en cada una de las categorías. Para el caso de México, si dichas visas aumentaran al doble, tendríamos alrededor de doscientas mil visas de trabajadores temporales contratados anualmente bajo su mismo sistema de contratación, es decir, mediante las visas H-2A, H-2B, H-1B, O, P, Q y R. Si México recibió 105 779 visas temporales de alta y baja capacitación, además de las 1 269 TN en 2003, la cantidad se duplicaría en los años subsiguientes, cifra que de ninguna manera cubriría el *stock* de cuatrocientos mil indocumentados mexicanos que se acumulan anualmente. Con referencia a los trabajadores con altas capacidades, nos enfrentamos ante un dilema, ya que México, en teoría, ha invertido en su educación y capacitación y nuestro país los necesita, a pesar de que entendemos el atractivo que representan las diferencias salariales tan brutales, entre otras razones, que contribuyen a buscar mejores oportunidades en Estados Unidos.

Es un hecho que los programas temporales no detienen la migración indocumentada ni tampoco proveen una alternativa a los que permanecen en este estatus. Mientras tanto, hay que luchar para que nuestros connacionales puedan obtener justamente sus derechos por su trabajo. Estoy convencida de que una meta a corto plazo deberá ser la legalización de nuestros connacionales y sus familiares que han trabajado y residido durante varios años en Estados Unidos.

Fuentes

CANADIAN IMMIGRATION DATA

2000 "Administrative data" sobre residentes temporales y residentes permanentes. Rethinking the line Pre-conference Workshop, 22 de octubre.

CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

2004 "Managing Mexican Migration to the United States: Recommendations for Policy Makers". Washington, D.C.: CSIS-ITAM, abril.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

2002a "More than 250,000 New Permanent Residents in 2001", disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.htm>>.

2002b "Statistical Overview of the Temporary Resident and Refugee Claimant Population: Foreign Students, 2002", *Facts and figures*, disponible en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-5.html>>.

2002c *Facts and Figures 2000,2001,2002: Immigration Overview*, en <www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000/1imm-01.html>.

CREEL, SANTIAGO

- 2004 “La migración y las seguridad entre México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, 4, no. 2 (abril-junio).

DGE e INEGI

- 2004 *Censo General de Población*, 1953, 1972 y 2001.

EL INDEPENDIENTE

- 2004 “La visa NAFTA está prevista desde 1994”, *El Independiente*, 8 de marzo.

EL SIGLO DE TORREÓN

- 2004 “Quitan restricción a visas de trabajo”, *El siglo de Torreón*, 18 de marzo.

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA

- [s/f] “Immigration Objectives”. Legislation, Part I, Canadian Immigration Policy, Employment and Immigration Canada, Ottawa: mimeo.
1996 “Canada’s Immigration Law”. Ottawa: Minister of Supply and Services.

FIFE, ROBERT

- 2004 “NAFTA-plus’ Talks Aim for Security Pact”, *National Post*, 16 de octubre.

GARCÍA Y GRIEGO, MANUEL y MÓNICA VERA CAMPOS

- 1998 *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México: Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM.

INSTITUTE DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC

- Immigrants, emigrants et residents non permanents*, 1951-2003, disponible en <<http://www.stat.gouv.qc.ca>>.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

- Sección de estadísticas*, 2001, 2002, 2003, disponible en <www.inami.gob.mx>.

IQBAL, MAHMOOD

- 2002 “The Migrations of High Skilled Workers from Canada to the United States”, Working Papers no. 20. La Jolla, California: Center for Comparative Immigration Studies, University of California at Saint Diego, agosto.

MIGRATION NEWS

- 2001 “Canada: Immigration Up, Integration”, *Migration News* 8, no. 3 (marzo).
2004 “NAFTA at 10”, *Migration News* 11, no. 1, abril.

NOTIMEX

- 2004 “Acuerdan Bush y Fox la visa NAFTA para profesionistas”, *Notimex*, 10 de marzo.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOU G.

- 1999 “Skilled Temporary Workers in the Global Economy: Creating a Balanced and Forward-looking Selection Process”, en B. Lindsay Lowel, *Foreign Temporary Workers in America*. United States of America: Quorum Books.
- 2004 “The Shifting Expectations of Free Trade and Migration”, en Carnegie Endowment for International Peace, *NAFTA's promises and reality. Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Estadísticas de comercio e Inversión Extranjera, disponible en <www.economia.gob.mx>.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

- 2004a “México como país de tránsito”, Documento de Trabajo 2. México: Consejo Consultivo, 27 de mayo.
- 2004b “México como país de destino”, Documento de Trabajo 3. México: Consejo Consultivo, 27 de mayo, anexo 3.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES

Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996, 1999, 1981-2003, 2001, 2002 y 2003, disponible en <<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>>.

Yearbook of Immigration and Statistics 2003, disponible en <<http://uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/2003/2003Yearbook.pdf>>.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE

- 2002 *Statistical Abstract of the United States*. Washington: U.S. Census Bureau.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF CONSULAR AFFAIRS VISA SERVICES

Temporary Workers, disponible en <http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1271.htm>. “TN Visas: Professionals under NAFTA”, en Bureau of Consular Affairs, disponible en <http://travel.state.gov/tn_visas.html>.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 2004 “Emigración legal, nuevas reglas para las visas TN para los ciudadanos mexicanos”, disponible en <www.emigracionlegal.com>, consultada el 24 de junio.

VAUGHAN, JESSICA

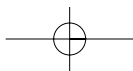
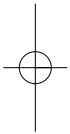
“Be Our Guest. Trade Agreements and Visas”, en *Center for Immigration Studies*, diciembre de 2003, disponible en <www.cis.org/articles/2003/back1803.html>.

VEREA, MÓNICA

2003a *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. México: UNAM-CISAN.

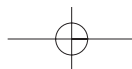
2003b “El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo XX”, en Paz Consuelo Márquez Padilla, Germán Fernández *et al.*, coords., *Desde el sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, volumen 2. México: CISAN-UNAM.

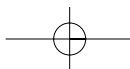
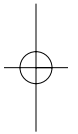
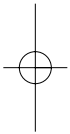
2004 “Los inmigrantes ante los procesos de redefinición vs. desdefinición entre México y Estados Unidos”, en Alejandro Mercado Celis y Elizabeth Gutiérrez Romero, eds., *Fronteras en América del Norte: Estudios multidisciplinares*. México: CISAN-UNAM.





PARTE II





LOS OBSTÁCULOS PARA ADOPTAR EL MODELO EUROPEO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

Isabel Studer*

Introducción

Cuando llegó a la presidencia, Vicente Fox promovió la idea de una integración más profunda en América del Norte que incluyera no sólo el libre tránsito de bienes, servicios y capital sino también de mano de obra. También propuso establecer un fondo de desarrollo, equivalente a los fondos de cohesión europeos, de veinte mil millones de dólares para invertir, entre otras cosas, en corredores de infraestructura en toda la región. Así Fox proponía seguir el proceso de integración de la Unión Europea como modelo para América del Norte. Con ello se afrontaría el problema de las grandes asimetrías que existen entre México y sus dos vecinos del norte, las cuales se agudizaron con el TLCAN.¹

Hasta ahora la propuesta de Fox, conocida como TLCAN + (NAFTA plus), tuvo poco éxito con Canadá y Estados Unidos, aunque se han establecido programas mucho menos ambiciosos que, al menos conceptualmente, se fundan en la lógica de que el libre comercio no es suficiente. Entre ellos cuentan un acuerdo bilateral México-Estados Unidos para ampliar el mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte y el programa Alianza para la Prosperidad que busca orientar la inversión privada a zonas marginadas en México y expulsoras de mano de obra. Un acuerdo similar a este último se firmó recientemente entre Canadá y México.

Es ya común la percepción de que el 11 de septiembre de 2001 canceló las posibilidades de avanzar en la agenda propuesta por Fox para América del Norte, pues los ataques terroristas en Estados Unidos hicieron que este país volcara su atención hacia los asuntos de seguridad global, disminuyendo así la prioridad que, al menos en el discurso, el gobierno de George W. Bush había otorgado a México. Si antes de la fatídica fecha, la propuesta mexicana había encontrado una respuesta escéptica por parte de Canadá, después del 11 de septiembre, el otro socio norteamericano también optó por concentrarse en su relación bilateral con Estados Unidos y resolver los asuntos vinculados con la seguridad.

* Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: <isastuder@prodigy.net.mx>.

¹ *The New York Times*, 25 de agosto de 2000 y *Los Angeles Times*, 28 de noviembre de 2000.

El argumento central de este capítulo es que, más allá de la coyuntura posterior al 11 de septiembre, existen otros factores estructurales, económicos, geopolíticos y socioculturales que obstaculizan la instrumentación del modelo europeo de integración en América del Norte.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sienta las bases del argumento. La segunda y tercera explican el excepcionalismo de Estados Unidos y la dinámica de política interna en este país como factores determinantes de sus preferencias respecto de las instituciones internacionales. La cuarta sección se refiere a las resistencias históricas y culturales de Canadá y México frente a la integración formal con Estados Unidos. Un breve apartado se destina a consideraciones finales.

Distintos modelos de integración

Aunque no es el propósito de este análisis comparar los dos esquemas de integración,² el objetivo será ofrecer algunos apuntes generales para explicar los obstáculos para adoptar en América del Norte el europeo. Debemos por tanto comenzar señalando tres diferencias básicas y generales entre los modelos de integración en Europa y en América del Norte. Mientras el TLCAN busca la liberalización comercial y de inversiones, y adopta un marco institucional mínimo, el proceso europeo tiene objetivos más ambiciosos que incluyen aspectos sociales y políticos de la integración y que están regidos por instituciones supranacionales. Es igualmente distintivo el desdén de los países de América del Norte para resolver las desigualdades dentro de dichos países o en el plano regional. En este sentido nos interesa explicar por qué en América del Norte, a partir de la respuesta escéptica que enfrentó el proyecto del TLCAN + (NAFTA plus) del presidente Vicente Fox, hay una predisposición negativa en Estados Unidos y Canadá para la construcción de instituciones regionales que permitan resolver problemas comunes, transnacionales, que no pueden solucionarse unilateralmente y que rebasan los asuntos comerciales y de inversión, y por qué específicamente existe una renuencia a la creación de mecanismos dirigidos a corregir la desigualdad entre los países de América del Norte.

No hay respuestas sencillas para estas preguntas. Contestarlas requeriría un trabajo mucho más amplio que el que aquí se presenta, por lo que sólo esbozaremos los obstáculos para adoptar el modelo de integración europeo en América del Norte.

La asimetría económica entre los socios de la integración, que es mucho mayor en América del Norte que en Europa (véase el cuadro 1), es una respuesta común-

² Véanse por ejemplo Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998); Jerry M. Rosenberg, *The New American Community: A Response to the European and Asian Economic Challenge* (Westport, Conn.: Praeger, 1992); Morris L. Sweet, *Regional Economic Development in the European Union and North America* (Westport, Conn.: Praeger, 1999). Para comparar algunos aspectos relativos a las diferencias sobre la desigualdad, véase Enrique Bravo Escobar, "Democracia, derechos humanos y libre comercio: visiones de Estados Unidos y la Unión Europea", tesis de licenciatura (México: ITAM, 2002).

mente ofrecida para explicar la reticencia a crear instituciones supranacionales encaminadas a corregir la desigualdad. Como ha señalado Pastor, las diferencias en tamaño y poder entre los Estados miembros de la Unión Europea eran mucho menores que las que existían cuando se firmó el TLCAN. Además, según el mismo autor, la disparidad de ingreso entre México y sus dos socios es mucho más amplia de la que existía entre los países ricos y pobres de la Unión Europea. Implícita en el argumento está la idea de que no existen los incentivos para corregir la desigualdad pues la asimetría involucraría un flujo de recursos del norte al sur. No existe una disposición en Estados Unidos, Canadá y México para disminuir las desigualdades sobre todo regionales dentro de estos países. Esta falta de disposición quedó plasmada en la ausencia de un mecanismo similar al europeo para corregir desigualdades regionales.³ Sin embargo, esta explicación es tautológica, pues explica la desigualdad y la resistencia a corregirla por la preexistencia misma de la desigualdad.

Otros autores sugieren que esta enorme asimetría estructural entre los socios de América del Norte también explica que estos países prefirieran mantener una asociación pragmática con instituciones mínimas. Según esta perspectiva, en condiciones extremas de asimetría, los Estados más débiles no tienen un interés en formalizar la cooperación, puesto que consideran que estos acuerdos formales los obligan más a ellos que a los países poderosos.⁴

CUADRO 1
ASIMETRÍAS EN AMÉRICA DEL NORTE

	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>Comercio hacia América del Norte</i>
	12 889.9 millones de dls.	430 millones de hab.	626 985 millones de dls.
	<i>% del total para América del Norte</i>	<i>% del total para América del Norte</i>	<i>% del total para exportaciones</i>
Estados Unidos	85.3	68	37.3
Canadá	7.4	7.6	80.2
México	7.3	24.4	90.5

FUENTES: "PIB y población", World factbook, véase <www.cia.gov/cia/publications/factbook/>. Exportaciones por países: International Monetary Fund (IMF), Direction of Trade Statistics, Yearbook 2003, Washington D.C.; Statistics Canada, <<http://www.statcan.ca/>>; Embajada de EU en México, <<http://www.usembassy-mexico.gov/>>; TradeStats express, <<http://tse.export.gov/>>.

³ Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001), 36-39.

⁴ Blanca Torres, "Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade* (Cambridge, Mass. The MIT Press, 2002), 203; Stephen

Pero cabe preguntar, si así fuera, ¿por qué Canadá y México estuvieron dispuestos a negociar y firmar el TLCAN? Más aún, ¿por qué México, bajo el gobierno de Fox, se plantea justamente el objetivo de transitar hacia la adopción de un modelo europeo de integración en América del Norte?

Un análisis menos simplista sobre el poder y las instituciones sugiere que los Estados, más y menos poderosos, tienen fuertes incentivos para participar en acuerdos formales y así institucionalizar su comportamiento y el de los otros Estados. Un Estado poderoso tiene interés en establecer instituciones internacionales, particularmente multilaterales, por dos tipos de razones. La primera es que dichas instituciones pueden resolver los problemas de acción colectiva al reducir problemas de cumplimiento y al reducir los costos de transacción que impiden que el intercambio político sea eficiente y mutuamente benéfico.⁵ La segunda, que puede resumirse en el modelo desarrollado por G. John Ikenberry, es que los Estados están dispuestos a pagar el precio en términos de su autonomía y su soberanía justamente debido a la asimetría de poder: el Estado más poderoso tiene incentivos para aprovechar su posición dominante con miras a atar o afianzar (*lock-in*), mediante instituciones internacionales, el comportamiento de los Estados menos poderosos y así evitar la utilización continua de su poder para obligar a otros Estados a actuar en la dirección que prefiere. Estos últimos tienen el incentivo de hacerlo a cambio de restricciones sobre el ejercicio arbitrario e indiscriminado del Estado poderoso. Con ello, se compensa la asimetría del poder.⁶ Para que esta negociación opere, el comportamiento del Estado o los Estados involucrados en la creación de instituciones internacionales debe tener consecuencia para Estados Unidos y este último debe mostrar que tiene no sólo el dominio sobre un tema o la capacidad de afectación de los Estados más débiles sino la credibilidad de que puede limitar su capacidad de afectación a estos Estados.⁷

Entonces se entiende que Estados Unidos se convirtiera en el gran promotor del marco institucional multilateral después de la segunda guerra mundial. Como argumenta Ikenberry,

Ninguna otra gran potencia se ha dedicado a lanzar ideas tan ambiciosas y avanzadas de cómo las instituciones pueden utilizarse para organizar y manejar las relaciones entre los Estados. Pero, a pesar de este entusiasmo para crear las instituciones y un sistema basado en reglas, Estados Unidos ha sido reacio a atarse demasiado a estas instituciones y reglas internacionales.⁸

Krasner, "México y Estados Unidos", en Blanca Torres, ed., *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* (México: El Colegio de México, 1990).

⁵ La bibliografía al respecto es extensa. Véanse, por ejemplo, Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989); Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Nueva York: Routledge, 2002).

⁶ G. John Ikenberry, "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 69-70.

⁷ *Ibid.*, 53.

⁸ *Ibid.*, 49.

En otras palabras, Estados Unidos opera dentro de estas instituciones cuando las puede dominar y las evade o resiste cuando no las domina. Podríamos, pues, argumentar que estructuralmente Estados Unidos tiene incentivos para crear instituciones internacionales, siempre y cuando éstas no impliquen una limitación a su autonomía.

Como argumenta Ikenberry, es difícil, sin embargo, especificar de antemano, mediante su modelo, las concesiones que los Estados harán entre la autonomía política y el grado de afianzamiento de políticas estatales que pueda garantizarse a través de las instituciones; es decir, su modelo puede identificar el dilema de los Estados al crear instituciones, pero no permite definir anticipadamente ni las concesiones que los Estados harán ni el tipo de instituciones que están dispuestos a adoptar.⁹ La bibliografía sobre instituciones enmarcada en el racionalismo tampoco ofrece explicaciones en este sentido, pues las preferencias estatales respecto de las reglas y del tipo de institución internacional que ha de negociarse son exógenas al modelo.¹⁰

La referencia a la asimetría estructural en América del Norte no es suficiente para entender por qué los tres países de esta región tenían fuertes preferencias por desarrollar un marco institucional “primitivo”, como el que surgió con el TLCAN;¹¹ es decir, las condiciones de asimetría estructural no explican por qué Estados Unidos y Canadá no están dispuestos a invertir en instituciones de carácter supranacional y orientadas a corregir la desigualdad en América del Norte y por qué México sí. Más aún, esta asimetría estructural no nos explica el cambio de la posición de México de afiliarse con Estados Unidos a través de una estructura institucional mínima establecida con el TLCAN y diez años más tarde de proponer un marco institucional supranacional parecido al europeo.

En este artículo intentamos exponer un argumento simple, pero que tiende a ser sobreestimado particularmente por los analistas de las relaciones internacionales, a saber, que si bien la explicación estructural y el modelo racionalista establecen los parámetros de incentivos que tienen los Estados para crear instituciones internacionales, debemos recurrir a la historia, a los valores y a la política interna, es decir, a aquellos factores que forman las preferencias estatales sobre el tipo de instituciones internacionales fuertes o débiles, supranacionales o no que están dispuestos a construir.

El “excepcionalismo” estadounidense

En la bibliografía sobre relaciones internacionales se señala el sesgo natural de Estados Unidos contra la creación de instituciones internacionales. Las razones son históricas y socioculturales y se basan en el “excepcionalismo” estadounidense.

⁹ *Ibid.*, 70.

¹⁰ Steven Weber, “Institutions and Change”, en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry, *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), 243.

¹¹ Sydney Weintraub, *NAFTA: What Comes Next?* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997), 62-67.

Luck resume en cuatro las características de un Estado que se siente excepcional desde la perspectiva institucional, a saber: 1) el deseo de actuar independientemente y con una aparente inmunidad a las presiones y críticas de otros; 2) el presupuesto de que sus valores nacionales son universalmente válidos y que sus posiciones políticas son morales y propias, no oportunistas; 3) el énfasis en consideraciones de política interna para determinar las posiciones en los foros internacionales, así como el deseo de adoptar una legislación nacional que contradice las reglas y las responsabilidades impuestas por los acuerdos internacionales; y 4) la creencia por parte de los tomadores de decisiones y legisladores de que tienen otras opciones para lograr los intereses nacionales y que las instituciones multilaterales son solamente una opción y no una obligación.¹²

La adhesión absoluta e irracional a la ideología liberal de los siglos XVII y XVIII hace que la experiencia estadounidense difiera de manera importante de otros países del Occidente. Para Louis Hartz, Seymour Martin Lipset y Samuel Huntington la ausencia del feudalismo en el desarrollo del Estado es la base del “excepcionalismo” estadounidense. La inexistencia de un Estado fuerte y centralizado, como sucedió en el caso europeo, hizo que el Estado fuera percibido en Estados Unidos como la única amenaza al individuo. Así, la libertad individual se convirtió en el valor político fundamental, lo que explica que no se desarrollaran ni el socialismo ni el conservadurismo y que no haya surgido una lucha de clases fuerte como en Europa.¹³ El absolutismo liberal de la nueva nación creó una ideología americana, por lo que quienes cuestionan estos valores mínimos y fundamentales son considerados como antiamericanos. El antiestatismo entonces hizo que el derecho fuera el único soberano, por lo que surgió una cultura legalista y de litigio.

También habrá que añadir el profundo “patriotismo” de la sociedad estadounidense, en parte derivado de un orgullo popular por los valores únicos y moralmente superiores de la primera “nueva nación” y en parte de un rasgo populista de la ideología liberal estadounidense que surge de la creencia de que la soberanía reside en el pueblo. Esto explica que el Congreso, como expresión de esta soberanía, tenga un papel fundamental en el diseño de la política internacional de Estados Unidos y al mismo tiempo la diseñe e implemente con base en preocupaciones e intereses locales.¹⁴ Estos elementos combinados nos permiten comprender el sesgo negativo en la clase política estadounidense respecto de la creación de instituciones internacionales, especialmente supranacionales.

Una solución al dilema estadounidense frente a las instituciones internacionales ha sido la búsqueda de un orden internacional que cueste poco en términos de las

¹² Edward C. Luck, “American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s”, en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*, 27.

¹³ Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (San Diego, Calif.: Harvest Book, 1955), 43; Samuel Huntington, “American Ideals versus American Institutions”, en G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy* (Nueva York: Longman, 1999), 222-231; Seymour Martin Lipset, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), 33-149.

¹⁴ Pastor, *Toward a North American Community...*, 149.

limitaciones a la soberanía política de Estados Unidos. Desde 1945, promovió la idea de un orden internacional “automático” que requería una intervención directa pero mínima de Estados Unidos porque se fundamentaría en el principio del libre comercio adoptado dentro de los Estados. Una economía mundial abierta promovería, a su vez, un orden liberal internacional donde Estados Unidos no tendría que comprometer su autonomía política.¹⁵ Así, por ejemplo, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se creó con una burocracia mínima que promovía los intereses de Estados Unidos en el mundo sin que éste tuviera que comprometer su autonomía. Este régimen comercial contó con un apoyo amplio del público y el Congreso estadounidenses como un motor de crecimiento económico y una clave para la prosperidad.¹⁶

Por estas mismas razones surgió una fuerte oposición del Congreso en Estados Unidos a la creación de la Organización Mundial de Comercio, tanto por parte de grupos de la extrema derecha como de la extrema izquierda. La oposición a dicha organización resultaba de la percepción de que dicho organismo tomaría decisiones que lesionarían la soberanía estadounidense.¹⁷ Se mencionaban los efectos que la aplicación rigurosa del principio de libre comercio tendría sobre la autonomía de Estados Unidos para introducir regulaciones ambientales, laborales, de salud y otras regulaciones locales. La autoridad de la nueva burocracia internacional sobre el Congreso era una preocupación particular de los congresistas republicanos, como lo deja ver la siguiente opinión que se oponía a reemplazar el GATT, “un acuerdo contractual basado en relaciones de poder” por una organización internacional poderosa donde Estados Unidos ejercería menos poder.¹⁸ Algunos congresistas llegaron a equiparar la estructura de decisión de la OMC con la de las Naciones Unidas y argumentaron que al menos Estados Unidos contaba con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero la oposición a la OMC constituyó una minoría en los dos partidos políticos, la extrema derecha del Partido Republicano y la extrema izquierda del Demócrata, lo que complicaba la concertación de una alianza entre ellos. De hecho, como ha argumentado Judith Goldstein, aquellos grupos en Estados Unidos que abogan por un “comercio justo” y que favorecen las medidas redistributivas no han logrado influir en las decisiones de la elite política ni construir entendimientos colectivos predominantes.¹⁹ Una prueba de lo anterior es que el voto a favor de la OMC fue de 288 contra 146 (121 contra 56 votos en el campo de los republicanos y 167 contra 89 en el de los demócratas; en el Senado el margen de votación fue de 76 a 23).²⁰

¹⁵ Judith Goldstein, “Ideas, Institutions and American Trade Policy”, en G. John Ikenberry, David Lake y Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988), 179-216.

¹⁶ Luck, “American Exceptionalism...”, 38.

¹⁷ I.M. Destler, *American Trade Politics*, 3a. edición (Washington, D.C.: Institute for International Economics-Twentieth Century Fund, 1997), 223.

¹⁸ Véase también Luck, “American Exceptionalism...”, 38.

¹⁹ Goldstein, “Ideas, Institutions...”.

²⁰ *Ibid.*, 41.

Sin embargo, aunque la aprobación de la OMC reflejaba los intereses económicos de Estados Unidos, fue condicionada a la revisión cada cinco años, por parte de una Comisión, de todos los informes finales de resolución de disputas adversas a Estados Unidos. Esto con la finalidad de asegurar que la OMC no excediera su autoridad o actuara injustificadamente. Si así fuese, el Congreso estadounidense puede determinar el retiro de Estados Unidos de la organización.²¹

El régimen comercial internacional que impulsó Estados Unidos desde el fin de la segunda guerra mundial refleja también valores básicos de los estadounidenses, en particular el fuerte antiestatismo y el liberalismo individual. Las elites y el público estadounidense siempre se han sentido más cómodos apoyando al capitalismo y la preeminencia del mercado que sus contrapartes europeas. Y no han experimentado la necesidad de “manejar” el capitalismo como en el caso europeo.²²

El individualismo en una economía en crecimiento promovió la creencia de que Estados Unidos era una tierra de oportunidad, basada en la meritocracia más que en el privilegio [...] La creencia en la oportunidad individual y el gobierno limitado ha significado que haya habido menos apoyo a las políticas redistributivas y de bienestar que son típicas en Europa. Existe pues un compromiso fuerte para asegurar la igualdad de oportunidades, pero éste debe emprenderse a partir de una economía de libre mercado y no mediante un gobierno fuerte.²³

Aunque no deben exagerarse las diferencias entre Estados Unidos y Europa, es cierto que algunas encuestas de opinión muestran que, en general, hay un menor nivel de apoyo a medidas de redistribución y un mayor entusiasmo por aquellas que promueven la igualdad de oportunidad entre los estadounidenses que entre los europeos.²⁴ Como Lipset ha notado: “Estados Unidos continúan siendo excepcional entre los países desarrollados en el bajo nivel de apoyo que otorga al bienestar, a la vivienda y a los servicios públicos de salud. Como resultado, a pesar de ser el país más rico del mundo, la proporción de su población que vive en la pobreza es la más alta entre los países desarrollados”.²⁵

Como hemos mencionado, Estados Unidos fue un gran promotor de las instituciones multilaterales después de la segunda guerra mundial. La ONU, el GATT y las instituciones surgidas del sistema de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), así como otros esquemas de seguridad, en particular la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Incluso también por razones de seguridad promovió la integración europea. Ciertamente es que muchas de las institu-

²¹ Destler, *American Trade...*, 223.

²² Kevin Featherstone y Roy H. Ginsberg, *The United States and the European Union in the 1990s. Partners in Transition* (Nueva York: St. Martin's Press, 1996), 208.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, 210; Derek Bok, *State of the Nation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998), 157, citado en Pastor, *Toward a North American Community...*, pie de página 25, 35.

²⁵ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (Nueva York: Routledge, 1990), 39.

ciones multilaterales, en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea de las Naciones Unidas, terminaron teniendo un papel marginal en los asuntos internacionales por estar subsumidas en el conflicto de la guerra fría. En la década de los noventa, y con el fin de la guerra fría, se registró otro momento importante de participación de Estados Unidos en la construcción de instituciones internacionales, esta vez de carácter regional. En cierta medida, la única superpotencia participó en esquemas regionales de liberalización comercial como el TLCAN y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) respondía a una lógica estratégica. Sus objetivos eran múltiples, tanto impulsar la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales,²⁶ como promover entre los países en vías de desarrollo disciplinas que garantizaran en el largo plazo la apertura de los mercados y la democracia. Éste fue el caso de México con el TLCAN, a través del cual Estados Unidos pretendía fomentar la estabilización económica y política de su vecino, así como obligar a los gobiernos futuros en México a aplicar las reglas de libre comercio y apertura a la inversión extranjera directa.²⁷

Dada su preferencia histórica por el diseño de instituciones que promuevan los valores estadounidenses pero que no comprometan su “soberanía”, Estados Unidos impulsó con el TLCAN un marco institucional *laissez-faire*, legalista, e incluso litigioso, que deja muy poco margen para la interpretación futura y que prácticamente no implica la delegación de autoridad soberana a instancias intergubernamentales y por supuesto supranacionales.²⁸ De hecho, con excepción del mecanismo de protección al inversionista que tiene carácter supranacional, los de resolución de disputas, particularmente en torno a la aplicación de las políticas de competencia, son mecanismos de “revisión” de las reglas que operan en el contexto nacional de los países de América del Norte. De acuerdo con esta perspectiva, Estados Unidos vio sus objetivos cumplidos en el TLCAN (de acceso al mercado de sus socios, de garantía a sus inversionistas, de estabilización política y económica en México y de empuje a las negociaciones multilaterales comerciales que estaban estancadas en el momento de la negociación del TLCAN) sin tener que invertir en instituciones norteamericanas fuertes. En un contexto de grandes asimetrías, Canadá y México, siendo los socios menores, tampoco tenían incentivos para crear instituciones fuer-

²⁶ Recientemente, como respuesta a las dificultades para avanzar en las negociaciones de la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC y en el plano hemisférico, Estados Unidos ha adoptado una estrategia similar a la de principios de los noventa, esta vez llamada “bilateralismo competitivo”, que está orientada a promover avances en el plano multilateral.

²⁷ Para Estados Unidos era tan importante la apertura del mercado mexicano a la inversión y a los productos estadounidenses como lograr una “disciplina” económica y anclar el proceso de reformas liberales que se emprendieron desde los ochenta. El objetivo último era mantener la estabilidad económica y política en México, a fin de poner fin a las crisis económicas recurrentes, con la esperanza de que este tratado y las reformas que lo acompañaban pudieran también liberalizar el sistema político y contribuir al desarrollo de México.

²⁸ Pastor, *Toward a North American Community...*, 30; véase también Louis Belanger y Gordon Mace, “What Institutional Design for North America?”, en Sidney Weintraub, Alan M. Rugman y Gavin Boyd, eds., *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2004), 115.

tes o de carácter supranacional que podrían terminar siendo dominadas por Estados Unidos. En cambio, preferían reducir la incertidumbre así como el uso indiscriminado del poder unilateral del vecino poderoso, mediante un régimen donde hubiera poco margen para la interpretación.

El Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), creado con la aprobación del TLCAN, es un ejemplo claro del predominio del mercado, incluso en los asuntos vinculados con el desarrollo económico. En la última fase de negociación entre el presidente William Clinton y el Congreso para la aprobación del TLCAN, Esteban Torres, congresista demócrata por California, exigió la creación de un banco de desarrollo para invertir en infraestructura ambiental en la frontera México-Estados Unidos como condición para votar a favor del tratado. La propuesta original consistía en crear un banco con un capital pagado de mil millones de dólares que pudiera generar quince mil millones de dólares para proyectos que favorecieran la integración social. El modelo europeo fue inspiración para el diseño del banco, que tendría que ofrecer garantías y bajas tasas de interés para proyectos ambientales, infraestructura que beneficiaran el comercio, el desarrollo social y promovieran negocios en crecimiento.²⁹

Pero el banco terminó teniendo un capital y un mandato muchísimo más limitados que el que planteaba el diseño original. Solamente cuenta con un capital pagado de 450 millones de dólares que pueden generar una capital de préstamo de dos mil millones de dólares, comparado con los 25 mil millones de dólares que se requieren anualmente durante una década, según estimaciones del Banco Mundial, para resolver tan sólo los problemas de infraestructura en México. Mucho menos por supuesto de lo que necesitaría para ser un verdadero banco de desarrollo, entre sesenta mil millones y ochenta mil millones de dólares. Además, el mandato del banco quedó restringido al financiamiento de infraestructura ambiental y a ofrecer préstamos a tasas de mercado. En México estas tasas no son accesibles y en Estados Unidos no son competitivas.³⁰

Este enfoque de mercado ha prevalecido aun en las reformas al mandato del Banco, que fueron propuestas y diseñadas como respuesta a la iniciativa norteamericana de Vicente Fox. En marzo de 2002, los presidentes de México y de Estados Unidos decidieron ampliar el mandato del banco, particularmente para que la jurisdicción geográfica en México fuera de 300 km en vez de 100 km de la frontera entre los dos países y que se ampliara a 50 millones de dólares el presupuesto para los programas de crédito a tasa preferencial y de subsidios concentrados dentro de la franja de 100 km. Esto se compara con los fondos de cohesión y estructural en

²⁹ Albert Fishlow, Shwerman Robinson y Raúl Hinojosa-Ojeda, "Proposal for a North American Regional Development Bank", documento preparado para la conferencia organizada por el Federal Reserve Bank de Dallas (Dallas, Tex., 14 de junio de 1991).

³⁰ El banco también administra los recursos no reembolsables de la Environmental Protection Agency para la frontera (Border Environmental Infrastructure Fund) orientados a la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y la capacitación. Así, de un total de 1143 millones de dólares invertidos en 43 proyectos hasta 2002, el banco solamente ha prestado 24 millones de dólares y administrado 355 millones de dólares del programa BEIF.

Europa entre 2000 y 2006 que ascendieron a 190 mil millones de dólares. Otro ejemplo es la Sociedad para la Prosperidad, un programa México-Estados Unidos lanzado en marzo de 2002 para fomentar el desarrollo en regiones de bajo crecimiento en México y expulsoras de mano de obra. Como el mismo presidente Bush señaló en una reunión en el Banco Interamericano, “la mayor parte del dinero para el desarrollo no proviene de ayuda, sino de inversión interna, extranjera directa y especialmente del comercio”. De hecho, la meta del plan es promover la inversión y la experiencia del sector privado en una serie de rubros como pequeñas y medianas empresas, vivienda, agricultura e infraestructura en caminos, aeropuertos, puertos e información tecnológica. El objetivo último es mejorar la productividad, particularmente en regiones de México que no han crecido y que son fuente de emigración.³¹ Otro compromiso fue crear un fondo de cincuenta millones de dólares para establecer 35 intercambios entre instituciones de educación superior de ambos países y para ofrecer becas para intercambios estudiantiles y para realizar posgrados en Estados Unidos.

Sin embargo, hay un elemento que tiende a olvidarse y es que las instituciones creadas con el TLCAN también incluyeron los acuerdos paralelos de asuntos laborales y de medio ambiente. Este último de hecho implicó la creación de la única institución trilateral, la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, que si bien no tiene amplios poderes supranacionales, sí desempeña funciones “independientes” a través del secretariado de dicha comisión e introduce instancias como el Comité Asesor Público Conjunto y los consejos asesores nacionales y gubernamentales, que representan los intereses y preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales, sobre todo de Estados Unidos, respecto de la aplicación de la ley ambiental en América del Norte y en particular en México.

La misma experiencia del TLCAN enseña entonces que, a pesar de esta ambivalencia frente a las instituciones internacionales, Estados Unidos también está dispuesto a adoptar incluso elementos supranacionales fundamentalmente por razones de política interna. Para comprender por qué, es necesario revisar la política interna estadounidense.

La política interna en Estados Unidos

La negociación de acuerdos paralelos de medio ambiente y de cooperación laboral fue resultado de una coyuntura política que obligó a los defensores del TLCAN como instrumento estrictamente de comercio e inversión a aceptar las demandas de grupos muy cercanos al Partido Demócrata, muy visiblemente los sindicatos de trabajadores, se oponían a que dicho tratado no incluyera garantías para la preservación de los estándares laborales y ambientales.³² La inclusión de los acuerdos paralelos al TLCAN respondió al imperativo de ofrecer una fachada política a los miembros

³¹ The White House, “Fact Sheet”, 22 de marzo de 2002.

³² Véase Destler, *American Trade...*, 199-200.

del Partido Demócrata para aprobar el TLCAN en el Congreso. Incluso estos grupos llegaron a proponer una Carta Social que hiciera que el proceso de integración económica en América del Norte fuera más parecido al europeo. Tanto el gobierno mexicano como el sector empresarial en ambos lados de la frontera y los sectores conservadores del Partido Republicano se oponían a que se incluyeran otros aspectos que no fueran estrictamente económicos pues los consideraban un pretexto para introducir medidas proteccionistas.³³ La coyuntura política estadounidense, en particular la elección de William Clinton, quien había prometido durante su campaña una revisión del TLCAN para asegurarse de que protegía los intereses ambientales y de los sindicatos, obligó a México y a Canadá a aceptar la introducción de los acuerdos paralelos a fin de lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos.

El TLCAN fue aprobado en el Congreso de Estados Unidos por un margen relativamente amplio (234-200) considerando que existía una fuerte oposición, públicamente expresada, de los demócratas a dicho tratado. El debate pasional sobre el tratado galvanizó una coalición antilibre comercio, formada tanto por grupos de extrema izquierda como de extrema derecha preocupados por el impacto negativo del libre comercio con México.

Así, casi ocho años después, el Congreso estadounidense se opuso a otorgar al presidente la autoridad negociadora *fast track*, ahora llamada Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés). La fuerza de los grupos que se oponían a aceptar otros acuerdos de libre comercio se hizo patente sobre todo en las manifestaciones de Seattle cuando se llevaba a cabo la reunión de la Organización Mundial de Comercio en noviembre de 1999.³⁴

En suma, con las negociaciones del TLCAN, se rompió el histórico consenso bipartidista e interinstitucional (entre el Congreso y la Casa Blanca) respecto del objetivo de promover el libre comercio en el mundo. Dichas negociaciones se dieron en una coyuntura en que dominaba un sentimiento de gran preocupación por la competitividad de la economía estadounidense, especialmente frente a Japón y los llamados tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán y Hong-Kong). El TLCAN fue la oportunidad para que los líderes sindicales en Estados Unidos reconquistaran la influencia política que habían perdido, haciendo de la lucha contra el libre comercio su bandera. Desde su perspectiva, mientras la globalización beneficia a las empresas porque éstas pueden reducir sus costos produciendo en países donde la mano de obra es más barata y no se respetan los derechos laborales, los trabajadores estadounidenses deben enfrentar esta competencia “desleal” a través de la importación de los bienes producidos en el exterior o bien de la fuga de capitales. Por ello, el resultado último es un deterioro de los estándares laborales en Estados Unidos y en el resto del mundo.

³³ *Ibid.*, 222. Sobre este punto véase también Frederick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis* (Nueva York: Columbia Press University, 1998).

³⁴ Riordan Roett, “US Policy towards Western Hemisphere Integration”, en Victor Bulmer-Thomas ed., *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism* (Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2001), 213-222.

Los grupos ambientalistas vieron la complementariedad de intereses con los grupos sindicales, que, sumado a sus recursos financieros, los hacían aliados valiosos. La coalición ambientalista también expresa una profunda convicción de que la competencia económica termina minando los estándares ambientales y se oponen a la subordinación de estos temas a los asuntos comerciales. Desde su perspectiva, el comercio internacional deteriora las regulaciones internacionales de medio ambiente, pues la competencia entre países en vía de desarrollo para atraer las inversiones conduce a una carrera hacia el fondeo en términos de dichas regulaciones.

Como afirma Roett, “aunque la batalla por el TLCAN se ganó, muchos piensan que la guerra por el libre comercio se perdió”.³⁵ Como hemos apuntado, el debate sobre el TLCAN en Estados Unidos terminó uniendo a grupos muy diversos e incluso de posiciones ideológicas contrarias. La polarización dentro de Estados Unidos fue tal que, en 1994, cuando el representante comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) propuso que la legislación para implementar la Ronda de Uruguay incluyera la extensión de la autoridad *fast track*, así como estándares laborales y ambientales, la comunidad de negocios, que había apoyado el TLCAN, se opuso tajantemente y logró que la Casa Blanca retirara la solicitud. Como lo mostraron los distintos intentos del gobierno de Clinton por conseguir la autoridad para negociar acuerdos comerciales, una propuesta que no incluyera asuntos laborales y ambientales estaba destinada a no obtener el apoyo de los demócratas; una propuesta que los incluyera provocaría el rechazo unánime de un Congreso dominado por una mayoría republicana.

La devaluación del peso en México a finales de 1994 y el efecto negativo que tuvo en los mercados latinoamericanos y en el Congreso estadounidense también explica la decisión de Clinton de posponer la solicitud de *fast track*. La crisis dio la oportunidad a los oponentes del TLCAN en Estados Unidos de lanzar una campaña contra los acuerdos de libre comercio, bloqueando así el plan de iniciar las negociaciones del acceso de Chile al TLCAN durante la Cumbre de Miami.³⁶ La nueva mayoría republicana en el Congreso, que era conservadora, estaba más interesada en su agenda de política interna que en asuntos de política exterior. Se opuso a ofrecer un plan de rescate para México y no mostró interés en promover una nueva iniciativa comercial, después de la tortuosa aprobación de la legislación para instrumentar el TLCAN. Asimismo, tanto para las elecciones de medio mandato en noviembre de 1994 como para la campaña presidencial de 1996, Clinton necesitaba el apoyo de los sindicatos, que para entonces ya eran un apoyo político y económico clave del Partido Demócrata. Otros eventos que complicaron el panorama político fueron la crisis asiática que se desató a mediados de 1997, así como la devaluación del real en Brasil y la moratoria en el pago de la deuda externa rusa.

³⁵ *Ibid.*, 215.

³⁶ Richard Feinberg, “Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins: APEC and the FTAA”, *Integration and Trade* 4, no. 10, INTAL (enero-abril de 2000), en <<http://www2-irps.ucsd.edu/faculty/rfeinberg/Feinberg.pdf>> y Jeffrey Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001).

Clinton finalmente decidió enviar su solicitud de autoridad de *fast track* en septiembre de 1997, pero tuvo que retirarla porque apenas 21 por ciento de los legisladores demócratas la apoyaban. Cuando la reintrodujo un año más tarde fue derrotada 243 contra 180 votos, con solamente 29 o 14.5 por ciento de los votos de los doscientos representantes demócratas. Su propuesta no incluía cuestiones laborales, por lo que quedó claro que aún no existía un consenso bipartidista en cuanto a los objetivos de la política exterior comercial de Estados Unidos. Mientras muchos republicanos insistían en que los temas ambientales y laborales no eran asuntos a tratar en la legislación de *fast track*, para casi todos los demócratas eran prioritarios.

En el verano de 2002, el presidente George W. Bush obtuvo la aprobación por parte del Congreso de la autoridad de promoción comercial, lo que permitió negociar la nueva ronda de la OMC, el ALCA y otros acuerdos bilaterales. Aun con esta autoridad no se ha logrado reconstruir el consenso en torno a la política exterior comercial de Estados Unidos que existió durante décadas y permitió promover el libre comercio en el mundo. En un contexto donde prevalece una percepción popular negativa en torno al TLCAN y al libre comercio en general, no se ha reconstruido la poderosa coalición del sector privado que apoyó y permitió la aprobación del TLCAN. La aceptación de la autoridad para promover el comercio implicó pagar un alto precio en términos de las concesiones hechas a los grupos proteccionistas (agricultura y acero, por ejemplo), así como de la independencia relativa del Ejecutivo para negociar acuerdos, puesto que se creó un mecanismo de supervisión en el Congreso.

La propuesta de Bush, que presentó originalmente al Congreso el 10 de mayo de 2001, incluía trece objetivos, algunos referidos a la protección de estándares laborales y ambientales en los acuerdos comerciales. A pesar de esto y de algunas concesiones importantes, tuvo lugar un intenso debate que dividió al Congreso en términos partidistas. Finalmente, la Cámara de Representantes aprobó tal solicitud el 6 de diciembre de 2001, pero apenas por un voto de 215 contra 214. La mayoría de los congresistas del Partido Demócrata se opuso, pues votaron a favor solamente 21 de 211 demócratas, comparado con 194 de 221 republicanos.

La controversia sobre los asuntos ambientales y laborales, que tuvo lugar en la Cámara de Representantes, no se repitió en el Senado, pero predominaron los asuntos laborales, en particular, la discusión sobre la Ayuda para el Ajuste por los Efectos del Comercio (Trade Adjustment Assistance), así como garantías de que prevalecerían las reglas estadounidenses de remedio comercial (antidumping e impuestos compensatorios). Los demócratas buscaban que la asistencia a los trabajadores fuera sustancial. Los senadores que representaban a estados productores de acero también querían garantías de que la autoridad para promover el comercio no debilitaría la legislación estadounidense sobre antidumping. Les preocupaba la decisión del gobierno de Bush de haber aceptado la introducción del tema como parte de las negociaciones de la nueva ronda comercial multilateral de Doha. A fin de conseguir la autoridad para negociar acuerdos comerciales, Bush impuso aranceles de hasta 30 por ciento en la mayoría de las importaciones de acero. Con ello, consiguió la aprobación del Senado de la legislación que le otorgaba la autoridad de promoción del comercio.

En este contexto polarizado, es difícil prever la aceptación de grandes iniciativas que signifiquen la negociación de esquemas institucionales más formales con México y Canadá. Una integración estrictamente económica, que profundice el modelo del TLCAN en América del Norte, enfrentaría la oposición de los grupos sindicalistas y ambientalistas, y por tanto de una mayoría de demócratas; mientras que los republicanos se opondrían a una integración más favorable a los intereses de esos grupos que pugnan por la introducción de derechos sociales en cualquier nuevo esquema de profundización o nuevas estructuras institucionales en América del Norte.

Destler concluye su seminal estudio sobre la política comercial estadounidense confiando en que los líderes de ese país manejarán las presiones internas para continuar promoviendo el libre comercio.³⁷ Implícita en su conclusión y a lo largo de su libro predomina la idea de que todo es posible, una OMC, un TLCAN o incluso la participación de Estados Unidos en acuerdos u organismos internacionales comerciales donde la superpotencia no goce de un poder de veto, siempre y cuando en dichos acuerdos Estados Unidos vea expresados sus intereses. El factor clave es el liderazgo por parte del Ejecutivo de Estados Unidos para emprender un proyecto internacional que pueda compaginar con una mayoría de los intereses fragmentados y locales que se expresan en el Congreso de ese país.

Pero aun si lograran sortearse estos obstáculos generados con el debate en torno al TLCAN, es previsible, sin embargo, que perdure un enfoque pragmático en las preferencias estadounidenses respecto de las instituciones regionales en América del Norte. Este enfoque prevalecería en cualquier conjunto de instituciones regionales, particularmente frente a la receta de cómo enfrentar los problemas de desigualdad. Las dificultades para reformar el Bandan en lo fundamental son un ejemplo claro de las preferencias por mantener un enfoque de mercado para abordar los asuntos vinculados con el desarrollo económico.

Las otras resistencias a la integración: la defensa de la soberanía en Canadá y México frente a su vecino común

Como argumenta Pastor, otro obstáculo para avanzar en la profundización de la integración norteamericana es la preferencia de México y Canadá por el bilateralismo. "Es una reacción perfectamente natural de dos países que difícilmente pueden verse estando entre un elefante gigante que duerme o corre entre ellos".³⁸ Este autor explica tal enfoque bilateral a partir de la disparidad económica entre México y sus dos socios comerciales, puesto que las diferencias culturales han disminuido.³⁹ Esta disparidad se traducía en agendas bilaterales muy distintas: mientras la migración y el narcotráfico son temas centrales en la relación México-Estados Unidos,

³⁷ Destler, *American Trade...*, 279.

³⁸ Pastor, *Toward a North American Community...*, 130.

³⁹ *Ibid.*, 150.

en el caso de Canadá, la agenda bilateral con su vecino del sur estuvo dominada por conflictos comerciales y otros asuntos relacionados con la pesca, los bosques y las cuestiones culturales.

No obstante, y precisamente por estas asimetrías, México propuso profundizar la integración norteamericana siguiendo el modelo europeo. El primer ministro canadiense Jean Chrétien recibió con poco entusiasmo, por no decir frialdad, la propuesta, y desde entonces el gobierno canadiense prefirió avanzar gradual y muy cautelosamente en la agenda de cooperación trilateral. Para ser justos, habrá que decir que quizá la actitud del gobierno federal ahora es un poco menos desfavorable de aquella que tiende a imperar en algunos sectores de la sociedad canadiense, particularmente entre los intelectuales. En estos círculos también predomina la opinión de un enfoque a dos velocidades en la integración norteamericana que refleje una realidad donde las agendas de Canadá y México con Estados Unidos son radicalmente distintas. Esta visión se vio reforzada con los sucesos del 11 de septiembre.

Lo cierto es que México de todas maneras mantuvo una actitud ambivalente frente a integración norteamericana. Como Canadá, desde la firma del TLCAN, Canadá y México mostraron muy poco entusiasmo para promover los lazos entre las sociedades de los tres países y para lograr que Estados Unidos viera en la profundización de la integración y en la coordinación de esfuerzos con sus vecinos una vía para la solución de problemas comunes. Esta actitud de negligencia benigna hacia la profundización de la integración norteamericana es comprensible a partir de la tendencia histórica de México y Canadá a ver en la diversificación de sus relaciones internacionales un contrapeso natural a la influencia de Estados Unidos, como se muestra más adelante. Aún no se secaba la tinta de la firma en el TLCAN y ya diversos sectores en México exigían la diversificación de los lazos económicos de México. Esta ambigüedad también es evidente en el propio planteamiento del gobierno de Fox de avanzar simultáneamente en la profundización de la integración norteamericana y en el multilateralismo.

En todo caso, los terribles acontecimientos del 11 de septiembre implicaron un regreso al enfoque bilateral de manera aún más marcada. A pesar de que la coyuntura presentaba una oportunidad para desarrollar un esquema conjunto de seguridad, Canadá mantuvo su preferencia por manejar pragmáticamente su relación "privilegiada" con Estados Unidos y a partir de un enfoque de "diplomacia silenciosa". Desde esta perspectiva la opción del TLCAN continuaba siendo la mejor para Canadá.

Razones históricas y culturales siguen pesando para entender la actitud canadiense de no abrazar automáticamente la iniciativa norteamericana del presidente Fox. También explican la ambivalencia de México, y en particular de algunas de sus elites, frente a la integración norteamericana.

Así una barrera a seguir el modelo europeo e incluso a avanzar gradualmente en la profundización de la integración es el nacionalismo en Canadá y México. La condición fundamental de ser vecinos de Estados Unidos ha tenido una serie de implicaciones importantes para estas naciones. Una de ellas es el papel de Estados Unidos y de la geopolítica en la concepción del nacionalismo de estos países.

Por ejemplo, ambos caen en la esfera de influencia estratégica estadounidense, dependen del amplio mercado y de los flujos de inversión estadounidenses, y están sujetos a una creciente interdependencia económica, si bien asimétrica, respecto de la economía del vecino poderoso.

A pesar de los beneficios económicos que ofrece la cercanía al mercado más grande del mundo (también como importante fuente de financiamiento), México al igual que Canadá han mantenido, históricamente, la reafirmación de su autonomía nacional frente a Estados Unidos en tanto objetivo fundamental de su política exterior. Estados Unidos, además, ha jugado un papel central en la consolidación de México y Canadá como países independientes. Como ha afirmado Bernardo Mabire, México y Canadá comparten

un pasado colonial y la vecindad con un país más poderoso [...] se asemejan por su vacilación, a medida que cobraron conciencia de existir como sociedades singulares, respecto a si debían apegarse a su herencia europea o acentuar los rasgos derivados del arraigo en América; ambos optaron por sugerir una combinación de los dos legados, en la que quisieron ver el fundamento de la originalidad a la que finalmente se apegaron.⁴⁰

Los legados históricos y culturales de estos países hicieron que mientras uno enfatizaba la necesidad de preservar su identidad nacional frente a Estados Unidos, el otro daba prioridad a su autonomía política.

Canadá, particularmente el inglés, lejos de aceptar la cercanía cultural con Estados Unidos, optó por la reafirmación de la identidad nacional frente al vecino del sur, la cual se convirtió en una preocupación constante a lo largo de su historia. Este dilema histórico de la identidad canadiense tendría su origen, según Seymour Martin Lipset, en la revolución estadounidense, que marcó el surgimiento de dos naciones (una de la revolución y la otra, de la contrarrevolución), lo que habría generado una ideología excepcional en Estados Unidos y a un problema perenne en la definición de una identidad nacional en Canadá.⁴¹ De ahí, explica Lipset, la inclinación de los canadienses a definirse por referencia a lo que no son: estadounidenses. Esto los convierte en “los estadounidenses más antiguos y permanentes del mundo”.⁴² A esto se suma la ambivalencia cultural de Canadá, expresión de las rupturas originales entre las dos comunidades nacionales fundadoras, vinculadas con Gran Bretaña y con Francia, respectivamente.

Puesto que México y Estados Unidos son herederos de legados históricos y culturales muy distintos, la preocupación en México por preservar su identidad frente al vecino del norte surge de elementos distintos de los de Canadá. Estados Unidos

⁴⁰ Bernardo Mabire, “Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá”, en Gustavo Vega Cánovas, *Liberación económica y libre comercio en América del Norte* (México: El Colegio de México, 1993), 419-420.

⁴¹ Seymour Martin Lipset, *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), 19.

⁴² *Ibid.*, 74-75.

no significó nunca un riesgo para la identidad cultural mexicana, pero sí una amenaza constante a la soberanía nacional, tanto en términos territoriales como de autonomía política. Desde que nuestro país adquirió su independencia formal de España y hasta la revolución de 1910, la actividad internacional de México se centró en resistir, sobre todo, el expansionismo de Estados Unidos, pero también el de otras potencias mundiales como Gran Bretaña y Francia. En lo que se refiere a Canadá, las aspiraciones de expansión territorial estadounidense fueron contrarrestadas por la dinámica del equilibrio de poder internacional. Pero esto no sucedió con México. Por ello, con la pérdida de más de la mitad de su territorio a mediados del siglo XIX, y hasta fechas muy recientes, el referente básico del nacionalismo mexicano fue el vecino país del norte.⁴³

En el siglo pasado, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la abrumadora presencia de Estados Unidos se dejó sentir tanto en la política exterior como en el ámbito económico. La creciente dependencia económica de México y Canadá determinaba el predominio del vecino poderoso en la agenda de política exterior de ambos países, con lo cual se estrechaban aún más los márgenes de independencia en otras áreas. Esta situación se agravó con la guerra fría; el que los territorios de cada uno de los dos países cayeran dentro del “imperativo categórico” en el esquema de seguridad nacional de Estados Unidos trajo como consecuencia, desde las perspectivas mexicana y canadiense, limitaciones a su libertad de acción política en el contexto internacional.⁴⁴

En el contexto de la posguerra, a los ojos de Estados Unidos, México adquirió relevancia no sólo por el valor estratégico de su territorio sino también por la preocupación estadounidense respecto de la estabilidad política interna mexicana. Esta inquietud se convirtió en el fundamento de una “relación especial” de México con Estados Unidos, dentro de la relación especial que ese país otorgaba ya a América Latina por cuestiones de seguridad. Para México, dicha relación significaba un tratamiento preferencial a las exportaciones mexicanas y “la disposición de [Estados Unidos] para cooperar en la resolución de problemas económicos de México”.⁴⁵ Significaba asimismo la aceptación estadounidense de la utilización de la política exterior y de pronunciamientos nacionalistas por parte del gobierno mexicano con fines de legitimación interna, a cambio de que se mantuviera una estabilidad política en México y que esto no significara un giro hacia la izquierda radical del régimen político.

Por su parte, Canadá también recibió un tratamiento especial por parte de Estados Unidos, pero con base en elementos distintos. La estabilidad política interna

⁴³ Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico (1766-1980)* (México: El Colegio de México, 1982), 141.

⁴⁴ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana* (México: El Colegio de México, 1976), 87-92 y Guadalupe González, “Tradiciones y premisas de la política exterior de México”, en Rosario Green y Peter H. Smith, coords., *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 43-44.

⁴⁵ Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), 25

o el signo ideológico de los gobiernos canadienses no eran fuentes de preocupación para la seguridad estadounidense, sino la defensa del espacio aéreo continental. A cambio del apoyo militar y diplomático canadiense a la defensa de los intereses estratégicos continentales e internacionales de Estados Unidos, este último ofreció a Canadá tanto concesiones económicas como excepciones a distintas políticas estadounidenses que pudieran afectar los intereses canadienses.⁴⁶

Canadá y México mostraron su integración incondicional al bloque occidental durante la guerra fría; sin embargo, esa asociación y la creciente interdependencia económica con Estados Unidos generaban un dilema para los dos países: lograr un equilibrio entre el objetivo principal de evitar conflictos con Estados Unidos que pudieran traducirse en costos económicos y mantener la autonomía nacional. De ahí surgió un entendimiento tácito con Estados Unidos: éste reconocía y aceptaba el derecho de México y de Canadá a mantener un curso independiente en su política exterior, siempre y cuando lo hiciera en aquellos asuntos que no fueran de fundamental importancia para Estados Unidos y sí para ellos. A cambio de ello, Canadá y México cooperaban en los temas que, no siendo de su prioridad, fueran fundamentales para Estados Unidos.⁴⁷ Hasta la década de los sesenta, México optó por una política internacional más bien aislacionista⁴⁸ buscando seguir una línea independiente que pudiera moderar las políticas de las grandes potencias. Canadá en cambio siguió una política internacional activa, aunque se expresaba a través de una diplomacia silenciosa.⁴⁹

Por décadas, entonces, estos dos países buscaron mantener una cierta distancia sobre todo política frente a su vecino del norte, con el que sin embargo se estrechaban gradual pero inexorablemente los vínculos económicos.

Convergencia limitada en América del Norte

Los avances en la consolidación de la integración europea, el prolongado estancamiento de las pláticas de la Ronda Uruguay y el creciente proteccionismo en Estados Unidos explican, entre otros factores de la década de los ochenta, la convergencia histórica que se da entre México y Canadá en torno a la opción de América del Norte. Ahí pueden encontrarse tanto las causas de la decisión del gobierno conservador del canadiense Brian Mulroney (1984-1994) para firmar, en 1987, el

⁴⁶ Véanse John W. Holmes, *Life with Uncle: The Canadian-American Relationship* (Toronto: Toronto University Press, 1981) y Charles Doran, *Forgotten Partnership* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984).

⁴⁷ Ojeda, *Alcances...*, 93; David Leyton-Brown, "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, comps., *America's Alliances and Canadian-American Relations* (Toronto, On.: Summerhill Press, 1988), 163-164.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada, 1985), 53-60 y Tom Keating, "The Future of Canadian Multilateralism", en Maureen Appel Molot y Harald von Riekhoff, comps., *A Part of the Peace. Canada among Nations 1994* (Ottawa: Carleton University Press, 1994), 55-75.

Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos como las del gobierno mexicano del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para proponer, en 1990, un acuerdo similar a Estados Unidos. El nuevo rumbo significó un giro fundamental en el objetivo histórico compartido por Canadá y México de rehusarse a aceptar la idea de un futuro común con Estados Unidos (aunque este objetivo histórico se había ido convirtiendo, desde el fin de la segunda guerra mundial, prácticamente en retórica política; tanto para Canadá como para México, la realidad había ido apuntando a una mayor y creciente integración económica con Estados Unidos).

El primer ministro Mulroney se propuso, como objetivo prioritario de su política exterior, restablecer la relación especial Canadá-Estados Unidos que había prevalecido desde la segunda guerra mundial y que se había roto durante los años setenta.⁵⁰ El apoyo a la Iniciativa de Defensa Estratégica del gobierno de Ronald Reagan y la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre los dos países fueron algunos signos del nuevo giro de la política exterior canadiense. Aunque ese acercamiento se ha atribuido a la coincidencia en la orientación ideológica entre Mulroney y el entonces presidente estadounidense, el contexto internacional adverso a la seguridad, sobre todo a la seguridad económica, de Canadá fue un factor determinante.

Además del resurgimiento de la tensión este-oeste, a principios de los años ochenta prevalecía un ambiente proteccionista tanto en el Congreso estadounidense como en Europa. Así lo mostró la reunión ministerial del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1983, la cual terminó en acusaciones entre los países más desarrollados por las prácticas proteccionistas que imponían unos contra otros, lo que cuestionaba la efectividad del organismo comercial. Este contexto exacerbaba la vulnerabilidad estructural de la economía canadiense, pequeña y abierta y, por lo tanto, muy dependiente del comercio internacional. Mulroney rompió su promesa de campaña y, fuera de la posición legendaria de su partido, propuso la negociación de un esquema preferencial de libre comercio continental que garantizara el acceso de los productos canadienses al mercado nacional más grande del mundo.

Al igual que Canadá, México propuso negociar un acuerdo de libre comercio con el vecino poderoso como una estrategia defensiva. Aunque son varios los factores que explican la apertura económica mexicana y el acercamiento gubernamental sin precedentes a Estados Unidos, dos de ellos tuvieron un peso fundamental: el contexto económico internacional y el éxito de las medidas de liberalización comercial que se habían introducido previamente, como la entrada de México al GATT en 1987.⁵¹ A principios de los años noventa, parecería que el gobierno mexicano había

⁵⁰ David Leyton-Brown, "A Refurbished Relationship with the United States" y Michael K. Hawes, "Canada-US Relations in the Mulroney Era: How Special the Relationship?", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, comps., *Canada among Nations. The Tory Record 1988* (Toronto: James Lorimer, 1989), 171-207.

⁵¹ Véase Blanca Torres y Pamela S. Falk, comps., *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos* (México: El Colegio de México, 1989).

llegado a la conclusión de que el contexto internacional no daba opciones para la diversificación comercial del país; ante la creación de bloques regionales en el mundo, veía necesario aceptar la creciente integración con la economía estadounidense y, por lo tanto, explotar las ventajas derivadas de la cercanía con Estados Unidos y asegurar el acceso de los productos mexicanos a ese mercado.⁵² El TLCAN fue visto como una estrategia encaminada sobre todo a atraer inversiones, que eran necesarias para la recuperación económica de México.

El TLCAN entonces institucionalizó el compromiso de México con la apertura económica como el modelo de desarrollo y a afianzar la voluntad de mantener una relación más estrecha con Estados Unidos. A cambio México aseguraba la apertura del mercado estadounidense, que era clave para el éxito del nuevo modelo de exportación, así como el flujo de inversiones sin las cuales era imposible la modernización económica. Desde la perspectiva mexicana, además, en el TLCAN se había preservado la soberanía pues México aparecía como un socio igualitario frente a sus dos socios más desarrollados. Por ejemplo, en ningún lugar del TLCAN se otorga un tratamiento diferenciado a México por ser un país en vías de desarrollo ni por la enorme diferencia en los niveles de desarrollo entre éste y sus dos socios comerciales. El desarrollo de un texto amplio y detallado servía a los intereses del gobierno mexicano en turno pues no se creaban instituciones supranacionales donde fuera evidente el predominio del vecino del norte.

Según un pronóstico, en la medida en que México transitaba hacia un modelo de economía abierta y que el comercio exterior se convertía en el motor del crecimiento económico nacional, la política exterior mexicana se volvería más pragmática, con el consiguiente alejamiento de su tradicional sello nacionalista, ideológico y antiestadunidense, que obligaba a mantener, por lo menos en la retórica, una distancia con el vecino poderoso.⁵³ Sin embargo, a la luz de la última década, queda claro que el TLCAN no generó un consenso entre la población mexicana para promover un mayor acercamiento con Estados Unidos.

Desde la perspectiva de la política exterior tradicional de México, el acercamiento explícito e institucionalizado con Estados Unidos representó un cambio profundo tanto en la sustancia como en la forma de la política internacional de México que históricamente enarboló un nacionalismo que tendía a ser antiestadunidense. El TLCAN no resolvió, más bien exacerbó la histórica ambivalencia de México frente a Estados Unidos y creó una disyuntiva que no existía antes de dicho acuerdo entre los objetivos, por un lado, de crecimiento económico y, por otro, de independencia política sobre todo frente a Estados Unidos. Esta actitud ambiva-

⁵² Para una revisión más amplia y detallada sobre los factores y el contexto que explican la causa de la decisión a favor del libre comercio con Estados Unidos, véase Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional* XXXIV, no. 4 (octubre-diciembre de 1994): 626-651.

⁵³ Para una discusión sobre los cambios y las ambivalencias ideológicas en la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, véase Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", 545-571.

lente estuvo presente en la posición que adoptó el gobierno de Vicente Fox para ofrecer su solidaridad con el gobierno estadounidense por los ataques del 11 de septiembre y, sobre todo, frente a la intervención militar de Estados Unidos en Irak. Habrá que recordar que en ese momento México era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras el sector privado abogaba por apoyar a Estados Unidos, la elite política exigía oponerse a dicha política de intervención.

La propuesta de Fox de profundizar la integración tiene fundamento primero en la filosofía del cambio que propugnó desde el principio del gobierno y que buscaba alinear la política exterior mexicana con la realidad tanto del país como de un mundo que se había transformado profundamente desde el fin de la guerra fría. Segundo, la propuesta de Fox se basaba en el hecho de que, a una década de entrada en vigor del TLCAN, la creciente integración de la economía mexicana a la región de América del Norte había sido positiva en términos de crecimiento del comercio y de la inversión,⁵⁴ pero no se tradujo en mayor bienestar para todos los mexicanos. De hecho, se exacerbó la desigualdad al interior de México.

Por ello cobró relevancia la sugerencia de seguir el ejemplo europeo, en particular en lo que se refiere a los fondos estructurales, de desarrollo regional y de cohesión social que puedan orientarse, como en Europa, a regiones menos favorecidas —aquéllas que no tienen una ventaja comparativa—, a fin de compensar por los flujos de IED que naturalmente van a las regiones más desarrolladas. Más que las compensaciones directas a las regiones, hay un especial interés en entender mejor la experiencia de países como Irlanda, España y Portugal en la inversión pública en proyectos de infraestructura y de promoción para la acumulación del capital humano, más específicamente en los programas educativos y aquellos orientados a mejorar las regulaciones laborales. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que estos fondos de cohesión pueden ayudar a contener los flujos migratorios en las regiones desfavorecidas, siempre y cuando parte de este financiamiento público se destine a la educación y al desarrollo de capital humano.⁵⁵

Consideraciones finales

Como hemos mostrado en estas páginas, existen obstáculos políticos formidables en los tres países de América del Norte para profundizar la integración siguiendo

⁵⁴ El aumento del comercio intrarregional ha sido espectacular: 106 por ciento entre 1993 y 2002, mientras el comercio extrarregional creció solamente 42 por ciento. Las exportaciones de México a Estados Unidos registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 14 por ciento en el mismo periodo y aquéllas de Estados Unidos a México fueron del orden de 10 por ciento anual. Mientras México recibía en promedio entre tres mil y cinco mil millones de dólares anuales de IED entre 1980 y 1993, esa cifra subió a 13 mil millones de dólares en la primera década del TLCAN. Gracias a la existencia de este tratado, México pudo recuperarse rápidamente después de la crisis financiera de 1995. Sin el tratado, México no hubiera podido explotar en su totalidad el rápido crecimiento que registró la economía estadounidense.

⁵⁵ Pastor, *Toward a North American Community...*, 141-142.

el modelo europeo. Es en Estados Unidos donde se presentan los impedimentos políticos más importantes, debido a la predisposición del vecino poderoso, particularmente en el Congreso, contra la creación de instituciones supranacionales. Tampoco existe un ánimo desde la perspectiva sociocultural para establecer mecanismos orientados a reducir la desigualdad en la región, a menos que éstos estén basados en la racionalidad del mercado. Estas barreras, sin embargo, no son inamovibles. Un escenario favorable a la profundización de la integración depende tanto de una configuración de fuerzas políticas en el Congreso de Estados Unidos como de la voluntad del Ejecutivo de ese país para emprender un liderazgo en América del Norte. Seguramente el modelo europeo no tiene futuro en América del Norte. Nada impide, sin embargo, que esta región busque el propio. El TLCAN demostró que la coordinación trilateral es posible cuando aquélla se fundamenta en el interés nacional de los tres socios comerciales. La experiencia de los últimos diez años también puso en evidencia las virtudes y los límites de este modelo. Quizá estos países puedan comenzar por arreglar el andamiaje institucional existente y partir de estos ajustes puedan proponer nuevas formas de cooperación basadas en el interés nacional, que profundicen la integración regional.

Fuentes

- BELANGER, LOUIS y GORDON MACE
2004 "What Institutional Design for North America?", en Sidney Weintraub, Alan M. Rugman y Gavin Boyd, eds., *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- BOK, DEREK
1998 *State of the Nation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
1988 *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DESTLER, I. M.
1997 *American Trade Politics*, 3a. edición. Washington, D.C.: Institute for International Economics y Twentieth Century Fund.
- DORAN, CHARLES
1984 *Forgotten Partnership*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

FEATHERSTONE, KEVIN y ROY H. GINSBERG

1996 *The United States and the European Union in the 1990s. Partners in Transition*. Nueva York: St. Martin's Press.

FEINBERG, RICHARD

2000 "Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins: APEC and the FTAA", *Integration and Trade* 4, no. 10, INTAL (enero-abril), en <<http://www2-irps.ucsd.edu/faculty/rfeinberg/Feinberg.pdf>>.

FISHLOW, ALBERT, SHWERMEN ROBINSON y RAÚL HINOJOSA-OJEDA

1991 "Proposal for a North American Regional Development Bank", documento preparado para la conferencia organizada por el Federal Reserve Bank of Dallas. Dallas, Tex., 14 de junio.

GOLDSTEIN, JUDITH

1988 "Ideas, Institutions and American Trade Policy", en G. John Ikenberry, David Lake y Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

GONZÁLEZ, GUADALUPE

1989 "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter H. Smith, coords., *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. México: Fondo de Cultura Económica.

HARTZ, LOUIS

1955 *The Liberal Tradition in America*. San Diego, Ca.: Harvest Book, 1955, p. 43.

HAWES, MICHAEL K.

1988 "Canada-US Relations in the Mulroney Era: How Special the Relationship?", en Brian W. Tomlin y Maureen Appel Molot, comps., *Canada among Nations. The Tory Record 1988*. Toronto: James Lorimer.

HOLMES, JOHN W.

1981 *Life with Uncle: The Canadian-American Relationship*. Toronto: Toronto University Press.

HUNTINGTON, SAMUEL

1999 "American Ideals versus American Institutions", en G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy*. Nueva York: Longman.

IKENBERRY, G. JOHN

- 2003 "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

KEATING, TOM

- 1994 "The Future of Canadian Multilateralism", en Maureen Appel Molot y Harald von Riekhoff, comps., *A Part of the Peace. Canada among Nations*. Ottawa: Carleton University Press.

KEOHANE, ROBERT O.

- 1989 *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- 2002 *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Nueva York: Routledge.

KRASNER, STEPHEN

- 1990 "México y Estados Unidos", Blanca Torres, ed., *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colegio de México.

LEYTON-BROWN, DAVID

- 1988 "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, comps., *America's Alliances and Canadian-American Relations*. Toronto, Ont.: Summerhill Press.
- 1989 "A Refurbished Relationship with the United States", en Tomlin y Appel Molot, comps., *Canada among Nations...*

LIPSET, SEYMOUR MARTIN

- 1996 *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1993 *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1990 *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*. Nueva York: Routledge.

LUCK, EDWARD C.

- 2003 "American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, eds., *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

MABIRE, BERNARDO

1993 "Cultura, política y comercio exterior: los casos de México y Canadá", en Gustavo Vega Cánovas, *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. México: El Colegio de México.

1994 "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional* xxxiv, no. 4 (octubre-diciembre).

MAYER, FREDERICK

1998 *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. Nueva York: Columbia Press University.

OJEDA, MARIO

1976 *Alcances y límites de la política exterior mexicana*. México: El Colegio de México.

PASTOR, ROBERT

2001 *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

RICHARD NOSSAL, KIM

1985 *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall Canada.

ROETT, RIORDAN

2001 "US Policy towards Western Hemisphere Integration", en Victor Bulmer-Thomas, ed. *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.

SCHOTT, JEFFREY

2001 *Prospects for Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

THE WHITE HOUSE

2002 Fact Sheet, 22 de marzo.

TORRES, BLANCA

2002 "Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

TORRES, BLANCA y PAMELA S. FALK, comps.

1989 *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*. México: El Colegio de México.

VÁZQUEZ, JOSEFINA y LORENZO MEYER

1982 *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico (1766-1980)*. México: El Colegio de México.

WEBER, STEVEN

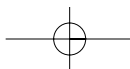
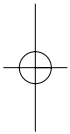
1997 "Institutions and Change", en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry, *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.

WEINTRAUB, SYDNEY

1997 *NAFTA: What Comes Next?* Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

ZEBADÚA, EMILIO

1994 "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional* xxxiv, no. 4 (octubre-diciembre).



ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL IMPACTO DEL TLCAN EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

*Mercedes Pereña Gili**

Introducción

Este ensayo tiene como objetivo analizar el impacto que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha tenido en la cooperación transfronteriza. Para ello se dividirá en tres partes; la primera comprende una breve caracterización de la región fronteriza y sus patrones de interacción; la segunda analiza las formas de cooperación transfronteriza, partiendo de la premisa de que la interdependencia es prerequisite para lograr la cooperación y, la tercera reflexiona en torno al impacto que el TLCAN ha tenido en ese proceso.

Es necesario expresar que las relaciones bilaterales México-Estados Unidos están estructuradas con base en tres características fundamentales: proximidad, interrelación y asimetría, y es en la frontera donde ambas sociedades conviven y, por tanto, donde estos rasgos se observan en forma más pronunciada. En las regiones de frontera, por constituir el límite internacional, convergen economías con políticas propias generadoras de movimientos de bienes, servicios y personas que procuran aprovechar las distintas oportunidades y complementariedades que les confiere esa situación. Estas regiones son un medio bipolar donde la sociedad manifiesta percepciones cambiantes e incluso opuestas, que van del conflicto a la cooperación, de la discriminación a la tolerancia, y de la separación a la integración cultural.

La región fronteriza y sus patrones de interacción

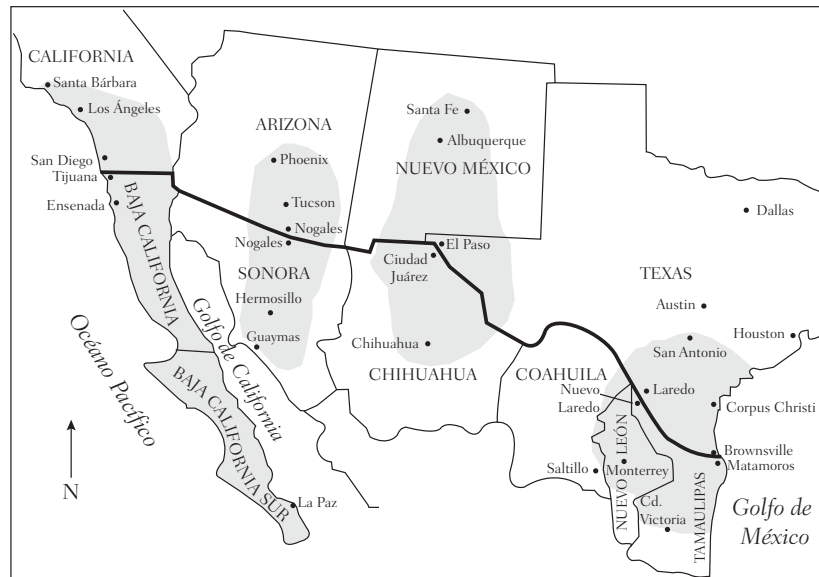
La frontera de México con Estados Unidos está llena de contradicciones. Distante tanto geográfica como culturalmente de los respectivos centros de poder, desafía los intentos simples de caracterizarla y analizarla. Desértica, montañosa, subtropical o húmeda dibuja una línea entre dos mundos diferentes. Una orilla es “mi hogar”, la otra es “el otro lado”, independientemente desde cuál de ellos se mire. La realidad de la frontera no significa que ésta empieza y termina con la línea jurídica que delimita la soberanía y que señala, además, el límite político, fiscal, militar de los Estados y que puede o no coincidir con el límite económico, lingüístico y cultural,

* Responsable académica de la maestría en Estudios México-Estados Unidos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, FES Acatlán.

sino que la región fronteriza es un espacio delimitado, al norte y al sur, por la intensidad y extensión de los patrones de interacción. Ello hace necesario estudiar esta frontera en las distintas subregiones en que puede dividirse, también llamadas regiones culturales y que son, de oeste a este, las Californias; Sonora y Arizona; Chihuahua y Nuevo México, y la más oriental, conformada por Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas con el estado de Texas. En cada una existen condiciones particulares lo cual dificulta una caracterización general (véase el mapa 1).

A lo largo de esta frontera común se encuentran 43 puertos internacionales que registran cerca de trescientos millones de cruces anuales. En ella se asientan una decena de pares de ciudades gemelas estrechamente ligadas y que presentan intrincadas redes de comunicación e interacción —algunos autores las denominan “ciudades espejo” y otros, como Herzog, “metrópolis transfronterizas”—¹ y que concentran a cerca de doce millones de habitantes. Lo que es indudable es que la región fronteriza entre México y Estados Unidos es la única en la que un país altamente desarrollado interactúa con una nación en desarrollo y, por tanto, la desigualdad económica entre ambos lados es una de las más pronunciadas y revela la naturaleza asimétrica de las relaciones entre los dos países.

MAPA 1
PRINCIPALES SUBREGIONES CULTURALES



FUENTE: Oscar J. Martinez, *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, 55.

¹ Oscar J. Martinez, *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives* (Wilmington: Scholarly Resources, 1996), 176.

Esta región fronteriza, en la cual han interactuado por más de un siglo y medio las dos naciones, reúne sus experiencias históricas y culturales. La complejidad se acentúa debido a que ni en el lado estadounidense ni en el mexicano existe una cultura homogénea. Es una región definida por una línea fronteriza que la cruza y la recorre en lugar de delimitarla y separarla de otras; que hace compartir un espacio geográfico que, aunque dividido políticamente, constituye un mismo medio físico y en el cual la mayoría de los habitantes se identifica con una cultura, la mexicana, y con una historia de origen común, de lo que se derivan relaciones sociales y actividades económicas formales e informales particulares.

Desde el establecimiento de la frontera a mediados del siglo XIX, ese espacio geográfico ha seguido un proceso distinto en cada lado de la frontera, pues se ha visto configurado en función del desarrollo económico y de la disponibilidad de técnicas y recursos que han marcado la asimetría entre los dos países. Al mismo tiempo debe decirse que la influencia cultural de Estados Unidos es también muy intensa en la frontera mexicana e influye en muchos aspectos de la vida cotidiana, pero los dos lados de la frontera son interdependientes y puede aseverarse que la economía funciona en relación con la proximidad de la frontera.

De la misma forma que los fenómenos ambientales y de salud no respetan fronteras, por lo que se manifiestan en ambos lados, es imposible captar el desarrollo de la región fronteriza sólo dentro del contexto histórico de cada nación; la frontera no es únicamente producto de la historia de un país, sino que los dos influyen en ambos lados de la frontera. Que esta relación esté determinada por diversos grados de asimetría en lo político y socioeconómico es indiscutible, pero tampoco se puede negar la constante interacción.

El análisis de los patrones de interacción transfronteriza puede servirse de la cuantificación de: 1) la intensidad de los cruces diarios —tanto formales como informales—, cuya finalidad puede ser el trabajo, las compras, motivos familiares o la diversión y que considera tanto a peatones como a vehículos. Cabe acotar que 80 por ciento de ellos son de ida y vuelta en un mismo día (*commuters*); 2) el aumento del comercio que se obtiene con las cifras del valor del comercio que fluye o transita por los puertos internacionales y que corresponde aproximadamente a 90 por ciento del comercio entre ambos países, además del número de vehículos comerciales y de carros de ferrocarril que cruzan la frontera, y por último, 3) el grado de utilización transfronteriza de las escuelas y de los servicios, principalmente de salud y financieros, permite concluir —como puede observarse en el siguiente cuadro— que los patrones de interacción se han incrementado a partir de la entrada en vigor del TLCAN, a pesar de las diversas crisis económicas y políticas suscitadas durante este tiempo, como las devaluaciones, la recesión económica, la lucha contra el narcotráfico, la migración indocumentada y, recientemente, el combate al terrorismo.

Resulta interesante señalar que de todos los puertos fronterizos entre Estados Unidos, Canadá y México, los cinco primeros por el número de cruces son Tijuana, San Isidro-San Diego; Nuevo Laredo-Laredo (Lincoln-Juárez); Mexicali-Caléxico; Reynosa-Hidalgo y Ciudad Juárez (Paso del Norte)-El Paso. Y desde el

punto de vista comercial (valor del comercio, vehículos comerciales y carros de ferrocarril), el primero es Detroit-Windsor, seguido de Nuevo Laredo-Laredo, Buffalo-Niagara Falls, Port Huron-Sarnia y Ciudad Juárez-El Paso.

El aumento del comercio, que se duplicó, y del intercambio de personas —cerca de 40 por ciento— (véase el cuadro 1) se relaciona directamente con un aumento de los flujos de capital en las comunicaciones y se refleja en el intercambio de ideas a través de la frontera, factores que acompañan el proceso de integración. Cabe indicar que estos datos se refieren a los cruces documentados sin considerar los millones de cruces anuales indocumentados, a pie o en automóviles particulares, lo que representa un mayor flujo de personas, de capitales, comunicaciones e intercambio de ideas.

CUADRO 1
NÚMERO DE CRUCES ANUALES

Años	Comercio (millones de dólares)	Vehículos comerciales (millones)	Vagones de ferrocarril	Peatonos	Vehículos particulares (millones)
1990	52 591			97.5	
1994	90 303	5.6	249 000	69.9	132.8
2002	208 877*	9.2	539 000	100.6	179.7
Crecimiento 1994-2002 (%)	131	64	116	43	35

* En 2003, el comercio transfronterizo fue de 211 924 millones de dólares.

FUENTE: U.S. Census Bureau, Foreign Trade; U.S. Customs Service; U.S. Dept. of Transportation, Bureau of Transportation Statistics.

Cuando los procesos que ocurren a través de esta frontera son tan intensos como los señalados, y están articulados por medios de comunicación (infraestructura) y apoyados por empresas de transporte, agencias aduanales, bodegas, empresas maquiladoras, corporaciones multinacionales, instituciones educativas, oficinas bancarias, redes familiares y de amistades, vínculos culturales y organizaciones civiles, puede afirmarse que una interacción intensa como la que se vive en esta frontera se convierte en interdependencia.

Pero, para que se considere realmente interdependencia, la interacción debe incluir costos y beneficios que son absorbidos directamente por las comunidades fronterizas, aunque, a veces, las perspectivas puedan ser distintas desde cada lado de la frontera. Puede mencionarse que el incremento del intercambio comercial, especialmente a raíz de la entrada en vigor del tratado, ha traído beneficios como

el desarrollo o la modernización de infraestructura y sobre todo en la creación de empleos —la maquiladora en México y en ambos lados, los servicios al comercio y la industria de la construcción que beneficiaría a la población en aumento— y, al mismo tiempo, un incremento en los costos al crecer la demanda de servicios públicos, el impacto en el medio ambiente y los problemas de congestión de tránsito, de falta de estacionamientos y la contaminación.

Las formas de cooperación transfronteriza

En el presente ensayo también se expondrá cómo la interdependencia socioeconómica —tanto formal como informal— da lugar a un fenómeno de cooperación en la región fronteriza. Es necesario señalar que la posibilidad de cooperar se verá influida, partiendo de que el deseo de hacerlo existe, por la habilidad de los actores transfronterizos para comprender las motivaciones de las partes, la libertad individual de movimiento y la capacidad cultural de actuar recíprocamente. Hay que recordar que en casi todas las situaciones coexisten elementos que promueven la cooperación y el conflicto.²

La cooperación implica un ajuste mutuo cuando los intereses comunes superan a los puntos de conflicto. En palabras de Robert Keohane,³ en política internacional la cooperación ocurre cuando diversos actores —gobiernos, individuos u organizaciones— adaptan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de negociación que se denomina “coordinación política”.

Después de más de un siglo de conflicto y abandono, con algunas excepciones las relaciones fronterizas entre México y Estados Unidos no estaban institucionalizadas. Entendemos por institucionalización el proceso mediante el cual las estructuras sociales y políticas quedan reguladas por una normativa jurídica. Es decir que lo que predominaba era la informalidad en la interacción fronteriza. La institucionalización de la cooperación entre México y Estados Unidos en relación con la frontera contempla el establecimiento de normas que aseguren el control y cumplimiento de funciones económicas, medioambientales, de salud, culturales, militares, etcétera.

Conviene subrayar que la cooperación en las regiones fronterizas debe verse como un proceso de coordinación de acciones para la resolución de problemas comunes y lograr beneficios económicos mutuos, en vez de actuar de forma separada y buscando después la cooperación con la otra parte.

La interacción y la interdependencia en esta región han vuelto indispensable la existencia de distintos esquemas de cooperación transfronteriza que se distinguen por presentar las siguientes características:

² Paul Ganster *et al.*, “Dynamics of Trans-boundary Interaction in Comparative Perspective”, en J. Scott, A. Sweedler, P. Ganster, W.D. Eberwein, eds., *Border and Border Regions in Europe and North America* (San Diego: San Diego State University Press-Institute for Regional Studies of the Californias, 1997), 18.

³ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), 51- 57.

- La frontera puede ser considerada una frontera interdependiente que, como la define Martínez,⁴ es aquella en la que hay estabilidad la mayor parte del tiempo, la complementariedad económica y social promueve el aumento de la interacción transfronteriza y sus habitantes tienen una relación amistosa y de cooperación sin que se descarte la suposición de que esta interdependencia pueda ser asimétrica.
- La cooperación a lo largo de la frontera de México-Estados Unidos se ha caracterizado por los contactos predominantemente informales. En los últimos años está teniendo lugar un proceso de institucionalización más intenso que inició en las euronregiones fronterizas de la Unión Europea y ha cobrado importancia en otros esquemas de integración como el Mercosur y en esta frontera.
- Por otro lado, la gran disimilitud entre los sistemas políticos y jurídicos de los países vecinos repercute en el alcance de los modelos de cooperación y permite concluir que en la frontera existen grandes contrastes entre los municipios de los estados mexicanos y los condados de Estados Unidos. No obstante que ambas modalidades de circunscripción se encuentran dentro de sistemas federales, existen diferencias en la distribución de los poderes locales y en el aspecto fiscal, elemento determinante en la asimetría observada en la zona fronteriza, sobre todo en lo que corresponde a las asignaciones al gasto en educación, salud, infraestructura y desarrollo económico.
- Las diferencias en los sistemas políticos y fiscales indicados han ocasionado una debilidad de gran parte de las instituciones públicas y privadas mexicanas para administrar y resolver los problemas fronterizos, sobre todo al compararlas con la capacidad ejecutora de las instituciones del norte. Asimismo, la naturaleza centralista del sistema político mexicano ha inhibido a las instituciones estatales y locales para encontrar mecanismos de relación con sus contrapartes estadounidenses.
- Un hecho evidente en la frontera es que gran parte de las soluciones a muchos de los problemas que afectan a las comunidades fronterizas han sido responsabilidad de los gobiernos nacionales, alejados de la frontera. Asimismo, como regla general, la frontera ha sido tradicionalmente responsabilidad de los gobiernos federales en relación con la seguridad nacional y la soberanía del Estado, aunque en la actualidad no son las amenazas militares las que ponen en riesgo la seguridad, sino cuestiones más importantes como la migración, el crimen organizado, la competitividad económica y el acceso al agua. Hoy en día, las funciones de la frontera están determinadas por los políticos que toman las decisiones. “No existen funciones naturales de las fronteras, como no hay fronteras naturales”.⁵

⁴ Oscar J. Martínez, *Border People...*

⁵ Andrea Witt, “National Borders: Images, Functions, and their Effects on Cross-Border Cooperation in North America and Europe”, en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyers, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Migration Policy Institute, 2001), 168.

Existen actualmente diversos esquemas de cooperación (que pueden adoptar diversos nombres: mecanismos, proyectos, comisiones, planes, acuerdos, comités, programas, etcétera) con injerencia en diferentes asuntos de la frontera, pero es importante subrayar que 90 por ciento de ellos se establecieron a partir de 1994, por lo que se puede confirmar que la entrada en vigor del TLCAN institucionalizó la cooperación transfronteriza.

Los elementos que caracterizan y condicionan las formas de cooperación son los actores de la interacción; están definidas por los recursos y sus objetivos y por los campos de actuación, los niveles de competencia de las jurisdicciones y la extensión de las redes de interacción.

- 1) *Los actores de la interacción.* La administración y planificación públicas, el sistema fiscal, la seguridad social, la educación, la infraestructura, los servicios públicos y el medio ambiente son, por lo general, asuntos de competencia federal. No obstante que los actores decisivos en la relación bilateral son los gobiernos nacionales, al instituirse nuevos modos de operación menos centralizados se ha multiplicado el número de actores que interviene en la cooperación. Los canales de contacto bilateral se han establecido a través de agencias gubernamentales especializadas, los gobernadores estatales, autoridades locales, oficiales de seguridad, empresarios del sector privado, agencias de comunicación, organizaciones civiles y no gubernamentales, y éstos son, actualmente, los nuevos protagonistas de la cooperación. Puede especificarse que los actores son los gobiernos —locales, estatales y nacionales—; los organismos y comisiones gubernamentales; las instituciones financieras; las asociaciones del sector privado; las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones de educación superior, tomando en cuenta el papel de las elites en los esquemas de cooperación. Es muy importante analizar las motivaciones y dificultades que tienen los actores para la cooperación.

En las formas de cooperación transfronteriza los actores principales tienen niveles de injerencia y responsabilidades muy diferentes a cada lado de la frontera. Se puede señalar que en México el gobierno federal tiene mucho mayor peso en gran parte de los campos de actuación como el desarrollo económico, la salud y la infraestructura, a diferencia del gobierno estadounidense, que permite una mayor participación de los gobiernos locales y, sobre todo, del sector privado.

- 2) *Los campos de actuación* en los que estos actores intervienen son desarrollo económico; infraestructura; medio ambiente; educación y capacitación; turismo; cultura; salud y servicios sociales; migración, derechos humanos y seguridad.
- 3) *Los niveles de competencia de las jurisdicciones* y los márgenes de autonomía pueden ser local, estatal o regional, o nacional.
- 4) *La extensión de las redes de interacción* y sus resultados, tangibles e intangibles.

Uno de los principales actores de la cooperación institucionalizada es el gobierno (federal, estatal, local), y entre las más importantes formas de cooperación gu-

bernamental fronteriza entre México y Estados Unidos aún vigentes podemos señalar el establecimiento en 1944 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), cuyo antecedente fueron las diversas convenciones, como las de 1906 y 1933, y la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadunidense de Salud (AFMES), creada en 1943. La cooperación bilateral más intensa se inició en 1980 con las Conferencias anuales de Gobernadores Fronterizos, y más tarde, en 1992, como producto de los acuerdos adoptados en la Comisión Binacional se establecieron los primeros foros especializados de cooperación o comisiones fronterizas denominadas Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF) (Border Liaison Mechanisms, BLM), que tienen como finalidad atender las necesidades y buscar soluciones a problemas comunes derivados de la interacción fronteriza.⁶ Estos mecanismos están conformados por autoridades de ambos países. Son los cónsules de México y de Estados Unidos los que en las principales ciudades fronterizas encabezan estos mecanismos de enlace, es decir, dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Departamento de Estado.

Sin duda, lo más importante en la relación bilateral fue el proceso de negociación, la firma y la entrada en vigor del TLCAN, que inició la cooperación basada en intereses económicos, incorporando también a Canadá como tercer país signatario. La creación de reglas y procedimientos para reforzar y facilitar el intercambio comercial de bienes y servicios y el flujo de capital entre los tres países firmantes así como para dar seguridad jurídica a las inversiones ha originado la creación de foros e instituciones para dirimir controversias y solucionar conflictos de tipo comercial. La institucionalización de las relaciones comerciales fue una respuesta trilateral para resolver problemas prácticos y el TLCAN puede considerarse un pacto de cooperación que facilita e impulsa la integración económica⁷ y que ha obligado a nuestro país a tomar una serie de medidas relacionadas con la apertura comercial, desregulación financiera y privatizaciones de empresas del gobierno a la vez que ha tenido un impacto decisivo en la frontera Estados Unidos-México.

El gobierno, en sus tres niveles de competencia (nacional y/o binacional, estatal y local), es el principal actor de la cooperación institucional. No sorprende que, hasta ahora, aproximadamente en la mitad de las organizaciones de cooperación participen el gobierno y las comisiones por él creadas como el eje alrededor del cual se establece la cooperación institucionalizada, puesto que interviene en la mayor parte de los asuntos fronterizos.

Su nivel de competencia varía según los campos, sin embargo, destaca la participación de los gobiernos nacionales en los temas de medio ambiente, salud, migración, seguridad. En la cooperación gubernamental transfronteriza el desarrollo de infraestructura sobresale como el asunto más importante de responsabilidad para los gobiernos nacionales, en especial el tema de las carreteras, los puentes interna-

⁶ Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict* (Nueva York: Routledge, 2001), 142.

⁷ *Ibid.*, 4-5.

cionales y las aduanas. Existe un Acuerdo Binacional para la instrumentación del Programa de Reordenamiento Integral de Puertos Fronterizos a fin de que haya correspondencia en ambos lados de la frontera y que emana de los compromisos que asumió México en la "Nueva visión de la frontera hacia el siglo XXI".⁸

El nivel de competencia estatal y local es principalmente en asuntos del medio ambiente, desarrollo económico y salud. Tanto los gobiernos locales como las comunidades de ambos lados de la frontera se han caracterizado por la participación en varios acuerdos de cooperación que inciden directamente en las comunidades fronterizas; sobre todo en los asuntos de medio ambiente, salud y educación, e impulsan el desarrollo socioeconómico local.

Es importante insistir en que existen diferencias en la participación gubernamental. El gobierno de México interviene mucho más que el de Washington en la frontera, ya que muchos asuntos son realizados o promovidos por cada uno de los estados fronterizos de Estados Unidos y no por el gobierno federal, pudiendo realizar acuerdos que incumben a su frontera con el gobierno nacional de México y sus dependencias federales.

Cabe señalar que el acuerdo de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá dio lugar al establecimiento de la Comisión Trinacional para la Cooperación Ambiental (CCA) que complementa las disposiciones ambientales del TLCAN y, en especial, respecto de la cooperación fronteriza, la Comisión Ecológica Fronteriza (Cocef), creada junto con el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), también bajo los auspicios del mismo tratado.

Esencialmente son las asociaciones del sector privado las que establecen acuerdos de cooperación en materia de desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico la realizan en forma importante diversas asociaciones del sector privado como las cámaras de Comercio (Canaco) y de Desarrollo Industrial (Codein), la Hispanic o la Mexican Chamber of Commerce y, a nivel gubernamental, las direcciones de Desarrollo Económico de los municipios de los estados fronterizos y de los gobiernos locales de las ciudades y condados.

Las organizaciones de cooperación transfronteriza cuyos actores son las organizaciones no gubernamentales y civiles son no lucrativas y están subsidiadas por el sector público y/o privado; tienen como campo de actuación, en primer lugar, el medio ambiente y, en segundo, la migración y los derechos humanos. Cabe señalar que existen varias ONG que tienen la misma finalidad, pero que operan en un solo lado de la frontera.

Únicamente existe una institución bancaria binacional: el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan o NadBank) con sede en la ciudad de San Antonio, Texas, creado bajo los auspicios del TLCAN y cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef/BECC). Éste es uno de los aspectos más

⁸ Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin), *Programa de reordenamiento integral de puertos fronterizos*, disponible en <<http://www.cabin.gob.mx/dgaop/pfronterizos>>, 2002.

importantes que dificultan la cooperación y la integración regional fronteriza, pues para que la cooperación sea efectiva, no solamente debe incorporar todos los aspectos de la vida diaria, sino que es necesario que disponga de recursos.

Los acuerdos entre instituciones de educación superior que en esta región intervinen son un elemento importante que contribuye a crear un sentimiento de identidad regional que ayuda a la integración. Actúan en diversas esferas: docencia, investigación, información y capacitación. Puede señalarse como ejemplos de la cooperación entre las diversas instituciones los acuerdos establecidos por la organización Socios fronterizos en acción (Border Pact), que forma parte del Consorcio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC), las instituciones dedicadas a la investigación, difusión de datos e información. Existen, además, numerosos acuerdos interuniversitarios para establecer programas conjuntos de intercambio académico entre profesores y estudiantes.

Una gran parte de los esquemas de cooperación tiene como fines crear líneas de comunicación, establecer políticas binacionales, promover el desarrollo y la protección ambiental, buscar soluciones, establecer marcos de cooperación, identificar estrategias clave y acciones específicas, elaborar inventarios, crear compromisos, establecer y definir políticas de infraestructura, etcétera.

En varios campos destacan acciones que sí han tenido gran alcance, es decir, que han sido políticas eficaces y de trascendencia binacional en la frontera, a saber:

- 1) El sector salud, que promueve la salud pública y personal con asistencia mutua, diagnóstico y tratamientos conjuntos, soporte técnico y financiero a través de programas binacionales y comisiones (Cobinas).
- 2) El medio ambiente, respecto del cual se han establecido importantes acciones para promover binacionalmente el desarrollo sustentable y la protección ambiental, la provisión de infraestructura para el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales, prevenir posibles desastres ecológicos y conflictos ambientales, además de ser el único que cuenta con recursos para certificar y apoyar financieramente proyectos de infraestructura ambiental.
- 3) La cooperación federal para la seguridad fronteriza, a propósito de la cual se han creado grupos de tarea para coordinar el combate al narcotráfico, el contrabando de armas y el terrorismo y brindar algún tipo de protección a los inmigrantes.
- 4) Los acuerdos entre las metrópolis fronterizas, con un gran alcance al participar conjuntamente en políticas de desarrollo económico de las comunidades de las dos ciudades y en infraestructura. Éstas se inscriben en el Proyecto binacional de Ciudades Hermanas/Sister Cities Pact para lograr la cooperación internacional transfronteriza. El primero de ellos fue el Plan de los dos Laredos, surgido en 1994, cuando las dos ciudades adoptaron un plan urbano conjunto a fin de promover el crecimiento organizado de ambas ciudades, la cooperación y la asistencia mutua, haciendo énfasis en cuestiones de salud y en atender los problemas ambientales.

Las redes transfronterizas, tanto formales como informales, son sumamente importantes para la cooperación. Los lazos familiares y de amistad facilitan la interacción en la utilización de servicios incluyendo los educativos. Son indispensables en las relaciones de trabajo, sean informales —como las establecidas por parte de la población indocumentada—, o formales mediante contratos de trabajo para los individuos que presentan documentos que les permiten trabajar diariamente en Estados Unidos. Estas redes transfronterizas laborales incluyen los flujos de información sobre las posibilidades de trabajo y se establecen, por lo general, entre la población residente que durante muchos años ha podido llevar a cabo “arreglos” y trámites legales, no entre los recién llegados a la frontera: un gran número de migrantes indocumentados, que carecen de contactos.

Por otro lado, las redes transfronterizas entre miembros del sector privado tienen como finalidad expandir sus negocios más allá de sus fronteras o atraer inversiones y empresas a su comunidad. Generalmente se establecen entre empresas que pertenecen a un mismo sector y dueño, por ejemplo las agencias aduanales y de transportes que se localizan en Nuevo Laredo y Laredo.

Es muy importante el establecimiento de redes para el intercambio de información sobre la región fronteriza: el monitoreo ambiental, las actividades culturales, académicas, acontecimientos sociales, campañas de salud, etcétera; de esta forma se crean los nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y medioambientales mutuos.

Conclusiones

Para concluir expondré algunas reflexiones en torno al impacto que el TLCAN ha tenido en la cooperación transfronteriza. Por un lado, la entrada en vigor del tratado institucionalizó la cooperación al establecer normas, reglas y procedimientos para reforzar y facilitar el intercambio comercial de bienes y servicios, el flujo de capital entre los tres países signatarios y la posibilidad de dar seguridad jurídica a las inversiones. Por otro lado, la frontera ha sido impactada por las transformaciones en la ley comercial, las desregulaciones, que garantizan la instalación de las maquiladoras en la región, las exportaciones y el gran flujo comercial que por allí circula.

El impacto —en beneficios y costos— que este tratado ha tenido en la cooperación fronteriza puede apreciarse en los argumentos expresados a lo largo de este trabajo. Solamente quisiera añadir los factores que facilitan la cooperación, tanto antes como después de la entrada en vigor del TLCAN, así como las principales dificultades, que no la impiden, pero que son problemas aún por solucionar.

La cooperación transfronteriza es facilitada por las relaciones y los intereses económicos que establecen las comunidades de ambos lados. En relación con el primer aspecto, las relaciones, puede comentarse que el tratado no las condicionó o facilitó, pues ya antes de 1994 habían sido muy importantes los contactos establecidos por la sociedad civil, en relación con el empleo, la asistencia a las escuelas y el uso de servicios de salud. Éstos son reforzados por una identidad cultural muy fuerte que

se manifiesta en el uso del idioma español, la práctica de la religión católica —aún mayoritaria pero no exclusiva— y los nexos familiares. Aunque, en ocasiones, es difícil argumentar identidad cultural cuando los residentes de la frontera pueden ser mexicanos, anglos, inmigrantes provenientes de otras regiones o “fronterizos”. Estos últimos, por lo general, consideran que la interacción con “el otro lado” es frecuentemente una cuestión de necesidad e incluso de sobrevivencia, sobre todo cuando la interdependencia económica es alta y, como en el caso de nuestra frontera, esta situación es apoyada por intensos lazos étnicos y culturales.⁹

No obstante que siempre han existido, los intereses comerciales incentivados por las ganancias económicas son el factor que ha impulsado la cooperación transfronteriza a raíz de la firma del tratado, cuya finalidad es netamente comercial. Al mismo tiempo, como señalan Scott *et al.*,¹⁰ la intensidad de la cooperación depende de la existencia de una elite política y de negocios antes que deseen invertir tiempo, esfuerzo y capital para promover el desarrollo de redes transfronterizas, sobre todo cuando las comunidades comparten una misma cultura empresarial que ha estado presente en los últimos diez años y se ha visto incrementada y favorecida, pues, como algunos observadores señalan, las comunidades fronterizas sí suelen compartir una cultura empresarial, independientemente de que los contactos sean formales o informales.

Otro aspecto importante y en el cual coinciden los distintos actores del sector privado fronterizo es que en los últimos años se han eliminado las barreras para la cooperación, de manera simultánea con la apertura comercial de México, la institucionalización de la cooperación, la firma de acuerdos binacionales y la entrada en vigor del TLCAN.

El análisis de las dificultades o barreras para la cooperación permite constatar que aquéllas han estado presentes, independientemente del tratado. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a) La falta o insuficiencia de recursos financieros para programas específicos de la frontera.
- b) La distancia de la frontera respecto de las dos capitales nacionales ha dificultado la cooperación en los asuntos fronterizos de competencia federal.
- c) Las políticas nacionales desfavorables a la cooperación y que pueden provocar un aumento de las interacciones informales locales.
- d) Los cambios en las administraciones locales, estatales y nacionales. Esto dificulta la cooperación gubernamental, pues cada nueva administración debe “re-descubrir” la frontera, lo cual deriva en una falta de continuidad en las políticas, con lo que se interrumpen o se modifican varios de los programas existentes.
- e) Otra dificultad relativa a los actores gubernamentales es el que la parte mexicana que negocia acuerdos de cooperación debe enfrentarse a la permanente

⁹ Oscar J. Martinez, ed., *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective* (El Paso: University of Texas at El Paso, Center for InterAmerican and Border Studies, 1986), 1.

¹⁰ Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Trans-boundary Interaction...”.

desconfianza de los funcionarios de Estados Unidos, quienes están convencidos de que su sistema y su forma de operar son mejores que los que México pudiera plantear.¹¹ En este contexto, las negociaciones son difíciles y siempre giran alrededor de este problema. A pesar de ello, la cooperación intergubernamental institucionalizada, como ya se ha señalado, ha sido intensa a partir de finales de los ochenta.

- f) La falta de entendimiento cultural y de confianza entre las comunidades. La historia de la frontera, tanto del lado mexicano como del de Estados Unidos, presenta visiones distintas de ese ámbito que expresan los intereses políticos de cada nación. Cada país culpa al otro de las dificultades y obstáculos de la región fronteriza para su desarrollo. Como menciona Stoddard,¹² la política de cooperación debe partir de la reflexión, por parte de las dos comunidades, de que es necesario aclarar los malentendidos del pasado, pues su destino se encuentra inevitablemente interrelacionado, aunque las imágenes que las dos sociedades tienen una de otra sean mucho más difíciles de modificar. Para los mexicanos de la frontera, los estadounidenses representan tanto un problema como una oportunidad. Al respecto Bustamante escribe lo siguiente:

Los fronterizos, a través de su experiencia, aprenden a ver a los estadounidenses como un problema de desigualdad o asimetría de poder, ya que éstos son los que por lo general quienes dan las órdenes, pues son los jefes, los patronos, los clientes o simplemente los que tienen más dinero. Esta desigualdad es la que marca las dimensiones del problema [...] Al mismo tiempo, los fronterizos ven en Estados Unidos una oportunidad para la venta de sus productos, servicios y trabajo de forma más intensiva, per cápita, que los mexicanos del interior, lo que les permite mantener un nivel de vida más alto que el promedio nacional.¹³

Por último, coincidiendo con lo que señalan Hakim y Litan¹⁴ surge la pregunta, ¿los tres países signatarios desean continuar con la visión estrecha de la integración de Norteamérica, centrada exclusivamente en el comercio y las inversiones, o están interesados en una integración más profunda de las tres sociedades, considerando aspectos sociales y de desarrollo, como una política de inmigración, los mercados laborales y una política de desarrollo social sustentable, que impactarían en forma importantísima a la región fronteriza?

Quisiera finalizar citando lo expresado en una de las eurorregiones con respecto a la cooperación transfronteriza:

¹¹ Gustavo del Castillo, "Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States", en Papademetriou y Waller, eds., *Caught in the Middle...*, 134.

¹² Ellwyn R. Stoddard, "Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View", en Martínez, *Across Boundaries...*, 63.

¹³ Jorge A. Bustamante, "Etnicidad en la frontera México-Estados Unidos: una línea hecha de paradojas", en Ramón E. Ruiz y Olivia T. Ruiz, coords., *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 1996), 49.

¹⁴ Peter Hakim y Robert E. Litan, eds., *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002), 2.

No se debe olvidar nunca la existencia de la frontera. Hacemos cooperación transfronteriza porque hay frontera y estas zonas constituyen precisamente los límites de un conjunto de sistemas: de comunicaciones, jurídicos, políticos, lingüísticos, económicos. La frontera es la zona de fricción de dos realidades nacionales, en la que debe suavizarse ese roce en la medida de lo posible respetando escrupulosamente la historia, la personalidad y la identidad del otro.¹⁵

Fuentes

BUSTAMANTE, JORGE A.

1996 “Etnicidad en la frontera México-Estados Unidos: una línea hecha de paradojas”, en R.E. Ruiz y O.T. Ruiz, coords., *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

CASTILLO, GUSTAVO DEL

2001 “Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States”, en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyers, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES (CABIN)

2002 *Programa de reordenamiento integral de puertos fronterizos*, disponible en <<http://cabin.gob.mx/dgaoep/pfronterizos>>, 7 de agosto.

DOMÍNGUEZ, JORGE I. y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

2001 *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*. Nueva York: Routledge.

HAKIM, PETER y ROBERT E. LITAN, eds.

2002 *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

GANSTER, PAUL *et al.*

1997 “Dynamics of Trans-boundary Interaction in Comparative Perspective”, en Scott James, Alan Sweedler, Paul Ganster y Wolf-Dieter Eberwein, eds., *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University-Institute for Regional Studies of the Californias.

¹⁵ Junta de Extremadura. Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, *Extremadura y Portugal. 5 años de cooperación transfronteriza (1993-1997)* (Mérida: Imprenta Moreno S.L., 1998), 7.

JUNTA DE EXTREMADURA. GABINETE DE INICIATIVAS TRANSFRONTERIZAS
1998 *Extremadura y Portugal. 5 años de cooperación transfronteriza (1993-1997)*.
Mérida: Imprenta Moreno, S.L.

KEOHANE, ROBERT O.
1984 *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*.
Princeton: Princeton University Press.

MARTINEZ, OSCAR J., ed.
1986 *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*.
El Paso: University of Texas at El Paso, Center for InterAmerican and
Border Studies.
1994 *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson:
University of Arizona Press.
1996 *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives*.
Wilmington: Scholarly Resources.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G. y DEBORAH WALLER MEYERS, eds.
2001 *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*.
Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Mi-
gration Policy Institute.

STODDARD, ELLWYN R.
1986 "Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View",
en Martinez, ed., *Across Boundaries...*

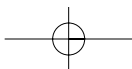
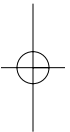
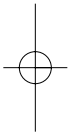
WITT, ANDREA
2001 "National Borders: Images, Functions, and Their Effects on Cross-
Border Cooperation in North America and Europe", en Papademetriou
y Waller, eds., *Caught in the Middle...*

UNITED STATES CENSUS BUREAU
Disponible en <<http://www.census.gov>>.

UNITED STATES CUSTOMS SERVICE, PORTS OF ENTRY
Disponible en <<http://www.customs.ustreas.gov/impoexpo>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA)
Disponible en <<http://www.BEA.doc.gov/beat/regional/reis/>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, BUREAU
OF TRANSPORTATION STATISTICS
Disponible en <<http://www.bts.gov/publications>>.



UNA PERSPECTIVA SOBRE EL FUTURO DEL TLCAN DESDE CANADÁ

*Stephen Clarkson**

Existen tres formas de pensar en las posibilidades del TLCAN. Podríamos interpretar de manera limitada el título de esta colaboración y preguntarnos sobre el panorama de nuestra salud y felicidad a partir del tratado de 1994, tal y como lo conocemos.

Después, podríamos ampliar la interpretación del título y analizar la posibilidad de profundizar o ampliar el tratado.

También podríamos considerar el TLCAN una representación general de cómo América del Norte es gobernada y examinar el desarrollo del continente como un sistema político-económico por derecho propio.

Trataré de abordar estos tres asuntos, aunque, por razones de espacio, sus respuestas habrán de ser cortas.

Las posibilidades actuales del TLCAN

En la medida en que el TLCAN es un conjunto de reglas económicas, su futuro dependerá, en primer lugar, de si sus reglas se están aplicando y, en segundo, de qué tan bien estén funcionando.

¿Se aplican las reglas del TLCAN?

El primer problema plantea un tema que ya se ha tratado aquí, el binomio conflicto-solución. Sólo añadiría que los tres principales mecanismos de solución de controversias tienen muchas fallas.

Capítulo XX: Controversias generales. Como es bien sabido en México, en el caso del transporte terrestre de carga a Estados Unidos, el TLCAN no estableció un proceso de regulación despolitizado que asegurara que América del Norte fuera gobernada con las reglas en lugar del principio de poder.

Capítulo XIX: Medidas de contingencia. En lugar de eliminar el proteccionismo comercial, el TLCAN lo consolidó y, en el caso de México, de hecho lo amplió al

* Profesor e investigador de University of Toronto. Correo electrónico: <stephen.clarkson@utoronto.ca>.

obligar al gobierno a presentar un conjunto de medidas *antidumping* y compensatorias, junto con los procesos jurídicos que las acompañan, diseñadas de acuerdo con los modelos que Estados Unidos y Canadá perfeccionaron para protegerse de los competidores extranjeros. Esta legislación sobre barreras no arancelarias ha asegurado la permanencia de los conflictos bilaterales cuya gestión ha sido uno de los logros más destacados, aunque discutible, de los nuevos gobiernos continentales.

Capítulo XI: Arbitraje entre el inversionista y el Estado. No es una novedad para el tercer mundo otorgar a las empresas extranjeras, con sede en el norte, el derecho a solicitar un arbitraje internacional para defender sus intereses comerciales cuando éstos se ven amenazados por normas gubernamentales desfavorables, pero para los tres países signatarios del TLCAN esto significó un cambio importante. El tratado exigió que México renunciara a la Doctrina de Calvo (que obligaba a las empresas extranjeras a resolver los conflictos en tribunales nacionales), mientras que Estados Unidos y Canadá acordaron conceder a las firmas canadienses y estadounidenses, respectivamente, mayores derechos en sus sistemas de los que ya disfrutaban sus propias compañías. Muy lejos de la cuestión de que se esté arriesgando la soberanía nacional, esta arma cargada que apunta a la cabeza de todos los gobiernos —federal, estatal/provincial y municipal— quizá haya sido la innovación más exitosa en la misión neoconservadora de reducir el gobierno, gracias a su escalofriante efecto en los responsables de elaborar las políticas en todo el continente. Tal como se plantea, la solución de controversias en el Capítulo XI no puede verse como un elemento constitutivo promisorio para la gobernabilidad de una comunidad norteamericana emergente.

Fuera de estos mecanismos de solución de controversias tan fallidos, la gobernabilidad norteamericana no tiene mucho de qué presumir.

Los grupos de trabajo y los comités del TLCAN, exigidos en varios capítulos del tratado, brillan por su ausencia, en caso de que estén funcionando.

Los dos acuerdos anexos del TLCAN sobre el medio ambiente y el trabajo han resultado un tanto decepcionantes, en primer lugar, para las organizaciones de la sociedad civil que pugnaron por ellos y aún más para los movimientos laborales.

La comisión de comercio del TLCAN no tiene un secretariado ni un domicilio fijo, cuando es muy necesario que los ministros de comercio de los tres países se reúnan anualmente.

¿Qué tan bien están funcionando las reglas económicas del TLCAN?

El tema principal de esta conferencia es qué tan bien está funcionando el TLCAN. Lo único que quisiera añadir es que el TLCAN no tiene una capacidad institucional para adaptar estas reglas a los cambios económicos, políticos y culturales o a las realidades ambientales, ya sea para reafirmar logros o corregir sus fracasos.

En resumen, gracias a que las tres partes insisten en no crear una base institucional para su relación económica, el TLCAN, como conjunto de reglas, está condenado a perder relevancia.

La posibilidad de intensificar o ampliar el TLCAN

Por lo general, el rescate de la caída del TLCAN se analiza de dos formas contrastantes. Primero están las propuestas para un cambio institucional que le dé una transformación, ya sea mayor o menor. En respuesta a esto, existen sugerencias para un crecimiento paulatino a fin de alcanzar las mismas metas de integración intensificada.

Cambio institucional

Todos estamos al tanto de las propuestas que se han hecho en cada país para que el TLCAN avance hacia una nueva etapa de desarrollo. Las propuestas de Robert Pastor, basadas en la adaptación de formas políticas e institucionales de la Unión Europea, fueron retomadas, por Jorge Castañeda como elemento central tanto de la plataforma de campaña electoral de Vicente Fox en el 2000, como de los esfuerzos posteriores realizados por estos hombres una vez que se convirtieron en secretario de Relaciones Exteriores y presidente del país respectivamente.

A pesar de que el gobierno federal de Ottawa desalentó esta propuesta, la comunidad de negocios de Canadá y sus intelectuales se han esmerado en proponer esquemas para hacer avanzar la causa de una integración económica continental. Wendy Dobson ha sido muy criticada por sugerir que Ottawa proponga una “Gran Idea”, un nuevo megaacuerdo que borre completamente la frontera económica entre Canadá y Estados Unidos.

Otros han hecho propuestas más moderadas que, sin embargo, han generado muchas dudas acerca de su viabilidad política ante un Washington cada vez más entregado a sus pasiones proteccionistas.

Si el TLCAN-Plus fuera puesto en marcha en su totalidad, incluiría un tribunal comercial, un pacto energético, un arancel externo común, una unión monetaria y un único mercado laboral. La mayoría de los planteamientos se han enfocado en alguno de los cinco principales elementos de la propuesta para una América del Norte integrada. Revisemos cada una de estas cuestiones.

El tribunal comercial continental. La evidente incompetencia de los diversos mecanismos de solución de controversias del TLCAN provocó que la propuesta más común y factible para un futuro acuerdo entre Estados Unidos y Canadá fuera un tribunal permanente de arbitraje del TLCAN.¹ Un tribunal comercial continental racionalizaría e institucionalizaría estos mecanismos judiciales que actualmente

¹ Véanse las publicaciones del Instituto C.D. Howe, Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (SCFAIT); “Recommendation 24”, en *Partners in North America*; Lawrence Herman, “Thoughts on Market Access and Resolving Disputes in Canada-U.S. Relations” (4 de febrero de 2003); Robert Pastor, *Towards a North American Community* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001).

bien o mal se aplican.² Dada la dificultad para encontrar panelistas con la experiencia necesaria, pero sin conflictos de intereses, resultaría más eficaz un tribunal con jueces en sesión permanente.

Los jueces de tiempo completo tendrían más probabilidades de emitir fallos que no discreparan con determinaciones de paneles anteriores. Con el desarrollo de una comunidad epistémica de abogados comerciales y expertos, como consecuencia de las diversas controversias dirimidas a lo largo de la existencia del TLCAN, existe una base sociológica para esta institución judicial especializada. El atractivo de contar con una jurisprudencia uniforme del TLCAN, en lugar de la actual, hace que el tribunal permanente sea la más factible de las medidas propuestas.

Un acuerdo energético continental. Lograr un acuerdo bilateral sobre la energía era la principal de muchas propuestas de los integracionistas, insatisfechos con la integración hasta ahora alcanzada en la continentalización de los mercados de los tres países en cuanto al petróleo, gas natural y electricidad. La Fundación Canadiense para las Américas (Focal, por sus siglas en inglés) propuso una cooperación energética por ser éste el primer sector funcional en ser integrado. El Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos (The Canadian Council of Chief Executives, CCCE) propuso crear un pacto de seguridad energética como elemento fundamental en la nueva asociación norteamericana, basado en los principios de mercados abiertos y compatibilidad de marcos reguladores.³

Hablar de formalizar o intensificar la integración en algunos de los mercados energéticos fue más sencillo que lograrlo. Difícilmente podrá lograrse una mayor integración en lo tocante al petróleo mientras México defiende el artículo 27 constitucional que establece que el petróleo, el gas natural y la electricidad son propiedad de la nación. Respecto a la electricidad podrá conseguirse más a través de las fronteras nacionales, pero, como se recordó a los quebequenses el 14 de agosto de 2003, cuando un apagón paralizó Ontario y la mayor parte del este de Estados Unidos, existen importantes ventajas relacionadas con la soberanía cuando se trata del sistema de energía hidroeléctrica provincial semiautónomo. Después de las reducciones de voltaje en California, del colapso de Enron y de la desregulación fallida en Ontario, se ha vuelto menos atractivo un acuerdo energético continental para incrementar las exportaciones de energía de Canadá y México hacia el insaciable mercado estadounidense. Lo más probable es que Canadá siga extrayendo sus recursos no renovables tan rápido como pueda, mientras México lucha por satisfacer sus propias necesidades de generación y suministro de energía.

Unión aduanera. Las reglas de origen, que especifican al detalle qué tanto valor se debe agregar nacional o regionalmente para obtener un trato libre de aranceles en

² Véase William A. Kerr, "Greener Multilateral Pastures for Canada and Mexico: Dispute Settlement in North American Trade Agreements", *Journal of World Trade* 35 (diciembre de 2001).

³ Thomas d'Aquino, "Security and Prosperity. The Dynamics of a New Canada-United States Partnership in North America", presentación realizada para el Encuentro Anual General del Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos (Canadian Council of Chief Executives, 14 de enero de 2003).

la frontera estadounidense, en ocasiones han intimidado a productores canadienses. Una planta de ensamblaje de Honda en Oshawa fue uno de los casos. Como en la fabricación de los automóviles destinados al mercado estadounidense se emplearon partes japonesas que habían ingresado a Canadá con aranceles bajos, las autoridades aduanales de Estados Unidos rechazaron la afirmación de Honda en cuanto a que ésta cumplía con 50 por ciento del valor agregado exigido por el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA, por sus siglas en inglés). Este complicado y costoso proceso de reglas de origen podría ser remplazado por un arancel externo común (AEC) que podría llegar a borrar la frontera comercial entre Canadá y Estados Unidos.

Como sostuvieron el Instituto C.D. Howe y varias sociedades empresariales, el AEC es el prerrequisito básico para una unión aduanera restringida o completa, que pudiera finalmente lograr una América del Norte sin fronteras para el desplazamiento de mercancías. Su negociación implicaría la armonización de aranceles, procedimientos aduanales y el esclarecimiento de cuestiones como qué tipo de productos se pueden importar dadas las normas sanitarias y fitosanitarias.

Algo que caracteriza la mayoría de las propuestas comerciales del lejano norte es la idea de lograr un nirvana comercial bilateral con Estados Unidos, en lugar de tratar de completar la unión con México. El argumento fundamental era económico: aunque por lo general los aranceles externos canadienses y estadounidenses se encontraban en el mismo rango, incluso las mínimas diferencias requerían de complejas reglas de origen que detallaban qué tipo de contenido local era necesario para que la mercancía producida en un país del TLCAN ingresara a otro libre de impuestos.⁴ Se estimaba que el costo administrativo de los certificados de origen era de 2 a 3 por ciento el total del PIB del TLCAN. En Canadá, cuya economía es de más de un billón de dólares, tan sólo esto les ahorraría hasta treinta mil millones de dólares anuales a sus habitantes.⁵

Aunque una unión aduanera intermedia implicaría la armonización entre los AEC y las políticas, una unión aduanera completa requeriría el establecimiento de compensaciones comerciales comunes en contra de los Estados no miembros. Sin embargo, con dicho arreglo, el Congreso de Estados Unidos tendría que abandonar sus queridas leyes comerciales compensatorias en contra de sus socios en la unión aduanera. De otra manera, habría muy pocos incentivos para que los canadienses avanzaran hacia un modelo más limitado. Una opción más factible a corto plazo, propuesta por varios observadores, es una unión aduanera por sectores que, como en la industria siderúrgica, estén muy integrados.⁶

Incluso una solución intermedia era polémica. Mientras que los aranceles armonizados eliminarían la necesidad de reglas de origen complicadas, las difíciles pregun-

⁴ Danielle Goldfarb, "The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound", *C.D. Howe Institute Commentary* 184 (junio de 2003).

⁵ Charles Barrett y Hugh Williams, "Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century", *Conference Board* (2003): 4.

⁶ Por ejemplo, véase el alegato de Sean Cooper de la Cámara de Comercio de las Provincias del Atlántico (Atlantic Provinces Chamber of Commerce) al SCEAIT (informe de diciembre de 2002).

tas de si Canadá y México estarían exentos de impuestos *antidumping* y cuotas compensatorias y si podrían tener acceso a las oportunidades de adquisición en Estados Unidos, no serán respondidas a la entera satisfacción de los países.

Para Canadá y México, el inconveniente de una unión aduanera sería la renuncia a su soberanía sobre los aranceles externos.⁷ La pérdida de autonomía sobre la política económica también tendría repercusiones en la política exterior. Aunque en el pasado las tres naciones norteamericanas tuvieron la misma postura frente a los agricultores europeos y promovieron intensamente sus exportaciones de carne de res con hormonas, sus intereses en otros asuntos comerciales han divergido. Con un AEC, Canadá y México ya no podrían comerciar libremente con países como Cuba, Irán o cualquier otro al que Estados Unidos haya impuesto un embargo comercial. Por ejemplo, el AEC exigiría que Ottawa cumpliera súbitamente las disposiciones de la Ley Helms-Burton o que Washington la derogara.

Más allá de qué decisiones se toman, está el tema mucho más complicado de cómo se tomarían. Debido a que ningún conjunto de reglas es definitivo, se tendría que especificar cómo se realizarían los cambios. Si tuviera que haber un organismo para establecer los aranceles comunes, ¿cada miembro tendría un voto o el poder de éste sería proporcional a la población o a la fuerza económica? En futuras negociaciones comerciales, los miembros de la unión aduanera entre Estados Unidos, Canadá y México tendrían una sola voz. No se necesita mucha imaginación para darse cuenta de que sería la del Tío Sam.

La unión monetaria norteamericana. Una unión monetaria con una moneda común es un tema tan controversial como el de la unión aduanera, pues pocas nuevas razones teóricas o prácticas se han añadido a los argumentos manejados desde principios de los noventa. La comunidad empresarial canadiense no mostró ningún interés en cambiar el dólar canadiense que se encontraba en un proceso continuo de recuperación junto con toda la economía canadiense desde 2000.

Tan pronto como replantearon su postura los que optan por un tipo de cambio fijo, resurgieron los viejos argumentos en contra. Quienes prefieren un tipo de cambio flotante insisten en que la flexibilidad de las tasas de cambio provee a Canadá y a México de un amortiguador que permite a los bancos de estos países ajustar, con muy pocas restricciones, sus economías, que, dada su excesiva dependencia de las exportaciones principales, responden a los cambios en términos comerciales a un ritmo muy distinto y con diferentes necesidades de las de Estados Unidos. Aunque Canadá y México tienen economías relativamente grandes, son pequeñísimas en comparación con la de Estados Unidos, y su influencia en la política monetaria de una Unión Monetaria Norteamericana (North American Monetary Union, NAMU) sería, por consiguiente, minúscula. Sin embargo, fuera de un segmento limitado de la comunidad académica, había muy poco interés en dejar el sistema de tasa de cambio flexible. Dicho de una manera sencilla, no hubo las “condiciones funda-

⁷ Thomas d'Aquino, “The National and Global Policy Agenda: Priorities for Canadian Business Leadership” (notas para un discurso en el Encuentro Anual General de la CCCE), 14 de enero de 2003.

mentales para la integración monetaria de América del Norte (por ejemplo, la similitud en las estructuras económicas de los miembros del TLCAN, la existencia de una movilidad laboral a través de las fronteras, la disponibilidad de un sistema de transferencia fiscal).⁸

Un acuerdo para el mercado laboral. La negociación para eliminar barreras, a fin de que los ciudadanos se puedan desplazar, ha sido pasada por alto en las propuestas corporativas y en las organizaciones de investigación especializada, conocidas como *think tanks*, después de los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, ésta es una característica esencial del mercado común, defendida por Fred McMahon, del Instituto Fraser, quien amplió la “gran idea” de Wendy Dobson y al proponer que estuviera rodeada por un perímetro común. La Ley Única Europea está basada en las “cuatro libertades” —libre circulación de capital, de bienes, de servicios y de gente—. Aunque un acuerdo bilateral laboral y migratorio entre México y Estados Unidos parecía factible antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando Vicente Fox parecía ser el presidente extranjero favorito de George W. Bush, dicho acuerdo desapareció de la agenda del gobierno estadounidense. A pesar de que Washington ha hecho una propuesta sobre migración, que probablemente no será aceptada, nunca ha sido contemplado un acuerdo con Canadá.

La profundización gradual del TLCAN

Las dificultades inherentes a cada aspecto de la “gran idea” eran considerables. No obstante, el hecho de que la “gran idea” sea políticamente impráctica, no significa que la mayoría de sus componentes no vayan a ponerse en marcha con el tiempo. La alternativa a un megaacuerdo era un cambio gradual. Una segunda generación de construcción de instituciones era posible “no haciendo propuestas políticamente poco realistas, como optar por una unión aduanera completa [...], sino construyendo cuidadosamente sobre las instituciones del TLCAN existentes”.⁹ Canadá tendría más probabilidades de lograr su objetivo si se actuara caso por caso, ya que así podría concentrar sus recursos y compensar la desigualdad inherente en la relación de poder. Mucho dependería de qué se esté negociando.

La organización canadiense Conference Board publicó un argumento en contra de “la falacia de la gran idea” de Wendy Dobson y propone que Canadá siga negociando gradualmente.¹⁰

Focal presentó un plan similar basado en una serie de estudios en donde argumentaba que, debido a que no existía un abrumador interés común en fomentar la integración de América del Norte más allá del comercio y de la inversión, ni tampoco algún plan claro del cual los tres países pudieran cosechar importantes bene-

⁸ “Towards a Common Currency?”, *Partners in North America*.

⁹ Herman, “Thoughts on Market Access...”, 11.

¹⁰ Barrett y Williams, “Renewing the Relationship...”, 4.

ficios políticos, económicos o sociales, la integración de América del Norte tendría que ser gradual.¹¹ El incremento sería sectorial en las áreas en que se percibiera un beneficio nacional neto, como la energía, la administración de la frontera, la seguridad pública y temas ambientales, y a las que Washington prestara atención.

Una de las opciones para acelerar los movimientos transfronterizos consistía en armonizar las reglas, los estándares y las regulaciones que afectan el libre flujo de los bienes, los servicios y la inversión. La Conference Board hizo la distinción entre mantener diferentes regímenes reguladores por razones de peso de política pública (estándares para el etiquetado de los productos, la salud y cuestiones de seguridad) y mantenerlos por “otras” razones, probablemente proteccionistas. El CCCE propuso eliminar las diferencias regulatorias en las industrias clave a través de la armonización o de los acuerdos de mutuo reconocimiento.¹²

Esta propuesta, que pareciera técnica y no polémica en realidad tuvo muchas consecuencias para la autonomía en la política pública de los socios más pequeños. Cualquier plática sobre la “armonización” significaba en realidad un ajuste unilateral de las leyes y las normas por parte de Canadá o México para que los estándares fueran equivalentes a los de la hegemonía. Dada la preponderancia de Estados Unidos, incluso los defensores de la liberalización comercial, como el ministro de la Defensa Nacional, John McCallum, admitió que “Canadá puede lograr una ‘armonización de políticas de América del Norte’ con sólo copiar las políticas estadounidenses existentes, ya sea que estemos hablando de impuestos, de reglamentos, aranceles externos, políticas de inmigración o políticas sociales”.¹³ Como una alternativa a las políticas comunes en desarrollo, el reconocimiento mutuo de las normas de cada país fue la alternativa preferida entre muchos de los miembros del gobierno canadiense.¹⁴

La armonización reguladora, que abarca el transporte, las telecomunicaciones, los servicios financieros, los sectores petroleros, de gas y de electricidad, significaría alinear por completo la red de transporte canadiense con la de Estados Unidos, desmantelar el mercado de Bell Canada, renunciar a la propiedad y al control de los bancos canadienses e integrar a las empresas proveedoras de electricidad de las provincias con las redes eléctricas estadounidenses. Asimismo tendría que adoptar las leyes antimonopolio de Estados Unidos para complementar o remplazar el régimen de competencia canadiense. Por último, quizá requería abrir una cantidad de sectores semipúblicos, como la salud y la educación, a la competencia de las compañías estadounidenses.

Así pues, el incrementalismo podría llevar a una América del Norte de velocidad variable al mantener ocultos los temas y a mantener a México alejado de la mesa

¹¹ Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, Policy Paper (Ottawa: Fundación Canadiense para las Américas, agosto de 2002).

¹² D'Aquino, “Security and Prosperity...”.

¹³ John McCallum, “Adopt the Greenback? Never! Keep the Change, Uncle Sam”, *The Globe and Mail*, 14 de mayo de 2001.

¹⁴ Pierre Pettigrew recomendó proceder a un reconocimiento mutuo en su conferencia en el Consejo Empresarial Canadiense-Estadunidense (Canadian-American Business Council) del 16 de octubre (*The Canada We Want in the North America We Are Building*, 2002).

canadiense de negociaciones. Cualesquiera que sean estos defectos obvios, la prevalencia de un enfoque incrementalista para controlar las fuerzas de una integración parecía más probable en la era del primer ministro conservador Stephen Harper y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ya que el gobierno canadiense, una comunidad comercial inquieta y un público ansioso seguían preocupándose por cómo enfrentar de la mejor manera un deseo hegemónico de defensa para lograr un comercio exitoso en un clima de seguridad.

Incertidumbres institucionales

Más allá de la ambiciosa lista de puntos que Canadá y México tendrían que tratar con el Tío Sam, en respuesta a las deficiencias observadas en el TLCAN y al imperativo de seguridad antiterrorista en la frontera, los defensores del integracionismo difieren mucho en cómo vender dichas reformas a Estados Unidos. Ya sea que tengan que lograrlas de golpe o gradualmente, las diversas fórmulas para rediseñar la arquitectura de América del Norte eran más explícitas al plantear las funciones que habían de realizarse continentalmente que al detallar las estructuras que se necesitarían para hacerlas andar. Curiosamente, estos escenarios para la integración de América del Norte siguen siendo apolíticos, debido a que no explican mucho cómo se elaborarían o se administrarían las políticas. La visión corporativa, que firmemente se resiste a la burocratización y democratización inherente a cualquiera de las estructuras al estilo de la Unión Europea, simplemente omitió cualquier descripción de las estructuras institucionales y legales que habrían sido necesarias para remodelar América del Norte.

EL CCCE reconoció que se necesitarían nuevas instituciones, pero propuso puras generalidades que confundieron más de lo que esclarecieron:

Lo que se necesita [...] es compromiso con una nueva relación, la piedra angular de la cooperación basada en el respeto mutuo a la soberanía de cada país [...] El marco institucional que regiría el proceso requerirá de una cuidadosa consideración. Más allá [de la participación política directa del presidente y del primer ministro en lo político], tendría que guiarse por la creatividad y la flexibilidad.

Como prototipo de la clase de institución que se necesitaría, el Consejo propuso la Comisión Internacional Conjunta (IJC, por sus siglas en inglés),¹⁵ sin embargo, la IJC no sólo era binacional sino supranacional y estaba basada en una relación de paridad entre Canadá y Estados Unidos, características que Washington probablemente nunca aceptaría en el manejo de los principales temas continentales, ya fuera con uno o dos vecinos. Ninguna de las instituciones propuestas trató el asunto de las diferencias de poder en América del Norte. Tampoco se propusieron reuniones y balances para ningún marco institucional que pudiera poner a los socios más

¹⁵ D'Aquino, "Security and Prosperity...".

débiles en mayor equilibrio respecto a la hegemonía en un sistema regulador común o de toma de decisiones. El fracaso de los integracionistas para enfrentar este acertijo debilitó gran parte de su exposición de razones para una América del Norte más integrada que finalmente podría funcionarle a Canadá.

Coyunturas políticas no favorables

Una cosa es proponer una reforma y otra, evaluar su viabilidad. Para entender el futuro de la gobernabilidad de América del Norte, necesitamos comprender los factores coyunturales que afectan la viabilidad política de las propuestas para intensificar la integración continental.

El mensaje de los grupos empresariales ayudó a generar una dinámica de debate en dirección de las políticas canadienses; pero, al menos, en los círculos corporativos se enfocaron en el “TLCAN Plus, en las soluciones de controversias o en alguna forma de unión política y económica más profunda”,¹⁶ desatendiendo el clima político actual. Más allá de la meta básica de mantener el flujo comercial, la visión de los grupos empresariales siguió siendo vaga y muy alejada de las realidades del poder. Una constelación de factores políticos en América del Norte —en Estados Unidos, México y Canadá— se combinaron para mermar sus planes.

La política estadounidense. La atención de Washington centrada en la seguridad después de los ataques de 2001 significó que un acuerdo integral comercial y de seguridad podría parecer atractivo si claramente fuera a mejorar la seguridad nacional. Sin rodeos, el embajador de Estados Unidos recordó a los entusiastas canadienses a favor de la integración las prioridades de Washington: Canadá y Estados Unidos deberían enfocarse en construir “fronteras inteligentes” en lugar de debatir sobre “una unión económica más formal como la de Europa”. Además añadió: “No estoy diciendo que no debiera efectuarse el debate. Sólo que tendría que efectuarse en una fecha posterior”.¹⁷ Mientras el Pentágono siga metido en Irak y en el Medio Oriente demandando así una completa atención de la Casa Blanca, cualquier acuerdo, ya sea bilateral o trilateral, que requiera del Congreso un trabajo legislativo importante, permanecerá congelado políticamente.

No podrá pensarse en un acuerdo mientras las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México sigan siendo antagónicas, pero también sería difícil que estos países alcanzaran un acuerdo histórico, a menos que el primer ministro de Canadá y el presidente de México estuvieran dispuestos a hacer una enorme apuesta política. Un riesgo así podría parecer aceptable después de nuevos actos terroristas, que in-

¹⁶ Perrin Beatty, “Canada’s Prosperity: The Business Case for Trade Diversification”, Mesa redonda Canadá-Europa (Canada-Europe Roundtable/Forum sur le Commerce Canada-Europe, CERT/FOR-CCE) Encuentro Anual General y Mesa Redonda de Directores Generales (CEO Roundtable) sobre “International and Business Competitiveness” (Montreal: 29 de octubre de 2002).

¹⁷ Angelo Persichilli, “Cellucci Says Canada-U.S. Relationship «A Role Model for the World»”, *The Hill Times* (7 de octubre de 2002): 1.

cluyeran, por ejemplo, el empleo de las armas nucleares, biológicas o químicas, y fallas de seguridad por parte de Canadá y México.

Incluso fuera de los círculos neoconservadores republicanos, los políticos de Estados Unidos mostraron muy poco interés por intensificar las relaciones económicas (muchos menos las políticas) con sus vecinos. Muchos estadounidenses creen que el TLCAN no significó un triunfo para Estados Unidos, y se culpó al libre comercio con México de gran parte de la desaceleración económica en ese país. En 2003, el candidato demócrata Dennis Kucinich abogó para que se cancelara el TLCAN y la OMC. Hacia 2004, el senador Kerry anduvo proclamando la misma idea durante su fallida campaña por la presidencia. “Las preocupaciones [de Washington] sobre la seguridad nacional y las siempre presentes previsiones políticas internas que perduren en el complejo sistema federal estadounidense”¹⁸ hicieron que varios proyectos de los integracionistas canadienses fueran doblemente improbables.

El factor mexicano. Algo central para el éxito de cualquier plan de integración canadiense-estadunidense era resolver el dilema de incluir o no a México, que había estado integrado al régimen de mercado del TLCAN desde 1994. Si América del Norte determinara incluir a México, ¿Washington prestaría más atención?

Quizá haya tantos ciudadanos estadounidenses con nexos genéticos con Canadá como mexicoamericanos, pero no son visibles, no se identifican como canadienses y no votan como tales dentro del sistema político de Estados Unidos. En contraste, los mexicoamericanos, que ascienden a ocho millones de los casi veinte millones de hispanos —que ahora superan en número al total de los afroamericanos—, tienen voz y voto, y son cada vez más conscientes de su doble identidad. Todo esto significa que el Congreso de Estados Unidos muy probablemente no aceptará cambios que atañan a Canadá sin pedir que los mismos cambios se apliquen a México. Quizá Ottawa decida unilateralmente remplazar su propia moneda por el dólar estadounidense, pero no valdría mucho la pena tratar una unión monetaria canadiense-estadunidense con Washington sin la participación de México.

Si fuera necesario que México inclinara la balanza en Washington hacia un TLCAN plus institucionalizado, significaría que cuando los grupos empresariales canadienses hicieron sus propuestas, durante las consultas bilaterales, no calcularon si tendrían posibilidades de éxito. Efectivamente, la mayoría de las sociedades hicieron caso omiso de sus homólogos mexicanos, a los que vieron más como competidores que como aliados para obtener la atención de Washington. El CCCE dijo haber realizado estudios con sus homólogos en Estados Unidos, pero su afirmación de haber consultado a México no fue más que retórica.¹⁹ Los borradores de las propuestas del Grupo de Acción de Directores Generales sobre la Cooperación Canadá-Estados Unidos (CEO Action Group on Canada-United States Co-operation) fueron redactados en las salas de juntas de sus acaudalados miembros con poca o ninguna par-

¹⁸ *Partners in North America*, 15.

¹⁹ D'Aquino, “Security and Prosperity...”.

tipación de México.²⁰ Cuando la comunidad corporativa canadiense admitió que la periferia sureña no podía ser pasada por alto, de todas maneras prefirió una América del Norte avanzando a dos velocidades: con Canadá al mando y con la incorporación de México hasta donde pudiera y quisiera. Dado el estrangulamiento político entre Estados Unidos y México desde finales de 2001 hasta principios de 2004, esta América del Norte de dos velocidades parecía posible, pero sólo en cuestiones locales, estrictamente la incumbencia de Canadá y Estados Unidos.

El CCCE sostuvo que “construir relaciones económicas y políticas aún más estrechas con México tiene que ser una prioridad estratégica”, y exhortó al gobierno a “comprometerse por completo a analizar cómo los tres países pueden actuar juntos para promover nuestras metas comunes”. Sin embargo, como “la relación entre México y Estados Unidos es muy distinta de la de Canadá con Estados Unidos”, el proyecto previsto a largo plazo para la integración trilateral continental fue diseñado para el “logro de las metas comunes en formas diferentes y a velocidades variables”. Esto quedaría dentro de una propuesta incluyente y a la que Tom D’Aquino se refirió como el “Tratado de América del Norte”. En realidad, el llamado del CCCE para el liderazgo de Canadá partió de la premisa de resucitar la relación especial que hubo en los años sesenta: Canadá debería estructurar “una visión para una más cercana cooperación económica y de seguridad de América del Norte” y “entonces proponer al gobierno estadounidense los elementos de una estrategia para una nueva sociedad entre Canadá y Estados Unidos con una visión común de América del Norte”. El hecho de que México no apareciera en este plan seguramente perjudicó sus posibilidades.

A pesar de que las consultas que se realizaron con sus homólogos hispanohablantes, los continentalistas canadienses estaban en un profundo estado de negación acerca de México. Sus propuestas de 2003 eran básicamente un refrito de las ideas comerciales canadienses y estadounidenses del verano de 2001, lo que reducía las oportunidades de que fueran aprobadas por el gobierno de Vicente Fox.

Una mayor disposición corporativa para incluir a México en las estructuras de gobierno propuestas no habría garantizado su adopción. Por ejemplo, los muchos tratados de libre comercio de México habrían hecho que una unión aduanera y una AEC fueran difíciles de negociar. El gobierno de Fox no querría volver a levantar barreras arancelarias contra Estados Unidos, nulificando así un muy preciado acuerdo de libre comercio que seguía evadiendo a Canadá. Las propuestas de defensa serían igualmente difíciles: la fragmentación institucional del ejército de México haría imposible la integración de la defensa a nivel continental a menos que hubiera un cambio interno drástico. Aunque las reformas internas eran el centro de atención del gobierno de Vicente Fox, estaban enfocadas en políticas sociales y laborales. En cambio, éstas fueron completamente ignoradas en las propuestas comerciales canadienses. Las ideas, grandes o chicas, no podrían ser fácilmente traducidas al “mexicano”.

²⁰ Thomas d’Aquino, “Canada’s Vision for North America”, *Canadian Priorities in the Global Economy*, Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos, Canadian Council of Chief Executives, 15 de enero de 2002.

Al haber vuelto trinacional la esfera de la seguridad nacional de Estados Unidos, los atentados del 11 de septiembre hicieron menos factible, en lugar de propiciarla, una reversión al bilateralismo previo al TLCAN.

Las realidades políticas de Canadá. Antes de que se pudiera presentar a Washington un gran acuerdo estratégico, los integracionistas de Canadá tenían que hacer, como Sísifo, que subiera a bordo el gobierno liberal. Aun haciendo caso omiso del desacuerdo personal de Jean Chrétien con su homólogo en la Casa Blanca, comprometerse formalmente a intensificar la integración habría provocado una rebelión en las filas de su propio partido y, posiblemente, una reacción popular.

A pesar de que las encuestas de opinión indicaban que los canadienses mantenían una buena disposición a una mayor integración económica continental,²¹ la agenda corporativa no habría corregido las principales fallas que los grupos de interés público habían encontrado en el TLCAN: su déficit democrático y su falta de transparencia. Tampoco se habían tratado viejos asuntos, como la responsabilidad del TLCAN en el daño ambiental, las desigualdades económicas y las limitadas oportunidades de empleo. En Canadá y en Estados Unidos, ni el gobierno y ni los empresarios quisieron añadir una “dimensión social” al acuerdo comercial. Sólo se contemplaba un cambio si es que eso significaba reglas económicas más firmes o una unión más intensa, o si añadía elementos de seguridad y defensa a la cooperación económica entre Canadá y Estados Unidos. En realidad, no existía un entusiasmo popular generalizado ante un TLCAN plus.

Incluso, aunque fuera cierto que solamente una Gran Idea podría traer al Tío Sam a la mesa de negociaciones, la experiencia del gobierno canadiense con los negociadores comerciales estadounidenses había demostrado que éstos tenían menos interés en discutir grandes planes que en resolver las “molestias” de las que el Congreso se quejaba. Desde la perspectiva de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (U.S. Trade Representative), si Canadá quisiera una unión aduanera o un tribunal comercial, tendría que pagar por ello eliminando motivos de queja de los grupos de cabildeo comerciales estadounidenses.

Falta preguntarse qué tan alto sería el precio. Canadá, como demandante, después de haber perdido la mayoría de sus fichas en las negociaciones del ALC/TLCAN, tendría que aceptar muchos intercambios: abolir la Junta Canadiense de Trigo (Canada Wheat Board) que aglutina a los agricultores de los pastizales, y los sistemas de abastecimiento del centro de Canadá; poner fin a las políticas culturales que favorecen las expresiones artísticas canadienses; abrir los sectores de la salud pública y de educación a la inversión estadounidense; privatizar la energía pública y los sistemas de agua, y garantizar a Estados Unidos mayores flujos de energía. Los acuerdos grandes y únicos unen demasiadas áreas, y Canadá aprendió, durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA), que poner en la mesa demasiados temas que no están relacionados puede atarlo de manos.

²¹ Wilson-Forsberg, *North American Integration*.

Más revelador resulta que los grupos comerciales canadienses no tenían un consenso sobre una integración más intensa con Estados Unidos que, contrariamente a la afirmación del Instituto C.D. Howe, habría creado una mayor, y no menor, dependencia del mercado estadounidense.²² La desaceleración económica en Estados Unidos durante el primer periodo de la presidencia de George W. Bush legitimó, en Canadá, los temores sobre “los riesgos relacionados con la concentración actual del comercio y la inversión canadiense” en Estados Unidos. Perrin Beatty, en nombre de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores (Canadian Association of Manufacturers and Exporters), dijo: “Enganchar simplemente el cabús al tren de otro es arriesgado; puede ser maravilloso cuando existe una poderosa máquina que te sube a la montaña, pero ofrece poca protección si las cosas se empiezan a descarrilar”. A la comunidad industrial canadiense le parecía que la expansión comercial hacia el mercado europeo podría “incrementar nuestra riqueza cuando las cosas vayan bien y [...] protegernos cuando el crecimiento de la economía estadounidense empiece a desacelerarse”.²³

Mientras más alto sea el precio de la Gran Idea para los estadounidenses, habrá menos oportunidades de vendérsela al público canadiense, a no ser que los integracionistas lo hayan convencido de la contradictoria lógica de la soberanía. Integrar a Canadá en el sistema de Estados Unidos, por medio de la adopción de políticas estadounidenses, era “afirmar realmente nuestra soberanía; de otra forma correríamos el riesgo de perderla”.²⁴ Según el CCCE, Canadá y Estados Unidos se encontraban frente a una oportunidad histórica “que podría ser desaprovechada si los líderes de ambos países no llegaron a comprender el verdadero potencial que ofrece una cooperación más estrecha o permitieran que las viejas preocupaciones acerca de la soberanía nublaran su visión”.²⁵ Estas ideas comerciales sobre la soberanía no coincidieron con las del gobierno canadiense o con las de un público preocupado por un Estado canadiense sostenible y viable, pues un acuerdo estratégico parecía asegurar la pérdida de la principal jurisdicción sobre cualquier asunto concerniente a los intereses de seguridad de Estados Unidos.

El TLCAN: representación de cómo se gobierna América del Norte

Si extendemos nuestro horizonte analítico, no sólo más allá de las cláusulas específicas del acuerdo de 1994, sino también de las ideas generales respecto a extenderlas y a considerar cómo el continente se desarrolla como un sistema político, nos topáramos con otras dos realidades continentales.

²² Goldfarb, “The Road to a Canada-U.S. Customs Union...”.

²³ Según un análisis del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DEAIT, por sus siglas en inglés), un acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Unión Europea llevaría a una ganancia económica neta para Canadá de por lo menos doscientos millones de dólares (citado en Beatty, “Canada’s Prosperity”).

²⁴ D’Aquino, “Security and Prosperity...”.

²⁵ *Ibid.*

Por un lado, están los acontecimientos político-institucionales que son el resultado de las respuestas de Washington a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por el otro, están los procesos más profundos que tienen lugar bajo la superficie y que deben considerarse si vamos a basar nuestro análisis del futuro de América del Norte en una justa interpretación de su naturaleza actual.

Acontecimientos institucionales posteriores a los atentados del 11 de septiembre

El cambio de paradigma, provocado por el desastre sucedido en 2001, volvió a trazar inmediatamente la frontera entre la gobernabilidad y el gobierno. La integración económica, fomentada por el TLCAN, había ido reduciendo las barreras económicas que el gobierno levantó a lo largo de las dos fronteras territoriales de Estados Unidos para darle rienda suelta al mercado y mejorar el flujo humano y económico a través del continente. A finales de los años noventa, el crecimiento del comercio transfronterizo provocó que se incrementara la atención hacia los temas relativos a la gobernabilidad de la frontera, como las coaliciones empresariales preocupadas por la eficiencia de su sistema de producción en todo el mundo, la presión gubernamental para invertir en la infraestructura del transporte y la tecnología de la seguridad que se necesita para crear un continente casi sin fronteras.

El cambio de Washington hacia un paradigma de seguridad repercutió intensamente en América del Norte y se reflejó en el bloqueo inmediato de sus fronteras después de los atentados del 11 de septiembre. Con esta acción unilateral, en nombre de una seguridad nacional en juego, el gobierno de Estados Unidos rápidamente reafirmó su control sobre el espacio político que había dejado libre. Sus demandas posteriores, en cuanto a que los gobiernos de México y Canadá hicieran lo que fuera necesario para que sus exportaciones no representaran un peligro para Estados Unidos, demostró qué tanta influencia ejercía el gobierno de ese país en los gobiernos de América del Norte. Prevalcieron las relaciones binacionales tradicionales en la forma en que fueron manejados los temas de seguridad nacional después de septiembre de 2001, lo que dio a Ottawa, primero, y a la ciudad de México después, un papel importante en la elaboración de acuerdos detallados con Washington para reforzar sus políticas. Estas negociaciones intergubernamentales fueron complementadas por una participación de coaliciones empresariales activas en el diseño de nuevos sistemas de seguridad, por lo que se observaron nuevos niveles de gobernabilidad en el bilateralismo tradicional y muy poco trilateralismo, pues cada vecino trataba por sí solo con el Tío Sam.

El perímetro de la seguridad continental. El creciente flujo de productos y de personas entre los tres países de América del Norte ya ha demostrado que la intensificación de una integración económica facilitó el paso transfronterizo de estupefacientes, armas y criminales. El reto en las fronteras norte y sur de Estados Unidos, que era fomentar el cruce legal de productos y personas, mientras se bloqueaba el paso a los perjudiciales, se exageró debido a los atentados de Al Qaeda. Sin embargo,

algunos canadienses y mexicanos no están convencidos de que las acciones gubernamentales integrales para intensificar la seguridad en los aeropuertos, puertos marítimos y a lo largo de las fronteras con Estados Unidos hubieran logrado mitigar las preocupaciones de la seguridad nacional del Tío Sam. A las grandes empresas canadienses les parecía que habría sido suficiente con un “perímetro de seguridad” continental para Canadá y Estados Unidos, y posiblemente para México.

El concepto aparentemente sencillo de un perímetro de seguridad común contemplaba una gran cantidad de cuestiones geográficas y funcionales. ¿Acaso abarcaría América del Norte desde el Ártico hasta Panamá o sólo Canadá y la parte continental estadounidense, debido a la historia de integración militar dependiente de estos dos países desde hace 75 años?, ¿acaso Washington insistiría en que los funcionarios canadienses o mexicanos fueran remplazados por estadounidenses en puertos aéreos y marítimos para que supervisaran la aplicación de los requerimientos estadounidenses respecto a las visas, antes de que los pasajeros abordaran vuelos desde París o Tokio? o ¿acaso los canadienses y los mexicanos se sentirían más seguros si su seguridad dependiera de los sistemas de seguridad estadounidenses que permitieron que 19 terroristas secuestraran cuatro aviones comerciales el 11 de septiembre?, ¿acaso un perímetro de seguridad requeriría de una armonización de políticas de una gran serie de prácticas que demandaran bastante más una integración que una unión aduanera? Para Canadá, si un perímetro de seguridad continental tuviera un significado distinto del de una cooperación más cercana en los servicios de inteligencia, la aplicación de la ley y el mejoramiento del control fronterizo, tendría que ser la armonización de políticas y su puesta en marcha en las áreas de inmigración, políticas para los refugiados y control costero, y que Estados Unidos aceptara desistir de su supervisión de la frontera canadiense. Sidney Weintraub añadió:

La noción de supervisión de perímetro para agilizar el movimiento de productos y de residentes de los dos países es lógica en la superficie, pero tiene problemas inherentes que deben considerarse. Sin ninguna supervisión fronteriza, ambos países necesitarían leyes migratorias idénticas para permitir el libre movimiento de personas entre países, un arancel común y otras restricciones comerciales para que el envío de productos de un país a otro no tuviera ninguna repercusión. Estos pasos suenan más a una soberanía compartida que a un “respeto mutuo por la soberanía”, que es un elemento esencial de la propuesta del CCCE.²⁶

La discusión del perímetro de seguridad evocó las previsiones del Acuerdo de Schengen que puso en marcha una “Europa sin fronteras”, uno de los últimos pasos en un largo proceso de la integración económica y política de la Unión Europea. La profunda integración, necesaria para un perímetro de seguridad de América del Norte y que requiere de una toma de decisiones centralizada sobre las políticas de seguridad e inmigración, implicaría un cierto grado de soberanía compartida que

²⁶ Sidney Weintraub, “Strains in the Canada-U.S. Relationship”, *Issues in International Political Economy*, no. 40 (abril de 2003) (una publicación del Center for Strategic and International Studies).

parece particularmente ambiciosa e inviable dada la incipiente forma de gobernabilidad de América del Norte. Como esto también podría abarcar fácilmente todos los aspectos de la cooperación canadiense-estadunidense-mexicana, “muy pocos sectores son excluidos del pretexto de la seguridad”.²⁷

La integración de la defensa. La ausencia de diálogo entre Canadá y México caracterizó también la fase inicial de la respuesta de cada país a la reorganización de la estructura de comando del Pentágono para América del Norte. El gobierno de Chrétien no había resuelto cómo responder a la presión de Estados Unidos para apoyar su programa de Defensa Nacional de Misiles (National Missile Defense), cuya integridad tecnológica era sospechosa y cuya base estratégica violaba la firme postura de Canadá en contra de la militarización del espacio en el sentido de añadir armas a los satélites que ya están en órbita. Para responder al Comando del Norte, Ottawa tuvo que decidir qué tan lejos seguiría el modelo del Comando Norteamericano para la Defensa del Espacio Aéreo (North America Aerospace Defense Command, NORAD) para en verdad integrar sus fuerzas aéreas, al mismo tiempo que conservaba su autonomía simbólica. Todo esto eran relaciones intergubernamentales comunes y corrientes con los aspectos de gobernabilidad del complejo militar e industrial estadounidense y su dependencia canadiense mantenida convenientemente fuera del alcance de la vista del público, mientras los políticos centraban su atención en la guerra contra el terrorismo.

En la esfera de la gobernabilidad, “América del Norte” excluyó a México. Como la hegemonía global definió la seguridad más en términos militares que de contrainteligencia, el sector privado canadiense decidió que mitigar las preocupaciones de la defensa estadounidense era un precio que valía la pena pagar por el bien de su seguridad económica. La fobia creada por la manera en que el gobierno de Bush fomentó la seguridad hizo que los empresarios aconsejaran apaciguar a Estados Unidos en cuanto a lo militar, como una forma de reestablecer la integración de mercado libre. Se pensaba que si el gobierno canadiense manejaba los asuntos de seguridad de forma satisfactoria para el Pentágono, Washington permitiría que los negocios siguieran operando en el marco establecido con el libre comercio para los últimos años. Aquí, los integracionistas más creativos se habían influido mutuamente en lo tocante a sus ideas sobre la liberalización del comercio nutriéndolas con elementos de la época de la guerra fría. Mientras que el complejo corporativo-militar había encontrado así las razones para incrementar sus márgenes de ganancia, en Canadá, el capitalismo posterior a la era del terrorismo trataba de mantener sus ganancias actuales por medio de “proteger la frontera de la incertidumbre política”.²⁸

Más allá de criticar la indecisión de Ottawa en el otoño de 2001 sobre promover una cooperación más estrecha con el ejército estadounidense en Afganistán y de apoyar mítines a favor de Estados Unidos y de la guerra en Irak, el sector empre-

²⁷ Stéphane Roussel, “Rapport final: périmètre de sécurité et Homeland Defence: quelles sont les conséquences pour le Canada?”, Canadian Centre for Foreign Policy Development (mayo de 2001).

²⁸ D’Aquino, “Security and Prosperity...”.

sarial defendió activamente la integración total de un extenso ejército canadiense a las órdenes del Pentágono. Haciéndose eco de los argumentos planteados por J.L. Granatstein y por el Consejo para la Seguridad Canadiense en el Siglo XXI (Council for Canadian Security in the 21st Century), los grupos empresariales recurrieron realmente a la vieja lógica de “Defensa contra Ayuda” que había regido la planeación militar de los legisladores canadienses durante la guerra fría, cuando sabían que si no defendían su territorio para satisfacer los requerimientos de seguridad de Estados Unidos, Washington lo haría unilateralmente.

Poco después de los atentados terroristas, Granatstein retomó el argumento de que Canadá “no tenía otra opción” más que aceptar las peticiones de Estados Unidos sobre cooperación militar y seguridad. Era imposible no cumplir con estas peticiones, a menos que Canadá quisiera deshacer la sociedad que mantenían desde hacía años y dejar que el Pentágono se encargara de su seguridad.

La decisión que tomó Washington en abril de 2002 de establecer el Comando del Norte (Northcom) fue vista con alarma no sólo por el gobierno canadiense que quería preservar los planes de defensa que existían entre Canadá y Estados Unidos, sino también por los integracionistas que temían las implicaciones que esto tendría en la futura cooperación bajo el NORAD. Granatstein recomendó que Canadá reestructurara sus fuerzas militares para que se integraran con sus homólogos estadounidenses. Además, Ottawa debía apoyar el proyecto de la Defensa Nacional de Misiles (National Missile Defence, NMD) de militarizar el espacio. Por supuesto, tenía que incrementar los gastos en defensa para que Washington lo tomara en serio.

Sin embargo, la ecuación propia de la guerra fría: “contribución igual a influencia” no se aplicó en 2003. Los promotores de un gasto militar mayor dieron a entender que Canadá recobraría su supuesta influencia en el Pentágono y reafirmaron que esto repercutiría favorablemente en asuntos bilaterales. Muchos analistas de la política estadounidense objetaron que el beneficio esperado por las contribuciones de la defensa canadiense a la guerra de Afganistán, en forma de concesiones en el asunto de la madera de conífera, no se materializó.²⁹

Discrepancia diplomática. En Canadá, una gran parte del discurso sobre la seguridad suponía que, como el país seguía siendo soberano, sus compromisos militares no ponían en peligro las decisiones en política extranjera. La respuesta de Canadá a la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo apoyaba, al mismo tiempo que invalidaba, esta postura. Es cierto que en 2002 el gobierno de Chrétien tomó la decisión de enviar 750 tropas a Afganistán. Sin embargo, como esta acción contradecía un principio importante de la política extranjera canadiense, dado que el país prefería tener un papel militar en la reconstrucción posterior a la guerra, y como las tropas estaban, de hecho, integradas bajo el comando estadounidense, el envío de tropas parecía haber estado motivado políticamente por el gobierno de Chrétien para congraciarse con Washington. En este caso, la soberanía en lo teórico no condujo a la autonomía en los hechos.

²⁹ Entrevista con Sidney Weintraub (abril de 2003).

El año 2003 mostró que la deferencia de Ottawa tenía límites. La determinación del gobierno de Bush de atacar Irak fue muy dolorosa para Ottawa. Canadá estaba dividido, pero, dada la relación estrecha y a veces arraigada con Estados Unidos, los intereses militares-industriales ejercieron presión para que se ampliara una colaboración del tipo de la de Afganistán, la cual ya se encontraba operando en alta mar junto con la flota estadounidense en el Golfo Pérsico. Sorprendentemente, Jean Chrétien fomentó un eje de oposición junto con Vicente Fox.

Los empresarios mexicanos y el gobierno no habían estado tan íntimamente comprometidos con Washington en temas fronterizos como sus homólogos canadienses, quienes habían tomado la iniciativa de elaborar un proyecto de frontera inteligente. Los mexicanos no sintieron la misma solidaridad con los neoyorquinos que los canadienses, y México se rehusó a ofrecer una ayuda siquiera simbólica a Estados Unidos en la guerra contra los talibanes. A pesar de que Los Pinos estaba quizá menos preocupado que Ottawa por complacer al Tío Sam, se dio cuenta de que tenía que satisfacer a Washington y que haría lo que fuera necesario para crear una zona de seguridad continental, pero no un orden global dominado por Estados Unidos.

Aunque la oposición de la opinión pública mexicana a una guerra preventiva estadounidense era mayor que la que había en Quebec, Vicente Fox agradeció el esfuerzo diplomático de Canadá por lograr un compromiso de posponer la guerra, que fuera aceptable para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La visita relámpago de Jean Chrétien a la ciudad de México, en donde tuvo una reunión privada con Vicente Fox y habló por teléfono con Ricardo Lagos, presidente de Chile, estableció un eje temporal para quienes en el hemisferio occidental no querían respaldar un unilateralismo estadounidense, considerado infundado y cuyas consecuencias podían ser peligrosas. Evidentemente, América del Norte estaba lejos de elaborar lo que la Unión Europea llama una política extranjera y de seguridad común. En la elaboración de la política extranjera, se conservó a los gobiernos nacionales que, en una crisis considerada vital por todos los participantes, mantuvieron la autonomía de manera notable. La gobernabilidad era insignificante. Cualquiera que hubiera sido el papel desempeñado por el TLCAN en una posterior armonización continental, los tres gobiernos de América del Norte desde luego no lograron adoptar una postura coherente en cuanto a política extranjera en el tema de mayor importancia para el gobierno de Bush.

Los procesos de fondo de la gobernabilidad continental

Bajo del nivel de las caras institucionales presentes y futuras del TLCAN, las fuerzas del mercado han estado construyendo gobernabilidad continental de varios tipos, en algunos casos desde hace más de un siglo. Muy poco de esto tiene un verdadero alcance continental, pues principalmente se trata de dos relaciones bilaterales diferentes, impulsadas por presiones que vienen del centro continental, como se ejemplifica a continuación:

En las grandes regiones que engloban las dos fronteras nacionales, encontramos complejos sistemas tanto de gobernabilidad canadiense-estadunidesa como mexicana-estadunidesa. En el caso de la calidad del agua en la frontera, cuyo manejo puede vincular las fuentes de contaminación con sus víctimas inmediatas, se han elaborado esquemas de relaciones de gobernabilidad formal e informal independientes pero bastante desequilibrados. En los temas del aire en la frontera, donde los contaminantes pueden generar lluvia ácida en jurisdicciones alejadas del foco de contaminación, ha sido más difícil lograr una gobernabilidad fronteriza. La gobernabilidad trilateral canadiense-mexicana-estadunidesa no ha evolucionado ni siquiera en el área de la política ambiental.

Mucho de lo que podría pasar por gobernabilidad en América del Norte no involucra procesos políticos continentales. Por ejemplo, la armonización continental de normas o estándares quizá tenga menos que ver con el TLCAN y más con los tres Estados de América del Norte que participan en los sistemas de gobernabilidad global, como por ejemplo, en lo tocante a la regulación bancaria o los derechos de propiedad intelectual.

La revisión de las normas para los medicamentos de marca ha sido promovida por las grandes corporaciones transnacionales farmacéuticas estadunidesas (y europeas), que han estado luchando contra las compañías fabricantes de medicamentos genéricos, en todos los países para obtener la protección de su estatus de monopolio por más tiempo y así poder explotar sus marcas. Respecto a esto, el primer ministro Mulroney, sin esperar que las negociaciones comerciales redefinieran los derechos de propiedad intelectual, ajustó las leyes canadienses (que favorecían la producción de medicamentos más baratos por parte de las compañías fabricantes de genéricos) para cumplir con las demandas estadunidesas. Posteriormente, Estados Unidos y la Unión Europea hicieron que sus posturas, favorables a prolongar la protección de patentes para los medicamentos de marca, fueran aceptadas por el TLCAN y por la OMC. Las corporaciones transnacionales han utilizado ambos regímenes para hacer que los gobiernos periféricos de América del Norte se ajusten a sus demandas. Así pues, las firmas farmacéuticas de la Unión Europea utilizaron el mecanismo de solución de controversias de la OMC para forzar a Canadá a otorgarles una protección más duradera de la que había estado dispuesta a darles. Aunque los derechos de propiedad intelectual en el capítulo XVII del TLCAN son prácticamente idénticos a los del acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relativos al Comercio (ADPIC), el que Washington haya utilizado el organismo de solución de controversias de la OMC, y no el del TLCAN, como su espacio legal para presionar a Canadá para que hiciera más concesiones a las compañías de medicamentos de marca estadunidesas, hizo pensar que la gobernabilidad judicial continental había sido derrotada, en este caso, por el gobierno judicial global.

La banca, el pilar central del sector de los servicios financieros, presenta un panorama confuso, ya que América del Norte no es una zona idónea para la banca transnacional. Algunos bancos canadienses han operado por décadas en todo el hemisferio y, en menor medida, globalmente, mientras que todos tenían sucursales en el mercado estadunideso mucho antes de la liberalización del mercado. Por

su parte, los bancos de Estados Unidos también habían empezado a laborar en Canadá mucho antes del libre comercio. Con una banca menos fuerte, nacionalizada en 1982 después de una de las periódicas crisis monetarias, México se convertía en la víctima de la banca transnacionalizada. El TLCAN le exigió abrir sectores específicos de sus bancos reprivatizados a la inversión extranjera, pero en 1995 la crisis del peso le forzó a hacerlo completamente. Después de que una oleada de bancos extranjeros se fusionara y asociara con bancos nacionales, los mexicanos se encontraron con que sus bancos pertenecían casi por completo a extranjeros. A pesar de que en América del Norte hubo cierta armonización de las regulaciones de los tres sectores bancarios, no es mérito de ningún mecanismo de gobernabilidad continental creado por el TLCAN, sino de los tres bancos centrales que participan en el gobierno global del Banco de Pagos Internacionales, en Basilea, Suiza, y que luego aplican en casa las normas negociadas de forma multilateral.

La industria pesada tradicional muestra una tendencia continental más identificable. Al acero, columna vertebral de la vieja economía industrial, no le fue bien con el TLCAN, puesto que éste no logró eliminar ni el proteccionismo antidumping ni las medidas tributarias compensatorias, debido a lo cual las compañías de acero estadounidenses mantuvieron una actitud hostil hacia las exportaciones de acero canadiense. Cuando, muy a su pesar, las empresas canadienses realizaron grandes inversiones en Estados Unidos, se mostraron tan activos como los miembros estadounidenses del Instituto Estadunidense del Hierro y del Acero (American Iron and Steel Institute). Además, como actores de la economía de Estados Unidos, ejercieron presión, junto con el sindicato de los trabajadores del acero —que, por cierto, en últimas fechas casualmente ha sido dirigido por presidentes canadienses— para exentar a Canadá (y también a México) de más impuestos preventivos a las importaciones extranjeras. Esto da a entender que, en este sector, existe una gobernabilidad importante del nuevo mercado, por lo cual las compañías canadienses han sido de cierta manera forzadas a adoptar los usos estadounidenses para sobrevivir en la economía de América del Norte.

La discusión de si los alimentos genéticamente modificados (GM) tendrían que ser etiquetados nos dice algo de la gobernabilidad continental. En cada país, esta lucha política enfrenta a la industria (la agroindustria que ha creado las semillas o ganado GM, los agricultores, quienes cultivan y venden estos productos; las compañías procesadoras de alimentos y los gobiernos que han apoyado la aplicación de estos hallazgos de la ciencia a la economía agrícola) contra las organizaciones sanitarias y de consumidores que están pidiendo que los ciudadanos tengan la información y, por lo tanto, la capacidad de decidir qué comer. Pueden detectarse algunos elementos de la gobernabilidad continental controlados por Estados Unidos cuando una corporación transnacional, como Monsanto, interviene en el debate canadiense; o cuando, bajo la fuerte presión de las embajadas de Estados Unidos y Canadá, y de compañías como Monsanto, el gobierno de Fox retira del Congreso mexicano un proyecto de ley que obligaría a etiquetar la comida GM.

En la lucha por etiquetar lo GM, de lo que se busca es mantener el asunto *fuera* de las agendas gubernamentales. Pugnar por mantener un asunto distinto *en* la agenda

también es significativo. Éste es el caso de los gobiernos nacionales que subsidian la industria energética, con lo que se mantiene bajo el precio del combustible a base de hidrocarburos y se fomenta el consumo de combustible fósil, lo cual incrementa el calentamiento global. La gobernabilidad continental desempeñaría un papel protagónico si el TLCAN persistentemente fomentara entre los gobiernos el subsidio a sus industrias petroleras y prestara oídos a los reclamos sociales al promover un sistema energético sustentable, capaz de evitar el inminente desastre del sobrecalentamiento mundial. El nuevo Grupo de Trabajo de Energía para América del Norte apoya los esfuerzos de sus miembros por incrementar las exportaciones de energía vieja de Canadá y México hacia Estados Unidos.

La manera en que las corporaciones resuelven sus asuntos internos suele considerarse una cuestión privada, suponiendo que respetan las leyes gubernamentales y los reglamentos propios del sector empresarial. Sin embargo, el colapso de enormes compañías como Enron y Worldcom perjudicaron de tal manera a sus empleados, que la privacidad del mercado se volvió un asunto público en Estados Unidos. Cuando Washington o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Securities and Exchange Commission) volvió a redactar sus leyes y sus códigos empresariales, la gobernabilidad en los mercados de capital canadienses y mexicanos cambió para adoptar normas reguladoras paralelas. Mientras tanto, las bolsas de valores estadounidenses están creando sociedades con las canadienses, conforme se continentaliza el comercio de activos en el contexto de un sistema de mercados nacionales que convergen globalmente.

Conclusión

Solamente podemos especular sobre el contenido y la forma que tendrá una mayor integración, pero las propuestas de la comunidad empresarial canadiense dejaron algo en claro: no entendieron la lógica de la interdependencia. A pesar de las profundas diferencias de poder y la dependencia en la relación de Canadá y Estados Unidos, la Casa Blanca de Bush no pudo soslayar el gran interés nacional de mantener las fronteras abiertas. El Grupo de Trabajo para la Ley de Mejoramiento de Manejo de Datos Estadunidense (American Data Management Improvement Act Task Force), orientado a cuestiones de seguridad en la frontera norte, “cree firmemente que existen dos elementos de seguridad [...] Primero, se debe proteger a la población de actos terroristas y otro tipo de daños. Segundo, se debe preservar la seguridad económica de Estados Unidos y de sus socios comerciales”. Este último punto depende de un movimiento de individuos eficiente y lícito y de una actividad comercial legal.³⁰ Por un lado, las propuestas empresariales, alimentadas por el pánico, subestimaron la fuerza negociadora de Canadá; por el otro, en un “arrebato de lógica”, los empresarios y los *think tanks* canadienses sobreestimaron cuán atractivo resulta para Estados Unidos cualquier acuerdo estratégico con Canadá.

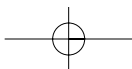
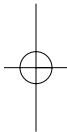
³⁰ Además, recomendó ampliamente que Canadá fuera incluido como socio total para proteger la frontera común.

Todas las propuestas de política integracionista, sin importar cómo fueron realizadas, coincidieron en un punto: el statu quo no es aceptable. La relación canadiense-estadunidense, el TLCAN y las relaciones continentales más amplias necesitaban ser arregladas, revisadas y redefinidas. En este contexto, los atentados del 11 de septiembre representaron para Canadá y México un reto y una oportunidad para establecer metas claras para el futuro rumbo de su relación internacional más importante.

Desde que suscribieron el tratado comercial de América del Norte, muchos grupos empresariales canadienses y mexicanos han sido fervientes creyentes del determinismo económico, haciendo que la integración silenciosa sea una profecía que se autorrealiza. En su nivel más básico, los integracionistas compartieron una sensación de destino manifiesto de América del Norte, dando por sentado que la integración a largo plazo no sólo era positiva sino inevitable. De acuerdo con Focal, “es importante enfocarse ahora en los detalles en lugar de en las generalidades y empezar a juntar los elementos para construir la integración”.³¹ Al ver resultados positivos (una situación en donde todos ganan) en el juego entre la soberanía y la seguridad, los integracionistas creyeron que la independencia política de Canadá no se vería comprometida por una mayor integración con Estados Unidos, ya que una profundización del TLCAN protegería a Canadá del unilateralismo estadunidense. Si soberanía significaba tener un lugar en la Organización de las Naciones Unidas y una bandera distintiva, la Gran Idea no representaba un problema, pero sí involucraba autonomía en la elaboración de las políticas, entonces la Gran Idea implicaba una subordinación completa y prácticamente una anexión.

El actual TLCAN, al que amamos u odiamos, está institucionalmente muerto al margen de sus procesos judiciales disfuncionales. Es difícil concebir una imaginada gobernabilidad de América del Norte, a la que se le ha dado un peso institucional, aunque nada impide que las dos periferias armonicen sus políticas con las de la hegemonía. Bajo la superficie, la gobernabilidad real de América del Norte adopta formas muy distintas, la mayor parte de ellas animadas por el Tío Sam. La voz del futuro del TLCAN tendrá probablemente un marcado acento estadunidense.

³¹ Wilson-Forsberg, *North American Integration*.



CRITERIOS PARA EVALUAR LA EXPERIENCIA JURÍDICA DEL TLCAN

UN ESTUDIO DE CASO: EL AUTOTRANSPORTE DE CARGA

*Jorge Witker Velásquez**

Introducción

Al cumplirse diez años de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es necesario, para efectos de diagnóstico y evaluación, establecer una clara distinción entre el texto original, suscrito y ratificado por los tres países, y la implementación e interpretación que las autoridades mexicanas han realizado durante la administración del presidente Zedillo y en lo que va del sexenio del presidente Fox. Este artículo comprende dos apartados. El primero, sintetiza los problemas y asimetrías de origen que presenta el TLCAN en su texto original. El segundo aborda la forma como las autoridades federales mexicanas lo han instrumentado e interpretado poniendo el énfasis en el caso del autotransporte de carga, tema aún pendiente entre Estados Unidos y México.

Problemas jurídicos de origen

Una de las cuestiones estratégicas del funcionamiento del TLCAN se ubica en la jerarquía que cada país otorga a las obligaciones y derechos derivados del tratado. En efecto, mientras que para México tiene el carácter autoaplicativo que le otorga el artículo 133 de la Carta Fundamental; para Estados Unidos, en cambio, tiene carácter de acuerdo congresional, lo cual le permite posponer o limitar una obligatoriedad vertical, dilatando sus efectos en el territorio de los estados y condados; por su parte, Canadá, con un esquema de negociación con las provincias y regiones, aplica el TLCAN en forma condicionada.

Esta asimetría jurídica se plasma en que el TLCAN en el derecho estadounidense, es materialmente una ley federal más (Implementation Act), por la cual los estados se reservan algunas materias que éste no afecta y que, muchas veces, son fuente de controversias para los exportadores mexicanos; es decir, mientras el TLCAN para México es un tratado internacional autoaplicativo en todo lo que no contradiga artículos concretos de la carta constitucional, en Estados Unidos, sus efectos son heteroaplicativos, por el carácter de acuerdo congresional, y se expre-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: <witker@servidor.unam.mx>

san en la ley de implementación que, como toda ley federal, tiene la participación y presencia de los representantes de las distintas actividades económicas y estados o regiones del país del norte. A esta evidente asimetría jurídica se suma el hecho de que Estados Unidos no ha suscrito las convenciones de derecho de los tratados de 1969 y 1986, situación distinta de la de México y Canadá que sí han firmado ambos instrumentos internacionales.¹

Otro aspecto a considerar es que el TLCAN, suscrito y ratificado por México en noviembre de 1993, entró en vigor el 1 de enero de 1994, y que el texto original del tratado, en esa fecha, establece entre los objetivos del artículo 101 lo siguiente: “Las partes de este tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio, es decir, Canadá, Estados Unidos y México se obligan a crear o establecer una zona de libre comercio, en función del artículo XXIV del GATT de esa época”.

En términos de esa obligación, una zona de libre comercio es la primera etapa de un proceso de integración elemental que se inclina más hacia una suerte de cooperación que hacia compromisos más orgánicos propios de los procesos de integración.

En ese tenor, la zona de libre comercio se refiere legalmente al intercambio de bienes y mercancías originarias de los tres países que programan etapas degravatorias para sus intercambios recíprocos. Esto es, el TLCAN es, de origen, un instrumento de carácter mercantil, centrado exclusivamente en el intercambio de bienes y mercancías. En consecuencia, los temas que se regulan en los capítulos X, “Compras gubernamentales” XI “Inversiones”, y XII “Servicios” no tienen una base legal propia, ya que son temas de una etapa superior de un proceso de integración que se puede ubicar en los llamados mercados comunes. Es más, estos temas que comprometen políticas públicas, para poder operar en un escenario ampliado de varios países, requieren en forma imperativa instituciones de carácter supranacional, de las cuales carece el TLCAN, e incluso rechaza de origen.

Posteriormente, en diciembre de 1995, los tres países miembros del TLCAN suscriben el tratado multilateral de comercio que transforma al GATT en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en el cual se incorporan alrededor de 18 acuerdos multilaterales en materias específicas que integran un verdadero nuevo derecho multilateral del comercio internacional. Como ejemplo, baste señalar que en el esquema multilateral hay un acuerdo específico conocido como General Agreement on Trade and Services (GATS), que regula todo el universo de servicios,

¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969: artículo 30, sobre la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia y artículo 59, sobre la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y las Organizaciones, 21 de marzo de 1986: artículo 30, sobre la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia; y artículo 59, sobre la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior.

considerando los distintos niveles de desarrollo de la comunidad de miembros de la OMC, a la cual México se adhirió con un conjunto de reservas que hasta la fecha se mantienen sin concesión alguna, por ejemplo, en lo que se refiere al servicio de autotransporte terrestre. También conviene mencionar que, en cuanto a las compras gubernamentales, la OMC cuenta con un instrumento para ese fin, pero tiene el carácter de acuerdo plurilateral, por lo que, a diferencia de los acuerdos multilaterales antes mencionados, admite reservas propias de los distintos niveles de desarrollo de los países miembros de la OMC.

Finalmente, en materia de inversiones existe un acuerdo relacionado con el comercio de mercancías que no tiene mayor trascendencia para el comercio internacional contemporáneo; a nivel multilateral, la liberalización de inversiones no ha podido avanzar más ya que, como se recordará, el intento de la OECD de crear el acuerdo multilateral de inversiones (AMI) resultó frustrado debido a la negativa de países como Francia, Canadá, India y Brasil; es decir, en el campo de las inversiones, pese a los intentos de liberalización mundial, sólo se ha podido avanzar a través de los APRIS (Acuerdos de Protección Recíproca de Inversiones) y México ha suscrito más de quince de estos acuerdos bilaterales.

En síntesis, los temas ajenos a una zona de libre comercio, como son los de compras de gobierno, inversiones y servicios, se encuentran en una situación de incertidumbre jurídica en el derecho interno mexicano, puesto que su inclusión en el TLCAN transgrede el artículo 101, que crea una zona de libre comercio. Por otra parte, con ocasión de la suscripción y ratificación de la OMC, que en general sí contempla acuerdos para ellos, y cumpliendo con el principio de que un tratado posterior priva sobre el anterior, concluimos que tales temas en el TLCAN son inválidos, y que la OMC y sus respectivos acuerdos multi y plurilaterales son los instrumentos que realmente aplican.

No está de más recordar que los temas mencionados, más los de propiedad intelectual y política de competencia, fueron recién negociados en las conferencias de Doha (2001) y Cancún (2003), donde la gran mayoría de la comunidad internacional aceptó someter a regulaciones internacionales dichos asuntos, siempre y cuando los subsidios agrícolas que imponen la Unión Europea y Estados Unidos al mundo sean eliminados. De igual forma, la Conferencia Ministerial de Ginebra (julio de 2004) acordó, con anuencia de Estados Unidos y la Unión Europea, fijar una fecha para iniciar la gradual eliminación de los subsidios agrícolas.

Otra asimetría de origen la hallamos en el capítulo VII, referido al sector agropecuario, en el cual México renuncia a todas las reservas que le otorgaba el protocolo de adhesión al GATT de 1986.

Al respecto, la transformación de las barreras no arancelarias en aranceles o tarifas cupo constituye una evidente asimetría de origen, ya que el sector agropecuario, a nivel global y de la propia OMC, es un sector regulado no precisamente por tarifas y aranceles sino por una variada y prolifera gama de instrumentos no arancelarios, como permisos, certificaciones, requisitos fitosanitarios y pecuarios, con-

tingencias y, lo que es una práctica usual de los países industrializados, las llamadas prácticas desleales de comercio internacional caracterizadas por subsidios y dumping temporales que constituyen medidas frecuentes en el mercado de productos agropecuarios.

Conviene señalar que la transformación de barreras no arancelarias en aranceles-cupo fue teóricamente compensada a través de un mecanismo llamado cupos de importación, que fijaba determinados contingentes de productos anuales complementarios a la oferta interna y, en consecuencia, complementarios a los productores nacionales. Este mecanismo prepararía el sector productivo nacional, durante un lapso de diez y quince años, para una competencia abierta con los productores americanos.

En este mismo ámbito, el TLCAN no limitó ni prohibió los subsidios a los productos agrícolas estadounidenses que impactarían en los hechos el mercado interno y, consecuentemente, la producción de granos y otros productos primarios; es decir, en el sector agropecuario, México se comprometió a abrir su mercado interno sin que, de origen, exigiera una competencia leal entre los productores americanos y mexicanos.

Recordemos que en la época en que se suscribe el TLCAN Estados Unidos manejaba, y todavía maneja, diferentes tipos de apoyos agrícolas para su sector productivo interno. A título de ejemplo, mencionaremos algunos de ellos.

- a) En décadas anteriores, Estados Unidos impuso restricciones cuantitativas (cuotas) a las importaciones de diversos productos agrícolas, entre los que destacan el azúcar y productos que contienen azúcar, los manís, la carne de vacuno, el algodón, el tabaco y el trigo. Estas cuotas, autorizadas en el marco de la sección XXII de la Agricultural Adjustment Act de 1937 y la Meat Import Act de 1964, permitían al presidente imponer restricciones cuantitativas a productos agrícolas que tuviesen un impacto negativo en los precios internos. Para ello, Estados Unidos obtuvo en 1955 una exención (*waiver*) de las reglas aplicadas por el GATT al comercio agrícola. Como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, ese país, al igual que otros signatarios del acuerdo, ha debido tarifificar estas cuotas y transformarlas en aranceles-cuotas (*tariff rate quotas*, TRQS) que hasta ahora no se ha cumplido.
- b) Estados Unidos, al igual que otros países, controla la importación de todas las plantas, animales y productos animales que potencialmente pudieran introducir nuevas pestes o enfermedades en la agricultura y en el sistema alimentario. Estas medidas sanitarias y fitosanitarias son responsabilidad del servicio de inspecciones (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS) del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. APHIS decide qué productos pueden ingresar al mercado estadounidense, con base en el riesgo que presentan de introducir pestes y enfermedades al país. Esta facultad discrecional se mantiene hasta la fecha.
- c) Estados Unidos conserva también un gran número de normas y reglas que gobiernan la higiene e inocuidad de los alimentos importados. Con excepción

- de las carnes rojas y carnes de pollo, cuyos estándares e inspecciones son responsabilidad de *Servicios de Seguridad e Inspección de los Alimentos* (Food Safety and Inspection Service, FSIS) del Departamento de Agricultura, la Administración de Alimentos y Medicamentos (Food and Drug Administration, FDA), del Departamento de Salud, es responsable por el resto de los productos. A nivel estatal, esta normativa aún se aplica a productos de exportación mexicanos.
- d) Las carnes rojas y de pollo solamente pueden introducirse a Estados Unidos desde países y plantas aprobadas por el FSIS. Bajo la Federal Meat Inspection Act, los países que deseen obtener autorización para exportar al mercado estadounidense deben desarrollar primero un sistema de inspección y normas internas iguales o equivalentes a los requerimientos existentes en Estados Unidos. Una vez que el país ha sido autorizado para exportar carnes y subproductos, el FSIS utiliza los servicios de inspección locales para certificar las plantas y realizar inspecciones. El uso de estos estándares es obligatorio en la industria faenadora de carne.
- e) Estados Unidos impone severas restricciones al uso de pesticidas y otros compuestos químicos utilizados en productos agrícolas y alimentos comercializados en ese país. En 1996, el Congreso aprobó una nueva legislación (*Food Quality Protection Act*), con base en la cual se inició una reforma estructural a las reglas para el uso de pesticidas. En el marco de esta ley, la Agencia para la protección ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) fue autorizada para establecer niveles de tolerancia de residuos para todos los pesticidas, herbicidas y fungicidas utilizados en productos agrícolas y alimentarios. A su vez, la FDA es la encargada de realizar el monitoreo de las normas establecidas por la EPA, tanto para productos nacionales como importados, con excepción de las carnes rojas y de pollo, así como sus subproductos, que son responsabilidad del FSIS. Esta norma está vigente dentro del TLCAN.
- f) Estados Unidos exige también que las importaciones de frutas y hortalizas frescas cumplan con estándares de tamaño, calidad y maduración. Estos estándares deben aplicarse a los productos de origen nacional bajo las llamadas *marketing orders*. No obstante, Estados Unidos impone restricciones similares a las importaciones en algunos rubros. Los melones de Colima, por ejemplo, son víctimas de este reglamento estatal en California.
- g) Finalmente, a ocho años de vigencia del TLCAN, una nueva ley, conocida como Farms Bill, formalizó un programa de subsidios propuesto por Bush y aprobado por el Congreso el 13 de mayo de 2002. Esta ley aumentó la inversión en este rubro hasta 80 por ciento. Así, mientras que la Ley Agrícola de 1996 procuraba que las decisiones sobre qué producir y en qué cantidad fueran determinadas por los precios del mercado, la nueva ley garantiza niveles de rentabilidad mínima, lo que aísla al productor de las señales del mercado. De esta manera, se asegura el precio, garantizado por el gobierno estadounidense, para el maíz, el trigo, la avena, la cebada y el sorgo; y se crea un sistema de “precios objetivos”, que permite pagos suplementarios a las granjas cuando los precios bajan de ciertos niveles establecidos.

En síntesis, la asimetría de origen, y todavía vigente, del capítulo agrícola del TLCAN es evidente y, al parecer, permanente.

Otra asimetría de origen se presenta en energía y petroquímica básica. El capítulo VI del TLCAN regula todos los hidrocarburos contemplados en los artículos 27 (titularidad pública exclusiva) y 28 (función estratégica) de nuestra constitución. Por lo que, al someterse a las regulaciones establecidas en el artículo 102 del propio TLCAN, que en el inciso B señala “promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio” pasan a ser tratados como una simple mercancía. Esta transformación de un recurso natural, propiedad de la nación y de manejo exclusivo por parte del Estado, en mercancía tiene efectos jurídicos que a diez años se perciben con más claridad. En la época de las discusiones sobre el TLCAN, los responsables de la negociación afirmaban que el tratado debía someterse a la Constitución y no la Constitución al tratado, y esgrimieron como evidencia la tesis de que el artículo 27, que reserva a la nación la propiedad de los hidrocarburos, se mantenía inalterado, por lo que el país conservaba dichos recursos bajo su dominio y soberanía. Sin embargo, la tesis, a todas luces teórica, no impide la transformación de los hidrocarburos en mercancías, ya que dichos recursos son propiedad de la nación mientras se mantienen en el subsuelo, pero una vez transformados en productos comercializables, dejan de tener significado y trascendencia económica para la federación y para su organismo descentralizado y autónomo, conocido como Petróleos Mexicanos (Pemex).

Como se afirma claramente en los objetivos del TLCAN, las mercancías deben regularse y manejarse a través de una competencia leal. Los hidrocarburos, por su calificación constitucional, no pueden manejarse en términos de competencia leal, como lo postula el TLCAN, ya que Pemex, como monopolio natural aceptado y reconocido en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, tiene la competencia exclusiva para controlar la exploración, explotación, distribución, comercialización y venta de primera mano de los productos del petróleo y derivados de los hidrocarburos.

Bajo esta tesis, Pemex debería actuar de dos maneras en relación con este recurso natural y de cara al TLCAN.

- a) Puede, como lo está haciendo en cierta medida, elaborar subproductos del petróleo en plantas petroquímicas propias para apoyar a los sectores industriales, o para su exportación a terceros países. Dichos productos, al ser procesados exclusivamente por plantas pertenecientes a Pemex, caen en el grupo de productos obtenidos a través de una cadena industrial monopólica, por lo que si van al mercado americano son sancionados por la legislación *antitrust* que rige este ámbito del derecho de la competencia.
- b) También puede convenir con inversionistas extranjeros la posibilidad de levantar plantas de inversión extranjera, ofreciendo a cambio petróleo con precios subsidiados, cuestión que es aceptada en la OMC cuando se trata de países emergentes y de recursos naturales estratégicos. Sin embargo, los productos obtenidos de este acuerdo con inversionistas extranjeros, por el hecho de

recibir una materia prima subsidiada, caen en el ámbito de las prácticas desleales que se regulan y que permiten aplicar impuestos compensatorios a los productos que, directa e indirectamente, hayan recibido dicho subsidio.

Ésta es la situación de origen que se estableció en el capítulo VI del TLCAN y que muy pocas investigaciones han percibido.

La última reforma al anexo 401 del TLCAN, realizada por el Senado de la República, que cambia la regla de origen del petróleo, sustituyendo el origen mexicano por el origen que otorgan las plantas refinadoras de los Estados Unidos, tiene las consecuencias jurídicas comentadas anteriormente, derivadas de la negociación reseñada: confirma la tesis de que el petróleo mexicano ya es un recurso natural de la zona norteamericana y que México ha perdido toda la ventaja comparativa que le confería su condición de productor de hidrocarburos. Ahora el petróleo mexicano se asimila al petróleo canadiense o venezolano, anulando todo atractivo de ser productor de hidrocarburos en América del Norte.

Hay asimetrías de origen también en los tres capítulos referidos a la resolución de controversias: el capítulo XI, de inversiones; el capítulo XIX, de revisiones de dumping y subvenciones, y el capítulo XX, sobre las interpretaciones del TLCAN.

- a) La resolución de controversias en materia de inversiones se contempla en el capítulo XI, que establece un sistema mediante el cual inversionistas individuales o en representación de una empresa pueden reclamar, ante un tribunal de arbitraje internacional, violaciones cometidas por un gobierno, empresas estatales o municipales. En efecto, el inversionista extranjero en México que tenga una queja o pretensión debe notificar de la misma a la parte contraria (el gobierno de México) al menos noventa días antes de que la queja se someta a arbitraje. Esto le obliga a que renuncie a toda demanda judicial bajo las leyes mexicanas.

El principio que orienta este capítulo es el de trato nacional, por medio del cual al inversionista extranjero debe tratarse como mexicano y debe estar en principio, protegido si se presentara un conflicto con las autoridades nacionales. En materia de solución de controversias, el derecho que se otorga al inversionista extranjero de iniciar un juicio arbitral internacional en contra de México es inédito en el comercio internacional, pues tal iniciativa correspondía únicamente a los Estados.

En consecuencia, se crea un sistema de adjudicación en que las partes depositan en los particulares el control del inicio de un arbitraje, en el que se dirimirá la posible responsabilidad internacional del Estado anfitrión por violación a las obligaciones establecidas en este capítulo.

Jurídicamente, es discutible la validez constitucional de dicho capítulo, por cuanto atenta contra el principio de la cláusula Calvo que, según el artículo 27 de la Carta Fundamental, establece que los extranjeros que actúen en

el ámbito nacional deberán renunciar a pedir la protección de sus gobiernos, en caso de que tengan algún conflicto o controversia con el Estado mexicano. Independientemente de lo anterior, conviene señalar que, lamentablemente, ya vencieron los plazos para haber planteado esta inobservancia constitucional del TLCAN.

- b) La resolución de controversias en revisiones de dumping y subvenciones se encuentra en el capítulo XIX que es, tal vez, uno de los capítulos más originales y positivos del TLCAN. En efecto, se trata de que las resoluciones definitivas que aplican cuotas compensatorias y derechos antidumping, expedidas por las autoridades administrativas de Canadá, Estados Unidos y México, puedan ser revisadas por árbitros de designación cruzada de las nacionalidades de los casos en conflicto. Se trata de revisar cómo la autoridad administrativa respectiva aplicó su propia ley en materia de prácticas desleales a los casos sometidos a su conocimiento.

Este capítulo ha sido utilizado ampliamente tanto por Canadá como por México y se ha observado que, en la mayoría de los casos, la aplicación que hacen las autoridades estadounidenses de su legislación, tiene rasgos proteccionistas y discrecionales evidentes.

- c) Finalmente, el capítulo XX se destina a resolver controversias que surgen de la aplicación o interpretación que cada país hace del TLCAN en su respectivo territorio. Aquí, los casos de la fructosa y del transporte de carga terrestre han evidenciado poca efectividad en cuanto al acatamiento de las resoluciones de los paneles cuando éstas no favorecen los intereses de la potencia hegemónica.

También es evidente que las asimetrías jurídicas planteadas al principio, relacionadas con las distintas jerarquías que el TLCAN tiene en los sistemas jurídicos, abren grandes espacios a la incertidumbre y la complejidad en materia de la obligatoriedad que tal instrumento tiene para cada uno de los países.

El sistema de paneles, en materia de controversias, ha sido criticado y calificado de inconstitucional tanto en Estados Unidos como en México. En efecto, en Estados Unidos, la existencia de paneles viola los derechos de las personas de solicitar una revisión judicial ante un tribunal debidamente constituido, de acuerdo con el artículo III de la Constitución estadounidense. Los árbitros o panelistas no son designados por el presidente y ratificados por el Senado, como se exige para los jueces federales, según el artículo II, fracción II, conocido como “cláusulas sobre nombramientos”. Estos problemas aún están pendientes y no han sido resueltos de manera definitiva ante los tribunales estadounidenses.

En México, existe también una incertidumbre procesal respecto al juicio de amparo previsto en la Constitución, del cual no pueden excluirse las decisiones de un panel emitido para resolver controversias en el contexto del TLCAN.

Por último, el capítulo X del TLCAN sobre compras gubernamentales impone una rígida disciplina a las compras y adquisiciones que realizan las dependencias gubernamentales en los tres países, como una forma de transparentar y hacer más

eficientes dichas actividades. Este capítulo, que a nivel de la OMC tiene el carácter de tratado plurilateral, en el TLCAN exhibe asimetrías de origen.

Sólo a título de ejemplo, describiremos lo que pasa con las compras gubernamentales en materia de medicinas y fármacos entre Estados Unidos y México. En México, el gobierno federal compra volúmenes por una cantidad superior a los 17 000 millones de pesos anualmente, a través de las dependencias del sector salud, a laboratorios nacionales y extranjeros, lógicamente bajo la disciplina de la Ley de Adquisiciones mexicana. Por su parte, los gobiernos federal y estatales de Estados Unidos no adquieren a nivel público ni medicinas ni fármacos, dado que su sistema se basa esencialmente en el seguro privado, que es el que cubre porcentajes de los gastos que los ciudadanos asegurados realizan en materia de medicamentos.

Esta asimetría de origen fue una de las tantas concesiones gratuitas que México otorgó sin obtener nada a cambio, ya que entregó su mercado interno a los laboratorios transnacionales, al mismo tiempo que los fabricantes mexicanos se vieron obligados, ante la operatividad de este capítulo X, de presentarse a licitar las compras que antes el gobierno federal hacía con un criterio de apoyo a los intereses y productores nacionales. Hoy, los laboratorios mexicanos fueron absorbidos por laboratorios extranjeros o simplemente cerraron sus instalaciones, ya que perdieron toda posibilidad de competir con tan poderosas empresas extranjeras.

Implementación y aplicación del TLCAN por las autoridades mexicanas: el caso del autotransporte de carga

A los problemas y complejidades que se derivan del texto del TLCAN, negociado esencialmente por economistas, se suman la evidente incompetencia, desinformación o mala fe con que se han comportado los funcionarios responsables de la implementación de este tratado. Por razones de espacio, enumeraremos sólo algunos de los errores cometidos en estos diez años, para luego pasar al estudio detallado del caso del autotransporte de carga.

La Subsecretaría de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Economía, que tiene a su cargo la supervisión de los derechos de México en los diversos capítulos del tratado, ha actuado en forma ambigua en una serie de casos; por ejemplo, ha permitido un uso arbitrario de petición y registro de seudoinversionistas extranjeros al mecanismo de solución de controversias del capítulo XI (Centro internacional de arreglos de diferencias en materia de inversiones), sin evaluar la legitimidad procesal de los solicitantes; es decir, sin exigir mínimamente una prueba efectiva de la o las inversiones, supuestamente afectadas.

Por el modelo económico vigente desde la suscripción del TLCAN, caracterizado por la lucha contra la inflación exclusivamente, los cupos de importación para productos agropecuarios no fueron respetados; por el contrario, de cumplir una función complementaria a la oferta y producción interna, se transformaron en productos sustitutos en la mayoría de los casos (ejemplo: maíz, frijol, sorgo, cárnicos, etc.). Los diez y quince años que se pactaron para preparar a los productores

agrícolas para la competencia se esfumaron por decisiones de funcionarios del gobierno federal. Es más, los subsidios fiscales otorgados en los primeros diez años del tratado por las autoridades, que debían someterse estrictamente a los montos pactados, esperan sanción, pues no fueron autorizados por el Congreso de la Unión.

La Secretaría de Economía, específicamente la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, ha prohijado a un grupo de despachos jurídicos relacionados con intereses extranjeros, lo cual ha inducido a las empresas nacionales a desistir de realizar acciones legales, a fin de establecer arreglos que favorecen a los exportadores estadounidenses. Los productores de cárnicos porcícolas del Consejo Mexicano de Porcicultura han sido los perjudicados por tales acciones de los gobiernos, tanto de Ernesto Zedillo como de Vicente Fox.

*El caso del autotransporte
como evidencia de una implementación equivocada*

Al cumplirse diez años de vigencia del TLCAN, el autotransporte de carga era todavía de los puntos pendientes, materia de una controversia prolongada entre Estados Unidos y México. El panel establecido para resolver el conflicto con Estados Unidos emitió su resolución final favoreciendo a México en febrero de 2001. Sin embargo, dicho fallo no fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, requisito básico para exigir su cumplimiento, siendo responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumplir con dicha exigencia legal.

Pese al fallo favorable, establecido por el capítulo XX, que otorgaba a México la facultad de aplicar “medidas de efecto equivalente”, hasta la fecha el gobierno federal no ha ejercido derecho alguno a favor de los transportistas mexicanos. Al contrario, llevado por una postura dogmática de la Secretaría de Economía, se ha liberalizado totalmente la inversión extranjera en materia de servicios, a pesar de que Estados Unidos no ha permitido que los mexicanos presten el servicio de carga internacional a lugares en el interior de ese país.

Con esta actitud, que separa la prestación del servicio de transporte internacional de la inversión, abre la posibilidad de que inversionistas estadounidenses cubran no sólo el mercado nacional de carga o cabotaje, sino que también los tracto-camiones estadounidenses puedan circular por todo el territorio nacional.

Además, la designación de árbitros mexicanos se ha concentrado en un número reducido de abogados que, al ser elegidos por empresarios y autoridades estadounidenses (elección cruzada), son proclives a los intereses de ellos. Los árbitros mexicanos que han mostrado independencia y autonomía han sido de hecho eliminados de la lista de árbitros elegibles.

La solución pragmática que rige en la actualidad es limitar la entrada de autotransportistas de ambos países en la línea fronteriza respectiva, entabando en partes el libre flujo de las mercancías exportadas e importadas que son transportadas por vía terrestre desde cada lado de la frontera.

La amenaza mayor para los autotransportistas mexicanos es que la Secretaría de Economía, a partir del 1 de enero de 2004, está permitiendo la entrada de empresarios estadounidenses vía inversiones neutras o directas en empresas prestadoras de servicios de autotransporte de carga interna, lo cual desplaza injustamente a los transportistas nacionales.

Se trata de una interpretación unilateral de la descalendarización de las reservas del capítulo XI (Anexo 1) que confunde el transporte de carga internacional con la carga nacional, reservada exclusivamente a mexicanos, desligándola además de los incumplimientos del capítulo XII, olvidando que la inversión está subordinada al servicio según lo prescribe el artículo 1112 del propio TLCAN. No está de más reiterar que dicho tratado debe en todo momento estar de acuerdo con el texto constitucional vigente.

El autotransporte de carga se encuentra regulado en el capítulo XII bajo el rubro "Comercio Transfronterizo de Servicios"; y la inversión respectiva, en el capítulo XI. Como parte del capítulo XII de servicios, se le aplican los principios de trato nacional (artículo 1202), el trato de nación más favorecida (artículo 1203), el de no exigir presencia local (artículo 1205). Este concepto de prestación transfronteriza de un servicio, según las definiciones del artículo 1213, establece la subordinación de la inversión al servicio al señalar que "No incluye la prestación de un servicio en el territorio de una Parte mediante una inversión", tal y como está definida en el artículo 1139, "Inversión-definiciones".

Según esta premisa de integralidad del TLCAN, en donde la inversión se subordina al servicio de autotransporte de carga, tres fueron los aspectos negociados originalmente: *a)* servicio de autotransporte interno de carga, que es aquel servicio que opera con origen y destino dentro del territorio nacional; *b)* servicio de autotransporte internacional de carga, que opera de un país del extranjero al territorio nacional o viceversa, e inversiones extranjeras, neutras o directas; y *c)* inversiones implicadas en la prestación de los servicios descritos en los puntos anteriores.

- a)* Respecto al servicio de autotransporte interno de carga, quedó reservado exclusivamente a mexicanos y empresas mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros, según la reserva IM-69 del Anexo 1, lista de México del TLCAN que a la letra dice lo siguiente:

Se requiere de un permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para proporcionar los servicios de autobús interurbano, servicios de transportación turística y servicios de transporte de carga, desde o hacia el territorio de México.

Sólo los nacionales mexicanos y empresas mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros podrán proporcionar tales servicios. No obstante el párrafo 2, las personas de Canadá o de Estados Unidos podrán recibir un permiso para operar servicios internacionales de fletamento por autobús a o desde el territorio de México.

Sólo los nacionales mexicanos y las empresas mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, utilizando equipo registrado en México que haya sido construido en México o legalmente importado y con conductores que sean nacionales mexicanos

podrán obtener permiso para prestar servicios de camión o autobús para transportar bienes o pasajeros entre dos puntos en el territorio de México.

Por lo anterior, afirmamos que esta reserva la debe defender y cumplir la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- b) Respecto al servicio de autotransporte internacional de carga que opera de un país del extranjero al territorio nacional o viceversa se convino que los autotransportistas mexicanos entrarían libremente a territorio estadounidense y que los estadounidenses lo harían al territorio nacional (desde o hacia el territorio de México).

El TLCAN estableció originalmente que el libre tránsito en ambos sentidos se aplicara paulatinamente, primero entre estados fronterizos y a partir del año 2000 a ambos territorios íntegramente. También autorizó desde el 1 de enero de 1995, la inversión para desarrollar empresas a ambos lados de la frontera, bajo los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida.

- c) Por último, respecto a las inversiones extranjeras neutras y directas en el sector de autotransporte de carga, existe una confusión tanto en el texto del propio TLCAN (Anexo 1, "Calendario de Reducción") como en la Ley de Inversiones Extranjeras (artículo 6 transitorio) que debe resolverse urgentemente, pues se habla de inversión en empresas establecidas o por establecerse que presten servicio de transporte de carga internacional entre puntos en el territorio de México y que, a partir del 1 de enero de 2004, pueden ser totalmente estadounidenses. Esta confusión es evidente, pues el transporte de carga entre puntos en el territorio de México es carga interna y no internacional, y la primera está reservada exclusivamente a mexicanos y a sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros.

Sobre la base del carácter unitario, integral y de subordinación que debe tener la inversión respecto al servicio de autotransporte de carga, concluimos que México debe plantear una aclaración o modificación al texto del TLCAN en el seno de la Comisión de Libre Comercio del propio tratado.

Incumplimiento de Estados Unidos

La descripción del marco convenido en el TLCAN evidencia los derechos y obligaciones que los tres países acordaron con el propósito de acoplar el autotransporte de carga a las exigencias de un creciente intercambio de bienes a nivel zonal. Sin embargo, desde el inicio del TLCAN, Estados Unidos se abstuvo de establecer las medidas necesarias para permitir que empresas o ciudadanos mexicanos desarrollaran inversiones y servicios de autotransporte transfronterizo en su territorio nacional.

En efecto, al tercer año de vigencia del tratado, Estados Unidos negó la autorización a la entrada de camiones mexicanos a los estados fronterizos de California,

Arizona, Nuevo México y Texas. A los seis años, es decir, en el 2000, aplicó la negativa al resto del territorio de Estados Unidos; esto es, incumplió los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida contenidos en los capítulos XI y XII. Esta negativa e incumplimiento también ocurrió respecto a las inversiones de mexicanos en empresas que realizaran servicios de transporte de carga al interior, no sólo de los estados fronterizos antes señalados, sino de todo su territorio nacional (capítulo XI en materia de inversiones).²

Dichos incumplimientos se fundamentaron en supuestas razones de seguridad, contempladas en el artículo 2101 del TLCAN (excepciones generales) y se exigió a México que estableciera las medidas de control y seguridad vigentes en Estados Unidos y Canadá para que, cumplida tal condición, permitiera el libre tránsito de los transportistas mexicanos; es decir, extender a México las regulaciones estatales y federales de sus transportistas, sin haberlas reservado expresamente en el Anexo I, es una arbitrariedad e ilegalidad que México no ha aceptado formalmente desde el año 2001.

Estos incumplimientos por razones de seguridad sólo aplican a México, pues a Canadá le ha permitido el libre tránsito de sus autotransportistas. A nuestro país le ha impuesto reglas específicas, discriminatorias y arbitrarias, tales como inspecciones temporales trimestrales, seguro obligatorio estadounidense, presencia de representantes de las empresas en cada estado de cruce de camiones mexicanos, entre otras; reglas que no impone a sus transportistas (trato nacional) ni mucho menos a los canadienses (trato de nación más favorecida). México no ha aceptado tales reglas.

Otra causal de incumplimiento ha sido una resolución judicial que acoge una reclamación de organizaciones ambientalistas (Public Citizen), por la cual se impide la entrada de autotransporte mexicano a su territorio antes de la realización de estudios sobre impacto ambiental. Con fecha del 7 de junio de 2004, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos resolvió que tal reclamación carece de todo fundamento y dejó sin efecto la restricción ordenada por las instancias judiciales inferiores. Este fallo no ha tenido efecto alguno sobre los incumplimientos que Estados Unidos mantiene hasta ahora, y México sigue sin exigir el cumplimiento de los derechos que le asisten en el contexto del mismo TLCAN.

La recomendación del panel

a) *La controversia.* En el procedimiento, el panel debió decidir si Estados Unidos incumple los artículos 1202 (Trato nacional en servicios transfronterizos) y/o 1203 (Trato de nación más favorecida en servicios transfronterizos) del TLCAN, al

² El cumplimiento parcial que Estados Unidos ha hecho de lo ordenado en la recomendación del panel, es autorizar la inversión de mexicanos en empresas estadounidenses o propias, manteniendo la moratoria en el servicio de autotransporte transfronterizo. Evidentemente, dicho cumplimiento parcial es un ardid, pues nadie invertirá en una empresa que no puede transportar carga al territorio estadounidense y viceversa.

no dar por terminada su moratoria de tramitar solicitudes de empresas mexicanas de autotransporte para que se les autorice para operar en los estados fronterizos estadounidenses. De igual manera, el panel debió decidir si Estados Unidos incumplió los artículos 1102 (trato nacional) y 1103 (trato de nación más favorecida) por la negativa de permitir inversiones mexicanas en empresas estadounidenses que brindan servicios de transporte internacional de carga. Al expirar las reservas de Estados Unidos al Anexo I, respecto a permitir servicios e inversión en materia de transporte transfronterizo, el 17 de diciembre de 1995, la prolongación de la moratoria debió justificarse ya sea conforme al texto de los artículos 1202 o 1203 o por alguna otra disposición del TLCAN, como las del capítulo IX (Normalización) o del artículo 2101 (Excepciones generales).

b) *Informe final del panel*, 6 de febrero de 2001 (Expediente del Secretariado núm. EUA-Mex-98-2008-01). A continuación resumimos partes esenciales de este informe.

Estados Unidos incumple el artículo 1202 (trato nacional en servicios transfronterizos) y/o el artículo 1203 (trato de nación más favorecida en servicios transfronterizos) del TLCAN; así como el 1102 (trato nacional) y/o el 1103 (trato de nación más favorecida) en materia de inversiones.

En el Acta de Misión, México incluía una carta fechada el 24 de julio de 1998, dirigida al representante de comercio estadounidense que, de acuerdo con el artículo 2012 (3), señalaba lo siguiente: el gobierno de México considera que la negativa de Estados Unidos para otorgar acceso a los transportistas mexicanos y permitir a personas mexicanas establecerse con la intención de prestar servicios de transporte, de acuerdo con los requisitos del TLCAN, constituye una violación de las obligaciones de liberalización del comercio en este sector, en vista de las obligaciones de Estados Unidos conforme al Anexo I del TLCAN, además de violar otras disposiciones del tratado, que comprenden el capítulo XII, lo cual podría causar anulación y menoscabo de los beneficios que México razonablemente espera recibir del tratado.

Así, Estados Unidos ha violado el TLCAN al no iniciar la reducción calendarizada de las restricciones estadounidenses en los servicios de transporte transfronterizo y en inversiones mexicanas en la industria de transporte terrestre estadounidense. México considera que dicha omisión es una violación de las disposiciones de trato nacional y trato de nación más favorecida, contenidas en los artículos 1202 y 1203 (servicios transfronterizos) y en los 1102 y 1103 (inversiones).

México se opone también a la interpretación de Estados Unidos a los artículos 1202 y 1203, ya que las empresas de autotransporte mexicanas tienen los mismos derechos que los transportistas estadounidenses conforme a las leyes de Estados Unidos. México alega también que la omisión de Estados Unidos de aplicar sus obligaciones en materia de servicios transfronterizos de transporte y de inversión no se justifica con base en las disposiciones normativas contenidas en el capítulo IX de normalización ni a partir del artículo 2101.

Las “excepciones generales” no aplican, sobre todo debido a que cuando se negoció el TLCAN Estados Unidos estaba plenamente consciente de que el marco norma-

tivo de México era significativamente diferente de los que operaban en Estados Unidos y Canadá.

Con la entrada en vigor del TLCAN, el 1 de enero de 1994, y de acuerdo con el Anexo I de este tratado, las Partes están obligadas a reducir paulatinamente ciertas reservas a los artículos 1102 y 1202 (trato nacional), y a los artículos 1103 y 1203 (trato de nación más favorecida). Este anexo también establece que un nacional mexicano puede obtener autorización para prestar servicios de autotransporte transfronterizo en estados fronterizos tres años después de la firma del TLCAN y prestar servicios de transporte transfronterizo a lo largo de Estados Unidos seis años después de la fecha de entrada en vigor del TLCAN. La fecha límite para la reducción de la reserva con respecto a inversiones era tres años después de la firma del TLCAN, para que las empresas que presten servicios de transporte de carga internacional se establezcan entre puntos dentro de Estados Unidos, y siete años después de la entrada en vigor del TLCAN, para el establecimiento de empresas que presten servicio de autobús entre puntos de Estados Unidos.

Se formó un Subcomité de Normas de Transporte Terrestre, en términos del artículo 913(5)(a)(i) del TLCAN, para realizar un programa de trabajo con el fin de hacer compatibles las medidas pertinentes a las partes relativas a normalización en cuanto a la cooperación de autobuses y camiones. Ahora bien, es relevante agregar que, de acuerdo con el artículo 904(3), una parte no puede aplicar medidas relativas a normalización de manera discriminatoria.

Desde antes del 18 de agosto de 1995, ha existido y persiste una moratoria a los autotransportes mexicanos, ya que ningún camión mexicano ha recibido autorización para salir de las zonas comerciales establecidas hasta que Estados Unidos concluya las consultas con el gobierno de México. Así, ha prevalecido una negativa a finalizar el trámite de las solicitudes mexicanas hasta hoy.³ Los argumentos de México son los siguientes: Estados Unidos acordó un calendario de eliminación de su moratoria relativa a servicio transfronterizo de camiones y autobuses, y sobre inversión en empresas establecidas en Estados Unidos que prestan tales servicios. Ello se lograría mediante una combinación de dos tipos de disposiciones, la obligación de dar trato nacional y trato de nación más favorecida a los prestadores de servicios e inversionistas de otra de las partes, y la eliminación de las reservas de trato nacional y obligación de trato de nación más favorecida para servicios, de acuerdo con las listas establecidas en las reservas del Anexo I de cada país.

*Derechos del gobierno de México
ante la Comisión de Libre Comercio del TLCAN*

Como Estados Unidos ha esgrimido el preámbulo del TLCAN, en especial su “capacidad para salvaguardar el bienestar público”, y ha antepuesto normativas de

³ El 27 de noviembre de 2002, Estados Unidos levantó su moratoria a las inversiones mexicanas ficticiamente, pues dejó vigente la de los servicios de autotransporte de carga, lo cual en los hechos impide a los mexicanos hacer inversiones.

su orden jurídico interno para no cumplir⁴ las del tratado —lo cual puede hacer, pues no ha suscrito la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969 y 1986)—, a México le asisten un conjunto de prerrogativas y derechos que sólo en este acápite resumiremos: aplicación de medidas de efecto equivalente como instrumento de salvaguarda de los principios de equidad y reciprocidad del TLCAN.

Suponiendo, sin conceder, que el TLCAN se encuentre fundado en derecho en lo respectivo al comercio de servicios e inversiones y aunque Estados Unidos, ficticiamente, levantó su moratoria a las inversiones mexicanas en materia de autotransporte desde el 27 de noviembre de 2002, éstas debieron regularse y fluir desde el 17 de diciembre de 1995 para efectos del TLCAN y, por tanto, durante seis años con once meses y diez días de aplicación del tratado, el gobierno estadounidense no honró los compromisos adquiridos con este instrumento. De hecho, prevalece el impedimento para que transportistas mexicanos puedan prestar servicios en Estados Unidos, por lo que el cómputo para hacer un efecto equivalente se debe actualizar en el momento en que la medida se aplique.

Asimismo, ante la moratoria de los servicios de autotransporte transfronterizo decretada por el gobierno de Estados Unidos, el panel arbitral sobre materia de autotransporte, instituido según el capítulo XX del TLCAN, decidió que una medida en reciprocidad era de carácter legal.

De la misma manera, el panel establece que la moratoria general que se instituyó tanto a inversiones como a los servicios tiene un carácter netamente ilegal por constituir una *blanket moratory*.

A pesar de lo anterior, el gobierno mexicano, de manera incongruente y errónea, decide actuar con una medida de reciprocidad, pero solamente en lo relativo a las violaciones al apartado de servicios, omitiendo cualquier caso de acción relativa a las violaciones al apartado de inversiones, lo cual no puede separarse según el principio de salvaguarda de la integridad del TLCAN y el carácter unitario, integral y de subordinación respecto a los servicios de autotransporte de carga.

La aplicación de esta medida fue oportuna por parte del gobierno mexicano, en virtud de que existían antecedentes en los que a través de actos posteriores al momento en que se dieron las violaciones fueron aplicados procesos de Denegación de Acceso Recíproca, documentados en los siguientes casos: “Tuna Products from Canada”, “Japan Alcoholic Beverages”, “Chile Alcoholic Beverages”, “Canada Periodicals”, “U.S. Reformulated Gasoline” y “U.S. Shrimps”, por lo que la Denegación de Acceso Recíproca se puede aplicar posteriormente a que la denegación de acceso original ha terminado.

Así, el gobierno mexicano tiene el pleno derecho, con fundamento en este principio, a declarar una moratoria a las inversiones estadounidenses por el tiempo proporcional que la moratoria opere, en el contexto de la vigencia del TLCAN, es decir, debe impedir la inversión directa o neutra de origen estadounidense en el sector hasta el 2010.

⁴ Como el TLCAN para el derecho estadounidense es un acuerdo congresional, heteroaplicativo, sus incumplimientos no tienen efectos internacionales relevantes.

La aplicación de tal moratoria es completamente legal, toda vez que se trata de una medida equivalente, tal y como lo autoriza textualmente el propio panel: “El gobierno de México, de conformidad con sus derechos en el TLCAN, tiene la facultad de adoptar medidas de efecto equivalente...”.

Asimismo, adoptar una restricción en materia de inversión es una medida que guarda absoluta conformidad con el mecanismo de solución de controversias a que se refiere el capítulo XX del propio TLCAN, que en su artículo 2019 señala:

Si en su informe final, un panel ha resuelto que una medida es incompatible con la obligaciones de este Tratado o es causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo 2004 y la parte demandada no ha llegado a un acuerdo con cualquiera de las partes reclamantes sobre una solución mutuamente satisfactoria, de conformidad con el artículo 2018 (1) dentro de los treinta días siguientes a la recepción del informe final, esa parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la parte demandada, hasta el momento en que alcancen un acuerdo sobre la resolución de la controversia (artículo 2019, Incumplimiento–Suspensión de Beneficios).

Al examinar los beneficios que habrán de suspenderse de conformidad con el párrafo uno encontramos que: una Parte reclamante procurará primero suspender los beneficios dentro del mismo sector o sectores que se vean afectados por la medida, o por otro asunto que el panel haya considerado incompatible con las obligaciones de este tratado, o bien que haya sido causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo 2004.

Finalmente, conviene señalar que el TLCAN es un instrumento de compleja y ambigua existencia jurídica, dado que posterior a su ratificación y publicación, los tres países que lo integran suscribieron un tratado multilateral, sobre las mismas materias, en el cual se establecieron reservas que a la luz del derecho de los tratados (Convenciones de Viena de 1969 y 1986) implican que el tratado posterior deroga al anterior. Resulta entonces que la OMC y sus 18 acuerdos multilaterales tendrían preeminencia sobre el propio TLCAN.

Conclusión

De los textos anteriormente citados sobre el caso del autotransporte de carga y tras los argumentos expresados, queda claro que el gobierno federal tiene la facultad absoluta de aplicar medidas de efecto equivalente que salvaguarden el principio de integridad del TLCAN y, ante todo, hagan efectivos los principios de equidad, reciprocidad y competencia leal.

La aplicación de esta medida permitirá a la industria nacional fortalecerse y prepararse para competir con las compañías extranjeras; la Secretaría de Economía estaría también cumpliendo sus funciones de defensa de nuestros nacionales tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe aclarar que la actuación del gobierno federal como servidor público debe ser diligente y oportuna. En el caso concreto, debió haber actuado en defensa de

nuestro país desde marzo de 2001 (treinta días después de la resolución final del panel); sin embargo, las omisiones y falta de debida diligencia a este respecto actualizan lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de la controversia del autotransporte, se han documentado otras irregularidades, que en conjunto constituyen evidencia suficiente de una implementación equivocada del TLCAN. Por ello, se hace indispensable que el Ejecutivo federal y la secretaría responsable de la implementación de los tratados de Libre Comercio, incluyendo el TLCAN, sean fiscalizados o supervisados por Comisiones del Congreso u otras instancias, a fin de que la transparencia y la información se incorporen a instancias en las que se ponen en juego la producción y el empleo de los mexicanos.

Otra conclusión significativa que se puede extraer del análisis del texto del TLCAN es que no es un documento inamovible ni intocable, como intentan hacerlo aparecer las autoridades federales. A la fecha, ha sido modificado en dos ocasiones. El esclarecimiento manifestado por la Comisión de Libre Comercio en relación con el capítulo XI del TLCAN, referido a la fracción I del artículo 1105, y el cambio de la regla de origen para el petróleo, del lugar donde se produce al lugar donde se procesa o refina, la cual cambió el origen mexicano del petróleo y le otorgó un origen texano .

Estas modificaciones se han hecho mediante acuerdos de los tres secretarios de comercio de los países miembros del TLCAN, sin problemas ni participación de los congresos de Estados Unidos y Canadá, lo que significa que, si hay voluntad política en México, es posible posponer los plazos desgravatorios para el maíz y el frijol, y ver el modo de mejorar otros aspectos del tratado que sean de interés para nuestros productores y consumidores nacionales.

Fuentes

- CASERES, ENRIQUE, comp.
2004 *Diez años del TLCAN en México: una perspectiva analítica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHAMBERS, EDWARD J. y PETER H. SMITH, eds.
2002 *NAFTA in the New Millennium*. Alberta: Center for U.S.-Mexican Studies-University of Alberta Press.
- DEERE, CAROLYN L. y DANIEL C. ESTY, eds.
2002 *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- DEBLOCK, CHRISTIAN
2002 *L'Organisation mondiale du commerce*. Quebec: Fides La Presse.

GANTZ, DAVID A.

- 1998 "Resolution of Trade Disputes under NAFTA's Chapter 19: The Lessons of Extending the Binational Panel Process to Mexico", *Law and Policy in International Business* 29, no. 3.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, LAURA

- 1998 *Comercialización internacional de los servicios en México: marco jurídico*. México: McGraw Hill.

MENDOZA COTA, JORGE EDUARDO y ELISEO DÍAZ

- 2003 "Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga", *Comercio exterior* 53, no. 12 (diciembre).

RENTER, PAUL

- 2001 *Introducción al derecho de los tratados*. México: Fondo de Cultura Económica.

RIDDLE, DOROTHY Y.

- 1986 *Service-Led Growth: The Role of the Service Sector in World Development*. Nueva York: Praeger.

TREBILCOCK, MICHAEL y ROBERT HOWSE

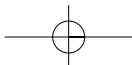
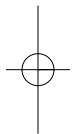
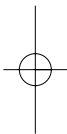
- 1997 *The Regulation of International Trade*. Nueva York: Routledge.

VEGA, GUSTAVO *et al.*, coords.

- 2005 *La solución de controversias en la era post-TLCAN*. México: IJ, UNAM-El Colegio de México.

WITKER, JORGE

- 2003 *Derecho de la competencia económica en México*. México: IJ, UNAM.
2004 *Derecho de la competencia económica en el TLCAN*. México: IJ, UNAM.
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica. A diez años de vigencia. México: IJ, UNAM (en prensa).



ENTRE LA PROTECCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA DISCIPLINA SOBRE LOS GOBIERNOS

EL CASO DEL CAPÍTULO XI DEL TLCAN

*Teresa Gutiérrez-Haces**

Introducción

Las negociaciones y redacción final del TLCAN concluyeron en 1992. Sin embargo, debido a una serie de procedimientos inherentes a la legislación de cada uno de los países que lo suscribieron, entró oficialmente en vigor el 1 de enero de 1994. Gracias a ello se estableció una zona de libre comercio en el territorio de lo que geográficamente se conoce como América del Norte, que en aquel momento poseía el mayor número de habitantes en el mundo.

El TLCAN ha producido efectos de muy diversa índole en los países signantes. A diez años de su puesta en marcha, difícilmente se afirmarían que sus consecuencias han sido totalmente negativas o exclusivamente positivas, aunque un aspecto en que, tanto defensores como detractores, coinciden es en reconocer que el TLCAN ha logrado alentar la interconexión económica entre sus miembros —que antes sólo existía bilateralmente—, también ha contribuido a que las asimetrías se profundicen, en lugar de disminuir. Este aspecto reviste particular relevancia si se considera que durante todo el proceso de negociaciones existió un firme discurso político en negar la presencia de asimetrías económicas entre los tres países. En especial, el equipo mexicano sostuvo una posición muy cerrada al respecto, pues consideraba que tanto su ingreso a la OCDE, que en ese momento también se negociaba, como al TLCAN, dependían de su aceptación irrestricta al principio de igualdad económica. Indudablemente, el rechazo a la asimetría económica, como punto de arranque en ambas negociaciones, significó un giro de 180 grados respecto de la que había sido la posición tradicional del gobierno mexicano en convenios internacionales anteriores, en particular, si se recuerda el papel de este país en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en los años setenta, así como su participación en las discusiones dentro del GATT en torno al capítulo XVIII, en cuanto al papel y responsabilidad del Estado en el desarrollo económico de los países.

Los diversos intentos emprendidos por las empresas y gobiernos —en particular de los países desarrollados—, orientados a proteger el funcionamiento de la inversión extranjera, han tenido una trayectoria difícil y compleja, debido princi-

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Especialista en economía política de la integración en América del Norte, asimismo es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: <teresinagh@hotmail.com>.

palmente a la naturaleza de las condiciones que éstos generalmente han exigido a los países receptores de capital. Esos intentos podrían agruparse en tres etapas, las cuales —en nuestra opinión— permiten contextualizar las razones que condujeron a los países signatarios del TLCAN a introducir las medidas contempladas en el capítulo XI.

En la primera, que transcurre, grosso modo, entre 1960 y 1990, destaca el hecho de que la reglamentación, que buscaba la protección de la inversión extranjera directa (IED), aunque era uno de los objetivos de organismos como el Banco para la Reconstrucción y Fomento, la ONU y los gobiernos de los países desarrollados, fue prácticamente opacada por los intereses de estos mismos actores en torno al establecimiento del libre comercio. En aquel momento, los objetivos de una liberalización comercial a escala mundial aparentemente predominaban sobre los intereses para establecer una reglamentación internacional más articulada que protegiera ampliamente la inversión extranjera. Durante esta etapa, la contradicción entre los intereses de la IED y los gobiernos de los países de menor desarrollo económico eran particularmente graves. Paradójicamente, los países más urgidos de financiamiento externo no ofrecían un clima proclive a las operaciones de la IED, lo cual condujo a las instituciones de financiamiento internacional a idear el establecimiento de un foro internacional, de carácter imparcial, en el que fuese posible dirimir las controversias entre un inversionista y el país huésped mediante la conciliación o el arbitraje. Con este propósito, en 1966 se creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), bajo los auspicios del Banco Mundial.¹

La segunda etapa coincide, en cierta medida, con el final del GATT y la consolidación de la presencia de las empresas transnacionales.² En ese periodo proliferaron los acuerdos bilaterales de protección a la inversión y se consolidaron mediante los llamados tratados bilaterales de protección a la inversión (Bilateral Treaties for the Promotion and Protection of Foreign Direct Investment, BIT).³ Un tercer momento,

¹ Es necesario aclarar, para los fines de este trabajo, que ni México ni Canadá forman parte del CIADI, cuyo consejo administrativo aprobó en 1978 las reglas del mecanismo complementario por el cual ese centro puede administrar procedimientos que originalmente estaban fuera de su ámbito de jurisdicción. Por medio del mecanismo complementario, México ha sido parte de varios procedimientos arbitrales ante el CIADI, como Robert Azinian contra gobierno de México; Metalclad Co. contra Estados Unidos Mexicanos; Waste Management Inc. contra Estados Unidos Mexicanos, entre otros (véanse los cuadros 5, 6, 7, 8, 9 y 10).

² Para entender a cabalidad la importancia del capítulo XI del TLCAN y poner en perspectiva el debate que ha suscitado, es necesario ubicarlo dentro del proceso de transnacionalización de las empresas, ya que ha tenido un crecimiento exponencial desde la década de los cincuenta. Indudablemente que este fenómeno es consecuencia de las estrategias diseñadas por el sector privado, pero los gobiernos también han contribuido a su expansión o limitación, según los criterios preponderantes en un momento determinado. En el caso específico del TLCAN, los gobiernos participantes asumieron el compromiso de que todos los asuntos concernientes a la inversión serían tratados principalmente por medio del capítulo XI, en el entendido de que se trataba de circunscribir las relaciones entre el Estado de origen de la inversión, el Estado anfitrión de tal inversión y el inversionista originario de uno de los países miembros del TLCAN.

³ Los Acuerdos Bilaterales de Inversión, también conocidos como APRIS (Bilateral Investment Treaties/Acuerdos de Promoción y Protección de la Inversión), son tratados internacionales sobre la IED que incorporan medidas para proteger la inversión, como la cláusula de tratamiento nacional, nación más favorecida (NMF), expropiación e indemnizaciones, mecanismos para la solución de controversias, entre

que en gran medida se traslapa con el anterior, ocurre entre 1994 y el periodo actual, cuando se rubrican diversos acuerdos de libre comercio, como el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC, 1988); el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994); el Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos (2003); el Tratado de Libre Comercio Marruecos-Estados Unidos (2004) y el Tratado de Libre Comercio Australia-Estados Unidos (2004). El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), si bien aún está en proceso de negociación, incluye un capítulo sobre inversión que supera en cierta medida lo estipulado por el TLCAN.

La peculiaridad de la segunda y la tercera etapas reside en el papel central de Estados Unidos en los últimos diez años, en que, gracias a la multiplicación de los BIT que ha suscrito, junto con su liderazgo en diversos acuerdos de libre comercio con un capítulo específico sobre inversión, ha logrado una adquisición (*take over*) sin precedentes en la reglamentación de la economía internacional que, paradójicamente, le reditúa más que las negociaciones dentro de la OMC, en las cuales las concesiones que le exige el multilateralismo se han convertido en un grillete.

Sin duda, el precedente más cercano del capítulo XI del TLCAN es un capítulo relativamente similar, incluido en el ALC que también contiene disposiciones en torno a la protección de los inversionistas y a la liberalización de las inversiones. Sin embargo, debido a que la infraestructura jurídica y económica de estos países es más similar que la que presentaba México en 1990, la protección a los inversionistas no fue un tema tan relevante, como sí ocurrió posteriormente con el TLCAN.

A esto habría que agregar el hecho de que la IED estadounidense en Canadá estuvo particularmente arraigada desde principios del siglo XX, debido a que tanto la legislación provincial, como la federal habían emprendido una estrategia permanente de atracción a la inversión extranjera, particularmente permisiva en cuanto a su funcionamiento y en lo relativo a su ubicación en determinados sectores económicos, en particular recursos naturales y manufactura.

Por este motivo, durante las negociaciones del ALC, Estados Unidos no manifestó gran interés por imponer demasiadas reglas sobre la protección a la inversión. Sus negociadores se dirigieron más específicamente al logro de una mayor liberalización de su inversión en Canadá, por lo que condicionó la firma del acuerdo a esta demanda. El ALC recogió esas exigencias y reprodujo, en gran medida, las condiciones que generalmente establecían los BIT, aunque no se incluyó un mecanismo de carácter verdaderamente vinculatorio para la solución de controversias entre el inversionista y el Estado anfitrión, como fue el caso en el TLCAN.

En éste existe un grupo de capítulos, principalmente el XI, XIV, XIX y XX, en los que se establecen los procedimientos en caso de violación de las reglas de comportamiento y entendimiento comercial entre los países signatarios en lo referente a prácticas de *dumping*, aplicación de derechos compensatorios, obstáculos a la

otros. Para mayor información sobre este tema, véase Gabriela Llobet Iglesias, *El tratamiento de la inversión en los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones en los acuerdos comerciales* (San José: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2002).

inversión y a los servicios financieros, principalmente. Estos capítulos, además de recoger la experiencia acumulada en el GATT, establecen una mayor regulación sobre aspectos que no son meramente comerciales, además de que logran imponer reglas más severas, las cuales obligan, bajo amenaza de castigo, a que los signatarios cumplan con el acuerdo.⁴ Para que esto sea factible, estos capítulos establecen un orden jurídico supranacional, que protege la movilidad del capital y del comercio en América del Norte.

El propósito de este artículo no consiste en analizar, desde una perspectiva jurídica, el contenido y las implicaciones de estos capítulos; tarea que ya ha sido ampliamente cubierta en los últimos años por autores como Lajoie (1972), Davidson y Perret (1991), McKinney (1991), Schneiderman (1996 y 2004), Jackson y Sanger (1998), Bachand (2001), Shrybman (2001), Sinclair (2000), Clarkson (2002), Hart (2002), Appel Molot (2002) y Witker (2003 y 2004).

Este artículo analiza, en particular, el capítulo XI del TLCAN, que versa sobre el desempeño, protección, liberalización y solución de controversias de la inversión, de los tres países signatarios. En primer término, examinaremos cómo, desde principios del siglo XX, los inversionistas, junto con las instituciones internacionales y los gobiernos que los respaldan, han tratado de establecer un marco regulatorio que los proteja de las decisiones proteccionistas o nacionalistas de determinados gobiernos o ciudadanos. Al mismo tiempo, se analiza cómo la proliferación de los tratados internacionales que protegen la inversión extranjera ha logrado influir en el contenido de los acuerdos de libre comercio celebrados a partir de 1990, principalmente en las Américas.⁵

En un segundo momento, se analizara cómo el TLCAN engloba el territorio y las regiones en México —bajo la figura política de las entidades federativas y los municipios— dentro de una dinámica inédita, en la cual los gobiernos locales, en particular desde 1990, han sido alentados desde la federación para ofertar sus regiones al mercado internacional y con ello cumplir con las reglas establecidas por el TLCAN, y al mismo tiempo compartir con nuevos actores que surgen del tratado, el territorio, los recursos naturales y el capital humano de la región.

⁴ El capítulo XI incluye dos procesos de solución de controversias. El predominante se refiere al del inversionista y el Estado. Sus resultados son jurídicamente vinculantes para ambos participantes y las posibilidades de apelación son limitadas. Cada uno de los participantes nombra un árbitro y el tercero se elige de común acuerdo o lo nombra una tercera parte. El arbitraje se lleva a cabo en el contexto de un acceso público a los documentos escritos producidos para el caso (muy limitado). No hay acceso público a los procedimientos, a menos que todos los participantes estén de acuerdo en abrirlos, lo cual nunca ha ocurrido. Durante el proceso Metalclad contra el gobierno de México, los sindicatos de la provincia de Quebec solicitaron estar presentes; la solicitud fue denegada. La secrecía en torno a estos procesos ha sido objeto de fuertes críticas por parte de las organizaciones sociales de los tres países.

El segundo tipo de proceso que puede ser factible es el de Estado contra Estado, descrito en el capítulo XX. Esta opción se ha utilizado únicamente en un caso. Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable, *Derechos privados, problemas públicos* (Ottawa: WWF, 2001), 13-14.

⁵ Las Américas se refiere al conjunto de países que forman el continente americano. A partir del TLCAN, específicamente a partir de las negociaciones del ALCA, esa frase ha cobrado importancia en el lenguaje vinculado con la integración económica.

Finalmente, se examina cómo se expresa la gobernabilidad o cómo puede aparecer la ingobernabilidad a través de la posible ruptura del pacto federal en México, como consecuencia de las querellas nacidas de la aplicación del capítulo XI en los estados y municipios. En ese contexto, se considera pertinente examinar cómo el TLCAN puede contribuir o entorpecer la reforma del Estado en México, desde la perspectiva de la gobernabilidad dentro de la relación entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Estos hechos encuentran su explicación en las características mismas del TLCAN; un tratado en el que la coacción u obligatoriedad adquiere particular relevancia, debido a los compromisos que específicamente México adquirió con su principal socio comercial, Estados Unidos, pero también con Canadá, compromisos que superan en mucho los niveles de coacción a que tradicionalmente se recurría en el pasado, como lo demuestran algunos de los conflictos originados por el capítulo XI, principalmente.

Este análisis intenta demostrar que los aspectos establecidos en dicho capítulo son parte de una línea de continuidad, en la cual destaca la lucha que los gobiernos y las empresas transnacionales emprendieron desde la década de los sesenta, al querer imponer determinadas reglas de funcionamiento a los países de menor desarrollo económico. En este sentido, el análisis de los diferentes momentos en que las reglas de los inversionistas se fueron imponiendo mediante un conjunto de instituciones internacionales resulta determinante si se quiere calibrar el significado de un capítulo referente a la inversión en el TLCAN.

Antes del TLCAN: medidas disciplinarias para los gobiernos receptores de la inversión extranjera

Históricamente, la inversión extranjera ha buscado, por diversos medios, establecer reglas y, de ser posibles, acuerdos que protejan el movimiento y las operaciones de los inversionistas en los países importadores de capital. A su vez, los gobiernos receptores han debido enfrentar un sinnúmero de problemas relacionados con la forma de operar de los inversionistas, que reiteradamente han querido hacer prevalecer sus derechos sobre las leyes del país receptor.

Ejemplos de ello abundan en la memoria histórica de los países de menor desarrollo económico, como es el caso de la cláusula Calvo (1896), que estableció que los extranjeros no podían tener derechos superiores a los nacionales; que las leyes del país eran las que se aplicaban en cualquier disputa ocurrida en el país, sin importar que los querellantes fueran extranjeros y que por tanto las cortes locales eran las autorizadas a dirimir los diferendos ocasionados por la IED.⁶

⁶ Carlos Calvo (1824-1906), diplomático e internacionalista argentino, formuló el principio general por el cual los pleitos con ciudadanos extranjeros deberían ser solucionados por los tribunales locales, evitando la intervención diplomática del país del que era originario el inversionista. El primer caso diplomático en que se utilizó la doctrina Calvo tuvo lugar en México, con motivo de una reclamación de daño sobre las propiedades estadounidenses en México. José María Lafragua, ministro de Relaciones

En 1907, la doctrina Drago declaraba que no se podía invadir militarmente ningún país con el propósito de cobrar una deuda o resarcirse de una mala inversión.⁷ En 1920, se discutieron en Viena los casos de expropiación de la propiedad extranjera en un determinado país y se concluyó que los gobiernos que llevaban a cabo un acto de expropiación deberían ser sancionados por una corte internacional.⁸

Con la instauración de la *política del buen vecino*, a partir de 1933, Estados Unidos empezó a manifestar una menor oposición a las doctrinas mencionadas. Durante la VII Conferencia Panamericana en Montevideo, este país votó la Resolución sobre la Responsabilidad del Estado (1933), la cual establecía la igualdad entre extranjeros y nacionales como un principio de derecho internacional y se autorizaba la intervención diplomática sólo en los casos de “manifest denial or unreasonable delay of justice”.⁹

Durante las discusiones en torno a la Carta de La Habana (1947-1948) y la posible creación de la Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés), se habló de establecer dentro de ésta una cláusula sobre “trato justo e igual” para los inversionistas.¹⁰

Exteriores, respondió apoyándose en las ideas de Calvo. Los países latinoamericanos hicieron suyas estas ideas; durante la Conferencia Internacional de los Estados Americanos o Conferencia Panamericana de 1889-1890, realizada en Washington, una recomendación que suscribía la doctrina Calvo fue aprobada por todos los países representados, con excepción de Haití y con la abierta oposición de Estados Unidos. Durante la IX Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948, en la que se redactó la Carta de la OEA, se incluyeron los principios de esta doctrina. Las ideas de Carlos Calvo aparecen en el contenido de la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos; en el caso de la Constitución mexicana, el artículo 27 fue redactado bajo la inspiración de esta doctrina. Véase Francesco Tamburini, “Historia y destino de la «doctrina Calvo»: ¿actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, no. 24 (2002): 81-86.

⁷ Luis María Drago (1859-1921), ministro de Asuntos Exteriores de Argentina, envió una nota fechada el 29 de diciembre de 1902, con motivo de la intervención militar de Alemania, Italia e Inglaterra a Venezuela, causada por las deudas contraídas con estos países. La nota diplomática enviada a Washington declaraba que la deuda de un Estado no podía ser argumento para justificar la agresión militar europea. *Ibid.*, 81-101.

⁸ En México, la Ley de Expropiación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936.

⁹ Report, 1933: 270-271, citado en Tamburini, “Historia y destino...”, 81-101.

¹⁰ La ITO fue propuesta y promovida por el gobierno de Washington. Fue el objeto de importantes trabajos de diversas agencias, departamentos y comités reunidos en Washington, D.C., entre 1943 y 1945. Muchos de los países que participaron en las reuniones que darían nacimiento al GATT, especialmente los latinoamericanos, estaban menos interesados que Estados Unidos en la liberalización comercial y se preocupaban del impacto de ésta en sus economías. Esta situación se reflejó en las negociaciones sobre la protección que debía otorgarse a la inversión extranjera, las cuales favorecían principalmente al país acreedor más importante en la década de los cuarenta: Estados Unidos. El borrador sobre la protección a la inversión determinaba que ningún gobierno podía expropiar o nacionalizar los activos de una empresa extranjera, excepto cuando las condiciones eran “justas, razonables o apropiadas”. La ITO nunca llegó a concretarse; se rechazó en la Conferencia de La Habana, en 1947-1948, y en su lugar nació el GATT como un acuerdo general que retomó todos los aspectos concernientes a la liberalización comercial y dejó para negociaciones futuras los controles a las importaciones, los *cartels* y la inversión extranjera. Véase Odell y Eichengreen, “The U.S., the ITO and the WTO”, en Anne Krueger, *The WTO as an International Organization* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), 186-187.

En 1962, durante la Asamblea General de la ONU, los conceptos de Carlos Calvo fueron revalorados; la resolución número 1803 (XVII), relacionada con la soberanía permanente sobre los recursos naturales, establecía una “compensación apropiada” en materia de expropiaciones y nacionalizaciones. Esta resolución se amplió y clarificó en 1974, en la resolución número 3171 (XVIII), que estableció que serían los tribunales locales los que estipularían el monto de la indemnización y la forma de pago al afirmar que “cada Estado está autorizado a determinar el monto de la posible compensación y el modo de pago, y cualquier disputa que pudiera surgir debe ser ajustada de acuerdo con la legislación nacional del Estado que tome tales medidas”.¹¹

También, durante la década de los sesenta, el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados o Convenio de Washington, precedió al CIADI. Su propósito era establecer un mecanismo de arbitraje y conciliación, que gracias a sus funciones creaba un clima de mayor certidumbre para la IED lo cual indirectamente promovía su presencia en los países en vías de desarrollo.

En 1967, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) intentó introducir un acuerdo específico para proteger la propiedad extranjera, el cual en gran medida sería retomado en 1995, dentro del contenido del Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI); éste tampoco logró ser aprobado por aquel organismo.

Más recientemente, la proliferación de los BIT¹² ha sido prácticamente un requisito previo impuesto a los países receptores de la IED antes de celebrar un acuerdo de libre comercio. Evidentemente, los BIT representan la respuesta ideal a la tradicional desconfianza de los inversionistas y, al mismo tiempo, aseguran de manera contractual que los gobiernos den los primeros pasos hacia una liberalización (véanse los cuadros 1, 2 y 3).¹³

¹¹ Citado en Tamburini, “Historia y destino...”, 81-86 y 101.

¹² Los tratados bilaterales de inversión fueron propuestos por la UNCTAD, con el propósito de fortalecer la cooperación de los países en el terreno de la inversión y, a su vez, ofrecerles la oportunidad de negociar tratados que impedian la doble imposición fiscal del ingreso y el capital. Éstos, en opinión de la UNCTAD, constituyen uno de los instrumentos más eficaces para la protección de la IED desde los años sesenta. En sus inicios, los BIT se celebraban por iniciativa de un país desarrollado y su contraparte era un país con un menor grado de desarrollo económico. Así, la asimetría económica era una de las reglas no escritas de estos tratados. Por este medio, los países desarrollados buscaban asegurar la protección legal de la IED y garantizar que su funcionamiento no enfrentara cortapisas por parte del país anfitrión. Por su parte, los países en vías de desarrollo veían en los BIT un recurso para atraer un mayor monto de IED a su territorio.

¹³ Un buen ejemplo de ello es el caso de China. La Secretaría de Economía de México anunció, en julio de 2004, que se iniciarían negociaciones con este país, a fin de establecer el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversión (APRI), como un adelanto para “poner una mesa pareja, un marco conocido y de referencia de solución de controversias, y con esto se estaría dando un primer paso para negociar un acuerdo comercial con China”. Véase Ivette Saldaña, “Banderazo de salida al APRI entre México y China”, *El Financiero*, 4 de octubre de 2004, 18.

CUADRO 1
ACUERDOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA IED NEGOCIADOS POR MÉXICO

<i>Países</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
España	22 de junio de 1995	19 de marzo de 1997
Suiza	10 de julio de 1995	20 de agosto de 1998
Argentina	13 de noviembre de 1996	28 de agosto de 1998
Alemania	25 de agosto de 1998	20 de marzo de 2001
Holanda	13 de mayo de 1998	10 de julio de 2000
Austria	29 de junio de 1998	23 de marzo de 2001
Bélgica/Luxemburgo	27 de agosto de 1998	19 de marzo de 2003
Francia	12 de noviembre de 1998	30 de noviembre de 2000
Finlandia	22 de febrero de 1999	30 de noviembre de 2000
Uruguay	30 de junio de 1999	9 de agosto de 2002
Portugal	11 de noviembre de 1999	8 de enero de 2001
Italia	24 de noviembre de 1999	17 de enero de 2003
Dinamarca	13 de abril de 2000	30 de noviembre de 2000
Suecia	3 de octubre de 2000	27 de julio de 2001
Grecia	30 de noviembre de 2000	11 de octubre de 2002
Corea	14 de noviembre de 2000	9 de agosto de 2002
Cuba	30 de mayo de 2001	3 de mayo de 2002
Islandia	Pendiente	Pendiente
República Checa	4 de abril de 2002	25 de marzo de 2004
China	Pendiente	Pendiente

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Economía.

CUADRO 2
TRATADOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA IED NEGOCIADOS POR CANADÁ

<i>Países</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Federación Rusa	20 de noviembre de 1989	27 de junio de 1991
Polonia	26 de octubre de 1990	22 de noviembre de 1990
República Checa	15 de noviembre de 1990	9 de marzo de 1992
Uruguay	16 de mayo de 1991	Pendiente
Hungría	3 de octubre de 1991	21 de noviembre de 1993
Argentina	5 de noviembre de 1991	29 de abril de 1993
Ucrania	24 de octubre de 1994	24 de junio de 1995
Letonia	25 de abril de 1995	27 de julio de 1995
Trinidad y Tobago	11 de septiembre de 1995	8 de julio de 1996

CUADRO 2
TRATADOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA IED NEGOCIADOS POR CANADÁ
(continuación)

<i>Países</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Filipinas	10 de noviembre de 1995	1 de noviembre de 1996
Sudáfrica	27 de noviembre de 1995	Pendiente
Rumania	17 de abril de 1996	11 de febrero de 1997
Ecuador	29 de abril de 1996	6 de junio de 1997
Barbados	29 de mayo de 1996	17 de enero de 1997
Venezuela	1 de julio de 1996	28 de enero de 1998
Panamá	12 de septiembre de 1996	13 de febrero de 1998
Egipto	13 de noviembre de 1996	3 de noviembre de 1997
Tailandia	17 de enero de 1997	24 de septiembre de 1998
Croacia	3 de febrero de 1997	30 de enero de 2001
Líbano	11 de abril de 1997	19 de junio de 1999
Armenia	8 de mayo de 1997	29 de marzo de 1999
Uruguay	29 de octubre de 1997	2 de junio de 1999
Costa Rica	18 de marzo de 1998	29 de septiembre de 1999
El Salvador	31 de mayo de 1999	

FUENTE: Elaboración propia con base en información de International Trade Canada.

CUADRO 3
TRATADOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA IED NEGOCIADOS
POR ESTADOS UNIDOS

<i>Países</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Panamá	27 de octubre de 1982	30 de mayo de 1991
Senegal	6 de diciembre de 1983	25 de octubre de 1990
Haití	13 de diciembre de 1983	Pendiente
Rep. Democrática del Congo	3 de agosto de 1984	28 de julio de 1989
Marruecos	22 de julio de 1985	29 de mayo de 1991
Turquía	3 de diciembre de 1985	18 de mayo de 1990
Camerún	26 de febrero de 1986	6 de abril de 1989
Egipto	11 de marzo de 1986	27 de junio de 1992
Bangladesh	12 de marzo de 1986	25 de julio de 1989
Granada	2 de mayo de 1986	3 de marzo de 1989
Congo	12 de febrero de 1990	13 de agosto de 1994
Polonia	21 de marzo de 1990	6 de agosto de 1994

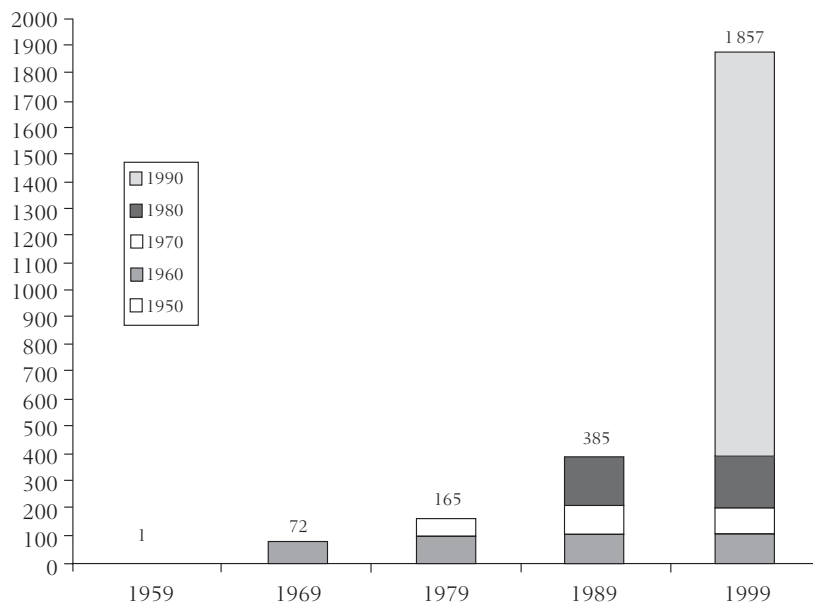
CUADRO 3
 TRATADOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA IED NEGOCIADOS
 POR ESTADOS UNIDOS
 (continuación)

<i>Países</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Túnez	15 de mayo de 1990	7 de febrero de 1993
Sri Lanka	20 de septiembre de 1991	1 de mayo de 1993
República Checa	22 de octubre de 1991	19 de diciembre de 1992
República Eslovaca	22 de octubre de 1991	19 de diciembre de 1992
Argentina	14 de noviembre de 1991	20 de octubre de 1994
Kazajistán	19 de mayo de 1992	12 de enero de 1994
Rumania	28 de mayo de 1992	15 de enero de 1994
Rusia	17 de junio de 1992	Pendiente
Armenia	23 de septiembre de 1992	29 de marzo de 1996
Bulgaria	23 de septiembre de 1992	2 de junio de 1994
Kirgiztán	19 de enero de 1993	12 de enero de 1994
República de Moldavia	21 de abril de 1993	25 de noviembre de 1994
Ecuador	27 de agosto de 1993	11 de mayo de 1997
Bielorrusia	15 de enero de 1994	Pendiente
Jamaica	4 de febrero de 1994	7 de marzo de 1997
Ucrania	4 de marzo de 1994	16 de noviembre de 1996
Georgia	7 de marzo de 1994	17 de agosto de 1997
Estonia	19 de abril de 1994	16 de febrero de 1997
Trinidad y Tobago	26 de septiembre de 1994	26 de diciembre de 1996
Mongolia	6 de octubre de 1994	1 de enero de 1997
Uzbekistán	16 de diciembre de 1994	Pendiente
Albania	11 de enero de 1995	4 de enero de 1998
Letonia	13 de enero de 1995	26 de diciembre de 1996
Honduras	1 de julio de 1995	11 de julio de 2001
Nicaragua	1 de julio de 1995	Pendiente
Croacia	13 de julio de 1996	20 de junio de 2001
Jordania	2 de julio de 1997	12 de junio de 2003
Azerbaiyán	1 de agosto de 1997	2 de agosto de 2001
Lituania	14 de enero de 1998	22 de noviembre de 2001
Bolivia	17 de abril de 1998	6 de junio de 2001
Mozambique	1 de diciembre de 1998	Pendiente
El Salvador	10 de marzo de 1999	Pendiente
Bahrein	29 de septiembre de 1999	30 de mayo de 2001
Panamá	1 de junio de 2000	14 de mayo de 2001

FUENTE: Elaboración propia con información de U.S. Bilateral Investment Treaty Program, Bureau of Economic and Business Affairs.

Según Renato Ruggiero, ex director de la OMC, de un total de novecientos tratados bilaterales negociados bajo las características de los BIT, 60 por ciento ocurrió durante los años noventa del siglo XX. A finales de 1999, de un total de 1,857 BIT, 737 (40 por ciento) habían sido firmados entre países desarrollados y en desarrollo (véanse las gráficas 1 y 2). En contraste, una minoría de éstos —sólo once— se habían celebrado entre países desarrollados; esto, en opinión de la UNCTAD, se debía a que, en gran medida, estos países tradicionalmente se han regido por una serie de instrumentos que prevé la reglamentación de la OCDE.¹⁴

GRÁFICA 1
CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE BIT
1959-1999

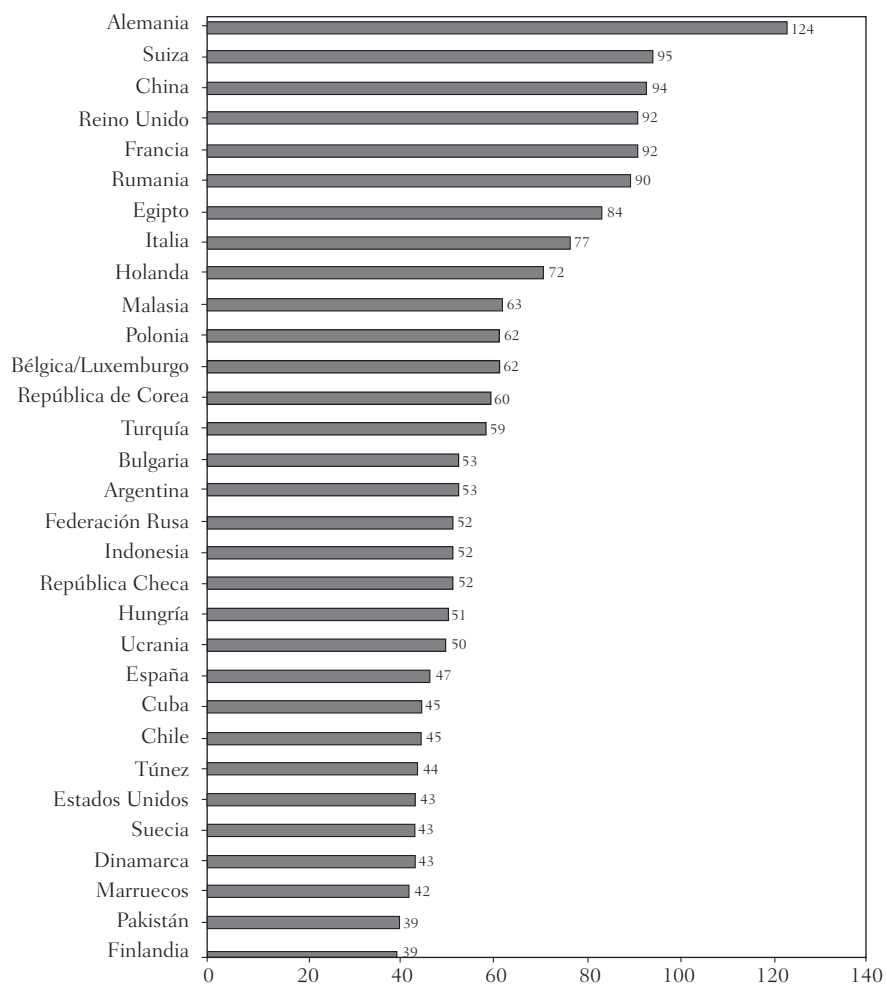


FUENTE: ICSID, Banco Mundial, *Bilateral Investment Treaties*, 1999.

A partir de 2002, con la aprobación de la ley que sustituiría el proceso de la “vía rápida” (*fast track*), conocida como Trade Promotion Authority Act, el Congreso de Estados Unidos retomó parte de la discusión sobre la protección de la IED que se planteaba en diversos foros internacionales.

¹⁴ United Nations, *Bilateral Investment Treaties 1959-1999* (Nueva York: ONU, 2000), 4.

GRÁFICA 2
 CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE BIT
 1959-1999



FUENTE: ICSID, Banco Mundial, *Bilateral Investment Treaties*, 1999.

El capítulo XI del TLCAN logró, por primera ocasión, que un acuerdo comercial introdujera un capítulo específico que regulara y legislara supranacionalmente la inversión extranjera. Su contenido detallado sólo se conoció públicamente hasta que lo rubricaron los mandatarios de México, Canadá y Estados Unidos, y fue ratificado por sus respectivos cuerpos legislativos.

Dentro del actual proceso de negociaciones del ALCA, el capítulo sobre inversión ha sido uno de los más complicados en la negociación, sobre todo porque, debido a los borradores que se filtraron, se han puesto al descubierto varios aspectos importantes. Las primeras filtraciones sugerían que este capítulo no ofrecía ningún cambio sustancial respecto de su antecesor, el capítulo XI del TLCAN. Sin embargo, a principios de 2004, David Waskow, uno de los participantes de las organizaciones que representan a la sociedad civil en las negociaciones del ALCA, reveló que Estados Unidos había agregado a la última versión del documento un anexo al capítulo de inversión, en el cual el tema sobre lo que se consideraba una expropiación podría pasar a formar parte de lo que se ha llamado el “piso común de derechos”, los cuales empezaron a ser negociados a partir de enero de 2004.¹⁵

Paradójicamente, las propuestas sobre inversión rebasan los límites previstos por el Congreso estadounidense respecto de los derechos de los inversionistas. El ofrecimiento presentado en la reunión del ALCA, que se llevó a cabo en Miami a finales del 2003, resultó más amplio en los asuntos que cubría que el propio mandato negociador otorgado por el Congreso estadounidense, el cual había definido como límite para los negociadores estadounidenses la legislación vigente que protege a los inversionistas de este país.

Waskow argumentó que Estados Unidos mantiene una serie de dispositivos legales que protegen la capacidad del Estado para regular la acción de los inversionistas, en caso de medidas o leyes de defensa del bien público. Sin embargo, cuando se analiza el anexo mencionado, se descubre que esto se ignora en el documento del ALCA, y que los inversionistas extranjeros pueden procesar a los gobiernos por cualquier acción del Estado que obstruya o simplemente interfiera en las actividades de una empresa.¹⁶

Prácticamente en cada uno de los acuerdos y tratados negociados y suscritos desde 1988, las reglas y medidas que se han incluido en éstos, con miras a proteger y liberalizar la inversión extranjera, han logrado considerables avances para los gobiernos y las empresas de los países desarrollados. Sin embargo, no deja de ser paradójico constatar que algunos gobiernos de los países importadores de capital, que ya contaban con una política regulatoria sobre la inversión extranjera, oficialmente considerada exitosa, hayan decidido aceptar nuevas reglas, en aras de obtener un instrumento comercial con Estados Unidos.

Un caso ilustrativo es Chile con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLCCE) de 2003.¹⁷ Ahí se amplió el margen que garantizaba el acceso y la

¹⁵ David Waskow, *Investment Chapter at FTA* (Brasilia: Alianza Social Continental, 2003).

¹⁶ Ni siquiera el gobierno estadounidense ha podido escapar de lo que se ha llamado un “acuerdo con garras y dientes”, como lo demuestra el caso de la compañía minera canadiense Glamis, la cual demandó al gobierno de Estados Unidos por la suma de cincuenta millones de dólares, alegando supuestos perjuicios causados por una ley del estado de California que protege una reserva en tierras consideradas sagradas para la etnia quechán. Esta ley aumentó las exigencias y obligaciones para las operaciones de las empresas mineras en zonas cercanas a las reservas ambientales o indígenas.

¹⁷ La política de apertura económica unilateral emprendida por el gobierno del general Pinochet, a través de su ministro de Hacienda, Jorge Cauas, provocó la supresión de los aranceles y la aplicación

protección a los inversionistas de ambos países para invertir en el otro, además de que se otorgó tratamiento nacional (artículo 10.2), trato de nación más favorecida (artículo 10.3), nivel mínimo de trato (10.4) y requisitos de desempeño (10.5) a la inversión estadounidense.

En el TLCCE destacan algunos artículos cuyo contenido refleja en qué medida se consideró la experiencia adquirida entre 1994, fecha de la puesta en marcha del TLCAN, y 2003.¹⁸ Los negociadores chilenos lograron conservar la restricción de un año para la repatriación del capital foráneo para las inversiones ingresadas con contratos y bajo la legislación DL-600. Esto significa que para las inversiones no productivas, y principalmente la de cartera, se mantiene la normativa que prohíbe la reexportación de capital antes de haber cumplido un año en el país (anexo 10-F, DL600, inciso 7).¹⁹ Asimismo, el TLCCE incluyó un mecanismo de selección de las inversiones, a través de un sistema de investigación (*screening*) y ajustes a algunos artículos del capítulo X para brindar mayor nivel de soberanía en las decisiones del Estado, hecho que no ocurre en el TLCAN. Los requisitos de desempeño que resultaron tan nocivos en el TLCAN fueron claramente seleccionados, lo que dio lugar a una lista de prohibiciones. Un aspecto muy positivo fue la decisión de delimitar el plazo dentro del cual una empresa puede presentar una demanda; en este sentido, sólo la inversión con dos años de operación, después de la fecha en que el TLCCE entró en vigor puede entablar una controversia, lo cual contrasta mucho con el TLCAN, con el que se han registrado demandas de compañías que operaban antes de 1994, fecha en que este acuerdo inició su puesta en vigor en el territorio de América del Norte. Finalmente, se incluyó un anexo para aclarar el concepto de expropiación indirecta; se consideró el número de demandas que ha propiciado el TLCAN y su naturaleza atentatoria en contra de la capacidad regulatoria del Estado.²⁰

Causas y efectos del capítulo XI del TLCAN

Este capítulo concede a los inversionistas de México, Canadá y Estados Unidos importantes derechos y privilegios para operar en el territorio de América del Norte, los cuales no son extensivos al resto de la inversión extranjera que opera en estos mismos países. Esta disposición, vigente desde el momento en que se aplicó el TLCAN, ha sido contundente e irreversible, como lo demuestra los numerosos liti-

de la socorrida *cláusula de tratamiento nacional* en el Estatuto de la Inversión Extranjera, Decreto Ley 600 de 1974 (DL-600).

¹⁸ Agradezco al doctor Jorge Witker del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM su orientación y comentarios sobre esta parte del artículo.

¹⁹ Independientemente de esta medida, es necesario considerar que el gobierno chileno ya había rebajado el encaje mínimo de las inversiones a 0 por ciento desde la crisis de 1998. Para mayor información, véase Marcelo Solervicens, *Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos* (Montreal: CEIM, 2003), 5.

²⁰ Comunidad Andina, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos* (Lima: Comunidad Andina, 2003), 42-43.

gios que han surgido a raíz de esta cláusula. Pese a esto, el capítulo XI no ha logrado establecer un coto totalmente cerrado para el funcionamiento de la inversión de los tres países en su propio espacio, debido, en gran medida, a que, a su vez, un número considerable de países ha suscrito diversos BIT con los tres países del TLCAN.²¹

Además de liberalizar el funcionamiento de la inversión extranjera en los tres países, el capítulo XI, responde directamente a los intereses de los inversionistas, bajo la óptica del mercado y de la ley de la oferta y la demanda, penalizando cualquier tipo de intervención jurídica o política que obstruya su buen funcionamiento.

Un aspecto de particular relevancia respecto de los mecanismos que sigue la solución de una disputa en el capítulo XI, hasta recurrir al arbitraje de una demanda, es que, aunque la querrela esté encaminada específicamente a una empresa, institución o persona, siempre se dirige a la parte, en este caso el Estado dentro de cuyo territorio ocurrió la violación.²²

El Mecanismo de Solución de Diferencias (MSD) del capítulo XI margina por su propia estructura a la jurisprudencia emanada del derecho público del país, al introducir las demandas y el arbitraje bajo las leyes internacionales de comercio privado. Este hecho puede ocurrir porque dos de los mecanismos a los que se acoge provienen del CIADI y de las Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1976.²³

Indudablemente, México es el país que más ha tenido que modificar su reglamentación sobre inversión extranjera para adecuarse a las exigencias, principalmente de Estados Unidos,²⁴ pero también de Canadá; en este sentido, el gobierno mexicano renunció a varias prerrogativas, como fue el caso de la cláusula Calvo, entre otras.

El capítulo XI prevé algunas excepciones que determinan los sectores en los que la inversión extranjera no puede operar libremente; en el caso mexicano, éstos fueron, en el momento de la negociación, la petroquímica, la energía y el transporte, principalmente; sin embargo, a la luz de los cambios políticos ocurridos hasta 2004, esta circunstancia tiende a cambiar sustancialmente.

²¹ Teresa Gutiérrez-Haces, "The Rise and Fall of an «Organized Fantasy»: The Negotiation of Status as Periphery and Semi-Periphery by Mexico and Latin America", en Marjorie Cohen y Stephen Clarkson, eds., *Governing under Stress Middle Powers and the Challenge of Globalization* (Londres: Zed Books, 2004), 70-89.

²² Julie Soloway, "NAFTA's Chapter 11: Investor Protection, Integration and the Public Interest", *Choices Canada's Options in North America* 9, no. 2 (marzo de 2003): 2-29.

²³ Véase Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (México: Secofi, 2003), 235 y 237 y Francisco González de Cossío, "México ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión", *Revista de Derecho Privado*, no. 1 (enero-abril de 2002): 2.

²⁴ La Ley de Inversión Extranjera se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993; antes existió la Ley para Fomento de la Inversión Nacional y Control de la Inversión Extranjera, publicada el 9 de marzo de 1973; aún continúa en vigor el reglamento de la ley anterior, que data del 16 de mayo de 1989. Véase Aldo Muñoz López, "La participación de extranjeros en sociedades civiles", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 3 (2003): 247-284. En Canadá también se hicieron importantes modificaciones a la Foreign Investment Review Agency (FIRA), la cual, al cambiar su nombre por Investment Canada, también rectificó el contenido de sus funciones.

El aspecto más delicado durante la negociación de este capítulo fue, sin duda, el relativo a los procedimientos para la solución de controversias, debido a que en el ánimo de los negociadores pesaba particularmente el nacionalismo mexicano que, en el pasado había traído como consecuencia expropiaciones, nacionalizaciones y reglamentaciones muy restrictivas en los sectores económicos especialmente atractivos para los inversionistas extranjeros (petróleo, electricidad, minería y ferrocarriles).

Los negociadores estadounidenses presionaron en especial, para que en la redacción del capítulo XI quedara perfectamente estipulado que cualquier acto que lesionara la inversión extranjera sería motivo de represalias legales de diversa índole, que podrían ir desde las medidas de retorsión comercial, el bloqueo a la importación de determinados bienes, hasta indemnizaciones.

Un aspecto que exacerbó a canadienses y mexicanos durante la negociación de dicho capítulo fue la reticencia de Estados Unidos a aceptar un mecanismo permanente de solución de diferencias,²⁵ por considerar que éste lesionaría su tradicional *modus operandi*, merced al cual se reservaba un amplio margen de maniobra para interpretar los acuerdos comerciales, así como el no aceptar en primera instancia las decisiones de tribunales supranacionales ni considerar su sujeción a ellos.²⁶

La creación de un tribunal *ad hoc* para regular la aplicación del capítulo XI en el TLCAN naturalmente contradecía el derecho que por tradición se había abrogado para determinar qué políticas y prácticas comerciales del extranjero implicaban barreras a su comercio y a su inversión. Es evidente que este tribunal atentaba sobre su derecho a aplicar represalias de manera unilateral, fuera de las instancias multilaterales de comercio.

Pese a las dificultades mencionadas, por último, se estableció, dentro del capítulo XI, un MSD en los artículos 1115 a 1139. Ahí la definición de un *acto de expropiación y de compensación*²⁷ se convirtió indudablemente en el talón de Aquiles de los tres gobiernos, pues el uso e interpretación de estos términos resultó ser fuente de confusión para los gobiernos, los inversionistas y las empresas (véase el cuadro 4).

Recientemente, varios negociadores mexicanos reconocieron de manera extraoficial que ninguno había evaluado cabalmente las consecuencias de introducir al texto la expresión “equivalente a una expropiación”, en gran medida porque en el ánimo de éstos predominó el interés por establecer reglas claras y mayor certeza para los inversionistas, y no consideraron que la expresión “ni tomar una medida

²⁵ En el caso del ALC, la reticencia estadounidense a la creación de un mecanismo de solución de controversias de carácter permanente provocó que se recurriera a la creación de un mecanismo temporal para resolver disputas por medio de paneles cuyos laudos son obligatorios (capítulo XVI).

²⁶ Véase Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC* (México: FCE, 1996), 135.

²⁷ “Ninguna de las Partes podrá, directa o indirectamente, nacionalizar o expropiar una inversión efectuada sobre su territorio por un inversionista proveniente de una de las Partes, *ni tomar medidas equivalentes a la nacionalización o la expropiación de tal inversión* (expropiación) salvo: *a*) por una razón de interés público; *b*) sobre una base no discriminatoria; *c*) de conformidad con la aplicación regular de la ley y el apartado 1105, y *d*) mediante el pago de una indemnización de conformidad con el párrafo 2 a 6 del TLCAN, Art. 1110”.

CUADRO 4
CAPÍTULO XI DEL TLCAN. OBLIGACIONES QUE, EN CASO DE INCUMPLIMIENTO,
SERVIRÍAN DE BASE PARA UNA DEMANDA

Trato/Tratamiento nacional: obligación de dar el mismo trato a la inversión y al inversionista proveniente de un país TLCAN no menos favorable que el otorgado al inversionista y a la inversión nacional en iguales circunstancias (artículo 1102).

Trato de nación más favorecida: obligación de tratar a la inversión y al inversionista no menos favorable que a la inversión y al inversionista de cualquier otro país (artículo 1103).

Estándares mínimos de tratamiento: obligación de tratar a la inversión y al inversionista conforme a las leyes internacionales, incluyendo trato justo y equitativo (artículo 1105).

Compensación en caso de expropiación: obligación de no expropiar ni directa ni indirectamente a tomar medidas equivalentes a la expropiación de una inversión sin compensación (artículo 1110).

Exigencias sobre comportamiento/operatividad/desempeño: es obligatorio la no imposición de determinados requisitos o exigencias de comportamiento, como aceptar un determinado porcentaje de contenido local o nacional en la producción o en la contratación de empleos (artículo 1106).

FUENTE: TLCAN, capítulo XI, 1992.

equivalente a la nacionalización o a la expropiación de una inversión” tendría consecuencias tan graves como lo demostró la experiencia del laudo a favor de la empresa Metalclad, así como la demanda sostenida por la corporación Waste Management en contra del gobierno mexicano (véanse los cuadros 5 y 6).

La redacción del capítulo XI se sustentó en una vasta documentación jurídica que se remontaba a la Convención de Viena, la cual determinaba jurídicamente el significado de un acto de expropiación respecto a la inversión extranjera.²⁸ En este sentido, la ONU publicó en 1959 un documento sobre lo que consideraba un acto de expropiación.²⁹ Asimismo, el Congreso de Estados Unidos celebró varias audiencias con ese propósito, dando como resultado el Acta sobre Expropiación de 1969.³⁰

²⁸ Para un análisis más profundo del significado legal de la expropiación y sus consecuencias en el caso de Canadá, véase el excelente trabajo de Andrée Lajoie, *Expropriation et fédéralisme au Canada* (Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1972), 1-328.

²⁹ International Law Commission, *Responsibility of the State for Injuries Caused in Its Territory to the Person or Property of Aliens—Measures Affecting Acquired Rights* (Nueva York: General Assembly UN, 1959).

³⁰ Stephen Clarkson, *Systemic or Surgical? Possible Cures for NAFTA's-Investor-State Dispute Process, Communication at 31st Workshop on Commercial and Consumer Law* (Toronto: Faculté de Droit, Université de Toronto, 19-20 octubre 2001, versión revisada en 2002).

CUADRO 5
 DEMANDAS CONTRA MÉXICO RESUELTAS
 CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Estado del caso</i>	<i>Cuestión</i>
Waste Management 18 de septiembre de 2000	CIADI	60	El fallo fue a favor de México y se dio a conocer el 30 de abril de 2004.	La empresa Waste Management demanda por segunda ocasión al gobierno de México. La primera demanda se presentó en 1998 y en el 2000 se dio el fallo a favor de éste. Ese mismo año se presenta nuevamente la reclamación, pues el inversionista considera que en el primer juicio no presentó las pruebas suficientes para su defensa
Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) 7 de abril de 1999	CIADI	50	El 16 de diciembre de 2002 el tribunal ordenó al gobierno mexicano a pagarle a CEMSA una indemnización de 17 millones de pesos mexicanos, cerca de 1.5 millones de dólares.	Marvin Feldman, ciudadano estadounidense, demandó por negarle a la empresa CEMSA (compañía extranjera comercial registrada y exportadora de cigarrillos en México desde 1990) los beneficios de una ley que reembolsa ciertos impuestos a exportadores.
Waste Management 29 de septiembre de 1998	CIADI	60	El fallo fue a favor de México y se dio a conocer el 5 de junio de 2000.	La empresa Aceverde ubicada en Acapulco, Guerrero (compañía que pertenece a Waste Management), demanda por la cancelación de la concesión de servicios públicos para el manejo de basura.

<p>Metalcid 1 de enero de 1997</p>	<p>CIADI</p>	<p>90</p>	<p>En agosto de 2000 el tribunal dictó una sanción de 16.5 millones de dólares al gobierno de México.</p>	<p>Metalcid demanda por la cancelación de permiso de construcción y manejo de un contaminante tóxico por parte del gobierno municipal de Guadalcázar y la declaración por parte del estado de San Luis Potosí como zona ecológica.</p>
<p>Azinian (Desona) 17 de marzo de 1997</p>	<p>CIADI</p>	<p>19</p>	<p>El 1 de noviembre de 1999 el tribunal dicta su sentencia a favor de México.</p>	<p>Robert Azinian reclama daños por la anulación de la concesión otorgada a la empresa mexicana Desechos Sólidos de Naucalpan (Desona). Asegura que el ayuntamiento de Naucalpan anuló indebidamente una concesión para la recolección y disposición de basura y la construcción y operación de un relleno sanitario. La versión nacional menciona que el contrato fue anulado en 1994, debido a la incapacidad de la empresa extranjera para ejecutar dicha concesión.</p>

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía y NAFTA Claims.

CUADRO 6
CASOS Y DEMANDAS PENDIENTES EN CONTRA DE MÉXICO
CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Cuestión</i>
Corn Products International 21 de octubre de 2003	CIADI	250	El inversionista estadounidense productor líder en Estados Unidos de jarabe de maíz de alta fructuosa demanda por el impuesto especial a la fructuosa.
Robert J. Frank 5 de agosto de 2002	UNCITRAL	1.5	El inversionista estadounidense demanda por daños y prejuicios por la disputa de una propiedad de desarrollo turístico en Baja California.
Thunderbird Gaming 1 de agosto de 2002	UNCITRAL	100	Empresa canadiense operadora de tres locales de videojuegos en México impugna la clausura de sus locales sustentada en el hecho que casi todos los juegos de azar son ilegales en México desde 1938.
Gami Investments 9 de abril de 2002	UNCITRAL	55	La compañía estadounidense desafía las regulaciones mexicanas procesando y exportando azúcar en crudo y refinada a partir de la nacionalización de los ingenios azucareros.
Fireman's Fund 15 de enero de 2002	CIADI	50	La compañía de seguros estadounidense alega que el gobierno mexicano discrimina en su contra facilitando las ventas por instituciones financieras mexicanas de bonos en pesos mexicanos, pero no la venta de bonos en dólares de Fireman's Fund.
Calmarc 11 de enero de 2002		0.4	La compañía estadounidense desafía la decisión de las cortes mexicanas en una disputa por una propiedad en Cabo San Lucas, Baja California.
Adams 16 de febrero de 2001	UNCITRAL	75	Un grupo de inversionistas de bienes raíces estadounidenses disputan una decisión de la Suprema Corte de México respecto al título de propiedad y materias relacionadas con bienes raíces.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía y NAFTA Claims.

CUADRO 7
 DEMANDAS EN CONTRA DE CANADÁ RESUELTAS
 CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Estado del caso</i>	<i>Cuestión</i>
Ethyl Corporation 14 de abril de 1997	UNCITRAL	250	Después de los juicios preliminares del tribunal contra Canadá, el gobierno canadiense derogó la prohibición de MMT, emitió una disculpa a la compañía y estableció con Ethyl "fuera del tribunal" un pago de 13 mdd.	La compañía de químicos Ethyl Corporation desafió la prohibición canadiense de la importación y el comercio interprovincial del aditivo de gasolina MMT, y asegura que la demanda de los fabricantes automotrices interfiere con el sistema del diagnóstico a bordo del automóvil. La base de ganancias es también una neurotoxina sospechosa.
Pope & Talbot Inc. 24 de diciembre de 1998	UNCITRAL	508	El tribunal declaró que Canadá violó el artículo 1105 del TLCAN (las Normas de tratamiento mínimo), Canadá está obligado a pagar 460 por los daños y perjuicios más el interés 120 mdd de los costos legales (la cantidad a pagar por parte de Canada asciende aproximadamente a 915 mdd canadienses).	La empresa estadounidense Pope & Talbot desafió el sistema de cuota de exportación de madera de construcción implementado por el gobierno canadiense para llevar a cabo el cumplimiento del acuerdo de madera blanda entre Canadá y Estados Unidos.
Inversiones de Ketcham Inc. contra las inversiones de Tysa Inc. 22 de diciembre de 2000		30	Queja retirada por el inversionista el 21 de mayo de 2001.	La compañía estadounidense desafió el sistema de cuotas de exportación impuesto por el gobierno canadiense para llevar a cabo el acuerdo de madera blanda entre Canadá y Estados Unidos.

CUADRO 7
DEMANDAS EN CONTRA DE CANADÁ RESUELTAS
CAPÍTULO XI DEL TLCAN
 (continuación)

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Estado del caso</i>	<i>Cuestión</i>
Trammel Crow Co, 7 de septiembre de 2001		32	Queja retirada por el inversionista en abril de 2002, después de que alcanzó un acuerdo "fuera de la corte" con Canada Post.	La compañía estadounidense Trammel alegó que Post Canada los trató injustamente en la contratación de cierto servicios de propiedades inmobiliarias.

FUENTE: Elaboración propia con información del Department of Foreign Affairs and International Trade y NAFTA Claims.

CUADRO 8
CASOS Y DEMANDAS PENDIENTES EN CONTRA DE CANADÁ
CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Estado del caso</i>	<i>Cuestión</i>
S.D. Myers 22 de julio de 1998	UNCITRAL	20	El tribunal determinó que Canadá violó los artículos 1102 del TLCAN (Tratamiento nacional) y el 1105 (las Normas de tratamiento mínimo). Ordenó pagar 5 millones más el interés por los daños y perjuicios. Canadá ha apelado la sentencia al tribunal federal. Caso judicial pendiente.	Myers desafía la prohibición temporal canadiense (noviembre de 1995 a febrero de 1997) en la exportación de desechos tóxicos de PBC.
Sun Belt Water Inc. 2 de diciembre de 1998	UNCITRAL	10.5	El gobierno canadiense afirma que la demanda no procede, mientras el inversionista afirma que todavía está pendiente.	La empresa Sun Belt Water desafía la legislación y la moratoria de la protección del agua de Columbia Británica en exportaciones en volumen de agua de la provincia.
United Parcel Service of America Inc. (UPS) 19 de enero de 2000	CIADI	160	Pendiente	La compañía multinacional de mensajería estadounidense alega que el servicio público postal de Canadá es un monopolio excesivo. Canadá no le permite competir en la entrega expresa. UPS también alega que el servicio postal de Canadá goza de otras ventajas negadas al inversionista (por ejemplo, tratamiento de costumbres favorables).
Crompton Corp. 6 de noviembre de 2001		100	Pendiente	La compañía de químicos estadounidense desafía la prohibición canadiense en el uso del lindane, un conocido agente carcinógeno, en el tratamiento de las semillas de canola.

FUENTE: Elaboración propia con información del Department of Foreign Affairs and International Trade y NAFTA Claims.

CUADRO 9
 DEMANDAS EN CONTRA DE ESTADOS UNIDOS RESUELTAS
 CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Estado del caso</i>	<i>Cuestión</i>
Mondev International Ltd. 6 de mayo de 1999	CIADI	50	En octubre de 2002, el tribunal desecha la reclamación del inversionista.	La empresa inmobiliaria canadiense Mondev desafia a la Corte Suprema de Massachusetts, por la sentencia de la corte de Boston en referencia a un caso de remodelación. El gobierno municipal es protegido por inmunidad soberana por el gobierno local.
ADE Group Inc. 29 de febrero de 2000	CIADI	90	En enero de 2003, el tribunal despidió la demanda del inversionista en su totalidad. El tribunal concluyó que las medidas en cuestión eran medidas de la procuración eximidas bajo el artículo 1108 del Tratado.	La empresa de acero canadiense ADE Group no acepta las preferencias de Estados Unidos, en las que requieren que el acero de este país sea utilizado en proyectos federales financiados para la construcción de carreteras estatales.
Methanex Corp. 15 de junio de 1999	UNCITRAL	970	El caso está pendiente porque el tribunal ha aceptado la admisibilidad del caso, pedida por Methanex para aportar más evidencia y apoyar su alegato de que el gobernador Davis Gris, de California, fue influenciado por un competidor cuando él pidió la prohibición.	La compañía química canadiense Methanex desafia la prohibición del estado de California en la eliminación de MTBE, un añadido de la gasolina. El gobierno de California afirma que ha contaminado la tierra y el agua de la superficie a lo largo del estado.

FUENTE: Elaboración propia con información del Department of Foreign Affairs and International Trade y NAFTA Claims.

CUADRO 10
CASOS Y DEMANDAS PENDIENTES EN CONTRA DE ESTADOS UNIDOS
CAPÍTULO XI DEL TLCAN

<i>Empresa o inversionista</i>	<i>Sede</i>	<i>Indemnización (millones de dólares)</i>	<i>Cuestión</i>
Loewen Group Inc. 29 de julio de 1998	CIADI	725	Loewen, una empresa funeraria canadiense, desafió la resolución de un caso civil en su contra emitido por un jurado de la corte del estado de Misisipi, y los requisitos de licencia para apelar.
Canfor Corp. 5 de noviembre de 2001	UNCITRAL	250	La compañía de madera canadiense Canfor desafía la legislación antidumping y deberes compensatorios del gobierno de Estados Unidos impuesta en contra de las exportaciones canadienses de madera blanda.
Kenex Ltd. 14 de enero de 2002		20	La empresa canadiense Kenex desafía el embargo de los productos industriales de cañamo bajo las reglas de la agencia de Narcóticos de Estados Unidos.
Tembec Inc. 3 de mayo de 2002		513	La compañía de madera canadiense Tembec desafía la legislación antidumping y deberes compensatorios del gobierno de Estados Unidos impuesta en contra de las exportaciones canadienses de mandera blanda.
Doman Inc. 1 de mayo de 2002		13,580	La compañía de madera canadiense Doman desafía la legislación antidumping y deberes compensatorios del gobierno de Estados Unidos impuesta en contra de las exportaciones canadienses de madera blanda.
James Russell Baird			El inversionista canadiense desafía la reglamentación de Estados Unidos que prohíbe la eliminación de desechos radioactivos en el mar o debajo del fondo del mar.

FUENTE: Elaboración propia con información del Department of Foreign Affairs and International Trade y NAFTA Claims.

En el TLCAN, el propósito de introducir varios artículos sobre esta práctica obedeció a una sola intención: garantizar el derecho de propiedad privada de los inversionistas sobre los medios de producción que ellos habían adquirido en el extranjero.

A contrapelo, la discusión sobre el grado de protección que tradicionalmente ha exigido la inversión extranjera en cualquier parte del mundo, fue también objeto de debate en los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando un número importante de países del tercer mundo se consideraron amenazados por el avance de las empresas transnacionales. La posición de tales países se resumió en el contenido de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados presentada por el gobierno mexicano en 1975 a la XXIX Asamblea General de la ONU.

Antes de la aplicación del MSD sobre inversión, previsto en el TLCAN, prácticamente ningún país en desarrollo estaba realmente dispuesto a que las regulaciones internas sobre la inversión extranjera fueran objeto de una controversia en tribunales internacionales; de ahí la reiterada mención a la cláusula Calvo cuando surgía un conflicto de esa naturaleza.

Los países exportadores de capital tampoco estaban dispuestos a someterse a los tribunales del país huésped, pues alegaban la posibilidad de juicios sesgados y la evidente inclinación de las autoridades locales a proteger a sus connacionales. Al ponderar estos aspectos, los responsables de la negociación del TLCAN, en especial los estadounidenses y canadienses, decidieron redactar minuciosamente el capítulo XI, posiblemente para tapar cualquier resquicio por donde los mexicanos pudieran escurrirse y contravenir lo establecido.

Evidentemente, estos negociadores tuvieron en mente los diversos escenarios que en el pasado habían dado lugar a acciones nacionalistas y, en este sentido, las medidas que se establecieron fueron de carácter no sólo preventivo, sino también punitivo, sin considerar cabalmente que éstas conferían a las corporaciones un inmenso margen de maniobra que podía erosionar la intervención de los gobiernos en las políticas de desarrollo económico. En la práctica, un mecanismo que fue expresamente ideado contra el nacionalismo mexicano resultó ser un arma muy poderosa en manos de las corporaciones contra los gobiernos de los tres países, no sólo contra México.³¹

En mayo de 2003, el sector privado decidió llevar a cabo un proceso de cabildeo tendiente a impedir que el capítulo XI se abriera para su renegociación. Bajo el encabezado "Chapter 11: NAFTA Needs It", *The Financial Post* publicó en Canadá un editorial firmado por Thomas d'Aquino, John Castellani y Juan Gallardo, en el que se hacía una vigorosa defensa de ese capítulo, en especial de su MSD, recomendando que sirviera de modelo en las negociaciones del ALCA. Un mes después, se presentó en el Parlamento de Canadá la Moción M-391, encabezada por Pierre

³¹ Ni los negociadores canadienses ni los estadounidenses idearon el capítulo XI para protegerse mutuamente; sin embargo, el creciente número de empresas que han demandado a estos gobiernos demuestra que las corporaciones tanto en el ALC, como en el TLCAN "iban por lo suyo", y que sus negociadores fueron un mero instrumento para lograr sus objetivos desregulacionistas. Véase Gilbert Gagné, "Le Règlement des différends", en Dorval Brunelle y Christian Deblock, coords., *L'ALENA. Le Libre-échange en défaut* (Montreal: Fides, 2004), 299-310.

Paquette, quien sostenía la necesidad de renegociar el capítulo XI. Dicha moción la rechazó públicamente el Ministro de Comercio Internacional de Canadá, temiendo que peligraría la participación canadiense en las negociaciones del ALCA. Todo parece indicar que, en el futuro, los gobiernos se inclinarán más por las notas interpretativas, como la que se añadió al artículo 1105 en 2001, que llevar a cabo una enmienda. Probablemente, los tres países tratarán de rectificar algunos aspectos por medio del ALCA, sin necesidad de reabrir la discusión del TLCAN.

Dos aspectos de particular importancia han provocado el surgimiento de un número considerable de conflictos, los cuales han afectado directamente las relaciones entre los poderes ejecutivos de los tres países, sus gobiernos locales y las secretarías y departamentos de estos gobiernos. El primero se refiere a los límites y alcances de lo que se define como inversión extranjera en el capítulo XI, los cuales son particularmente amplios.³² Así, el término inversión se define de tal forma que cubre, al mismo tiempo, la acción de invertir y los resultados de esa acción. La amplia gama de sujetos y acciones que cubren este término es la raíz de la mayoría de los conflictos que ha suscitado este capítulo en los últimos diez años, lo que se explica por la diversidad de sujetos enumerados que entrarían en esta definición, dando lugar a la presencia de un extenso radio de protección jurídica para los inversionistas que, en consecuencia, conduciría a que una gran variedad de situaciones se consideren como atentatorias al capítulo XI.

El artículo 1139 ofrece una lista pormenorizada de lo que se entiende por inversión e inversionista: una empresa, el capital invertido, concesiones, derechos de propiedad industrial e intelectual, un título de participación de una empresa, un título de deuda de una empresa, un préstamo a una empresa, deuda entre afiliados, préstamos con vencimiento mayor a tres años, intereses producidos por los capitales u otros recursos (resultado de una actividad económica llevada a cabo en el territorio de la inversión), bienes inmuebles, aportaciones y transferencias a una de las partes, etcétera.³³

Esta definición necesariamente ha provocado confusión, debido a la diversidad de actividades que prevé una descripción de esta naturaleza, en especial respecto del término expropiación, ya que muy fácilmente el margen de acción de esta inversión puede toparse con limitantes consideradas atentatorias al artículo de tratamiento nacional (1102) y el artículo de trato de nación más favorecida (1103), que en el TLCAN protegen el libre desempeño de la inversión extranjera.

El segundo aspecto que ha incrementado el surgimiento de demandas es la existencia de una disposición jurídica dentro del capítulo XI (1110), la cual obliga al país perdedor a resarcir pecuniariamente al país que inició y ganó la querrela en una

³² La legislación mexicana tiene una definición más acotada de la IED que la explicitada en el capítulo XI. Ésta considera que la IED tiene cuatro componentes: las nuevas inversiones, la reinversión de utilidades, las cuentas entre compañías (que comprenden préstamos y adelanto de pagos de las matrices residentes en el exterior de sus filiales en México) e importación de activos fijos por parte de las maquiladoras.

³³ Secofi, *Tratado...*, 236, y Gustavo Vega-Cánovas, "The Experience of NAFTA Dispute Settlement Mechanism: Lessons for the FTAA" (Montreal: ponencia presentada en Atelier ALÉNA, CEIM, 2003).

de las monedas de los países que forman el Grupo de los Siete, entre los cuales se encuentran Canadá y Estados Unidos; hasta este momento, todas las demandas han sido interpuestas en dólares estadounidenses (1110, incisos 3 y 4).

Esta medida, única en su género dentro de las disposiciones del TLCAN, ha provocado actitudes francamente especulativas entre muchas empresas, las cuales, al aprovechar las cláusulas del capítulo XI, detectan espacios de inversión que de antemano se sabe que son conflictivos —en especial por sus nexos con asuntos ambientales, laborales o sociales particularmente sensibles— para iniciar sus operaciones. A sabiendas de esto, las empresas inician el proceso de inversión, buscando de manera dolosa que en algún momento las autoridades se opongan a sus operaciones y que, en consecuencia, las firmas puedan recurrir a la demanda y a las ventajas de la indemnización.

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 1116 y 1117, las empresas querellantes deberán presentar una demanda antes de que hayan transcurrido tres años de operación, desde que la empresa detectó por primera vez la presunta violación y tuvo conocimiento de las pérdidas o daños ocasionados. Esta disposición, indudablemente coherente con los objetivos de este capítulo, ha exhibido de manera flagrante el dolo de varias empresas. Si se considera que el TLCAN entró en vigor en enero de 1994 y que la empresa legalmente no puede rebasar el límite de tres años para quejarse, resulta sorprendente que, en muchos casos, la cantidad demandada como indemnización esté visiblemente inflada respecto del monto inicial de la inversión y que, en muchos casos, resulte evidente que ni siquiera la operación llegó a la terminación de la primera etapa del proyecto o, en el peor de los casos, ni siquiera inició.

En el caso de algunas empresas querellantes, ciertas organizaciones ciudadanas han detectado información de los estados financieros de aquéllas en los que se observa que antes de iniciar la inversión revelaban una situación de quiebra y claramente buscaban el conflicto con las autoridades locales o con un sector de la población para sanear sus finanzas, mediante el cobro de la compensación; ése fue el caso de la empresa Robert Azinian que en 1997 demandó al gobierno mexicano por 19 millones de dólares; posteriormente, se descubrió que ésta sólo buscaba sanear sus finanzas internas.³⁴ En este caso, la actitud de dolo fue lo suficientemente clara como para que el secretariado del MSD del capítulo XI anulara la demanda contra México.³⁵

Un aspecto que difícilmente pasaría desapercibido es la dimensión de las empresas que han emprendido demandas contra una de las partes. Hasta ahora se trata de compañías medianas, poco relacionadas con las grandes firmas transnacionales, tradicionalmente presentes en estos países; aparentemente, el MSD se está convirtiendo en el recurso favorito de ciertas empresas que, por su estructura y naturaleza, resultan favorecidas por ese mecanismo.

³⁴ Public Citizen's Global Trade Watch en Washington y Defense of Canadian Liberty Committee en Canada.

³⁵ Public Citizen, *NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy. Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the Americas* (Washington, D.C.: Public Citizen, 2001), 34, y Rémi Bachand, "Les poursuites intentées en vertu du chapitre 11 de l'ALENA, quelles leçons en tirer?", *Cahiers de recherche* 1, no. 11 (octubre de 2001): 25.

Destaca que un número considerable de los casos que han sido presentados en contra del Estado mexicano se vinculen con asuntos ambientales, más concretamente con el manejo de desechos tóxicos. Casos similares se presentan en Canadá. Sin embargo, la demanda por parte de la empresa canadiense de juegos de video Thunderbird contra el gobierno de México, de nuevo revive ciertos aspectos que ya se habían detectado en el caso de Metalclad contra el gobierno mexicano, concretamente la incapacidad de las autoridades de mandos medios para interpretar correctamente las operaciones de cierto tipo de inversión bajo el cobijo o protección del TLCAN.³⁶

Por sus características, el capítulo XI trastoca los tres niveles de poder político: federal, estatal y municipal, y exige que los Estados paguen compensaciones en efectivo que normalmente se destinarían a los ingresos federales de cada país. En ese sentido, si continúa el incremento de ese tipo de demandas, los gobiernos locales enfrentarían una merma considerable de su presupuesto, con el consiguiente daño a la ciudadanía; tal es el caso del laudo que favoreció a la empresa estadounidense Metalclad contra el gobierno mexicano, que tras una prolongada negociación debería pagar 16.5 millones de dólares a la demandante, en lugar de noventa millones de dólares que reclamaba en un principio.

Inicialmente, el gobierno mexicano accedió a pagar la compensación por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin embargo, el 8 de marzo de 2002, esa dependencia envió un oficio en el que "invitaba" a las autoridades de San Luis Potosí a que pagaran el adeudo, o en caso contrario se haría un descuento de las participaciones federales que le correspondían, ya que fue éste, junto con el municipio de Guadalcázar, los que violaron las obligaciones contraídas contra la estadounidense Metalclad. Esta inesperada decisión sentó un importante precedente en México en cuanto a la forma como el gobierno mexicano consideraba que debía darse solución a los conflictos derivados del TLCAN.

Desde luego que San Luis Potosí carecía de la capacidad fiscal suficiente para pagar esa demanda con sus propios recursos, por lo tanto, la SHCP decidió que este monto sería tomado directamente de las transferencias y participaciones que la federación entrega a las entidades federativas. En marzo de 2004, de manera sorpresiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió su fallo respecto a si el gobierno de San Luis Potosí debía pagar a la SHCP el adeudo que ésta había cubierto a la empresa Metalclad.

Este fallo fue la respuesta de la SCJN al juicio que el gobierno de San Luis Potosí había entablado contra la SHCP. La Suprema Corte revisó si aquella tenía o no

³⁶ En este caso, la clausura e incautación de las máquinas de video de la empresa Thunderbird fueron ordenadas por un funcionario de la Secretaría de Gobernación, la cual consideró que este tipo de inversión entraba dentro de la misma interpretación que las leyes mexicanas hacen de los casinos y los establecimientos que organizan juegos de azar desde los años treinta del siglo XX. La orden claramente obedeció al cumplimiento de la legalidad, pero no tomó en consideración el carácter de "excepcionalidad" de la inversión estadounidense y canadiense gracias al TLCAN. Así pues, tanto la clientela, como los propietarios, fueron desalojados a "punta de pistola" por la policía que clausuró el local, incautó las máquinas y las ganancias. La respuesta al celo profesional del funcionario que dictó la orden fue una demanda contra el gobierno mexicano ante el capítulo XI.

las facultades para retener las participaciones federales por ese concepto. De acuerdo con el criterio emitido por la SCJN, el gobierno federal no podía descontar de las participaciones el pago de las sanciones internacionales que el gobierno estatal había propiciado al incumplir el tratado.³⁷

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos suscritos: “la SHCP tiene facultades para hacer retenciones en algunos casos, pero no en éste”. Si bien San Luis Potosí había celebrado convenios de coordinación fiscal con la Federación, las participaciones no se comprometieron para garantizar el pago de obligaciones que resulten al Estado mexicano por el incumplimiento del TLCAN; por tanto, “el secretario de la SHCP resulta incompetente para realizar el descuento de las participaciones federales que le corresponden a la entidad actora”.³⁸

La SCJN anuló el oficio que la SHCP giró al gobierno de San Luis Potosí para descontarle 16.5 millones de dólares que el gobierno federal pagó a la empresa estadounidense.³⁹ Estos hechos nos llevan a analizar la forma en que el pacto federal en México se ha desarrollado en relación con la marcha del TLCAN desde la perspectiva de las regiones.

Territorio, regiones y gobiernos locales bajo el TLCAN

El territorio virtualmente está ausente a lo largo del contenido del TLCAN, salvo las consideraciones mencionadas en el Anexo 201.1, pobremente copiadas de cualquier manual de geografía política de México, el cual describe vagamente lo que significa el territorio: estados de la federación, el Distrito Federal, islas, arrecifes, la plataforma continental y las aguas de los mares territoriales, principalmente. En ese mismo anexo, los negociadores canadienses y estadounidenses definieron lo que consideran su territorio; Canadá no menciona sus provincias ni sus territorios; sólo lo define como el espacio donde se aplica su legislación aduanera. Estados Unidos es menos parco y considera que su territorio es el aduanero, que incluye los cincuenta estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico.

Es imposible que en la lectura del Anexo 201.1 del TLCAN pase inadvertida la definición de lo que se considera *nacional*, que sólo contiene dos incisos, concretamente correspondientes a lo que México y Estados Unidos consideran, bajo sus leyes, como nacionales. No hay mención alguna sobre cómo define Canadá sus nacionales; estas omisiones, tanto en la definición de la división política de su territorio como sobre quiénes considera que son sus nacionales, introducen un inquietante precedente en la parte canadiense.

³⁷ Víctor Fuentes, “Pierde SHCP cobro por tiradero”, *Reforma*, 5 de marzo de 2004, 2 (A).

³⁸ “Eximen a San Luis Potosí del pago a Metalclad. Anula Suprema Corte decisión de descontar US\$ 16 millones de sus participaciones”, *Pulso de San Luis Potosí*, 10 de marzo de 2004.

³⁹ Para mayor información, véase Jesús Aranda, “Determina la SCJN que el gobierno no puede comprometer participaciones de los estados”, *La Jornada*, 5 de marzo de 2004, 21.

Desde una perspectiva más amplia que el mero contenido de las disposiciones negociadas en el TLCAN, destaca el hecho de que las diversas regiones que forman el territorio de los tres países firmantes entraron, como consecuencia de éste, en una dinámica económica y política insospechada desde quince años atrás.

El caso de México es, en este sentido, relevante; la transformación económica del territorio mexicano ha sido brutal en los últimos años, en parte debido a un proceso de desindustrialización, cuya consecuencia ha sido el retroceso social y económico de las regiones, aun en las que existe una fuerte tradición de crecimiento económico, como el centro de la república mexicana y la frontera norte.

Las nuevas condiciones de intercambio internacional, sin sanción por algún acuerdo económico, sino resultado de la crisis abierta y de la apertura económica, provocaron que algunas regiones conocieran un crecimiento real, pero dentro del contexto de una economía nacional en plena regresión; éste fue el caso, hasta hace poco, de la frontera norte con el auge maquilador y algunos otros espacios donde se instalaron nuevos proyectos turísticos; áreas de explotación minera y, sobre todo, ciudades donde se ubicaron empresas ligadas a los mercados externos.⁴⁰

El punto central en esta parte del análisis es el tratamiento del territorio y las regiones en el TLCAN. Nuestra hipótesis es que, a partir de la apertura comercial en los años ochenta, el territorio pasó a ser regulado exclusivamente por el mercado y que la actual planificación de este último obedece más a la ley de la oferta y la demanda en un mercado globalizado, que a criterios sociales y políticos vinculados con las necesidades de la ciudadanía.

Dentro de este territorio, delimitado por los intereses de un mercado claramente condicionado por los componentes externos, la inversión desempeña un papel central, aunado a la aplicación de las medidas relacionadas con la inversión extranjera contenidas en el capítulo XI del TLCAN.

Posiblemente, la diferencia más flagrante respecto de la presencia de la inversión extranjera en determinadas regiones reside en la orientación y propósito del pasado, al destinarse explícitamente a fortalecer ciertos sectores que el gobierno en turno consideraba prioritarios.

En nuestra opinión, con el TLCAN, el gobierno de cualquiera de las partes tiene menos margen de acción que en el pasado para decidir el destino físico de la inversión extranjera. Ésta, como ya se mencionó, se respalda en la cláusula de tratamiento nacional, lo que permite asentarse en prácticamente cualquier lugar del territorio nacional. Como consecuencia, esa inversión ha manifestado en años recientes ciertas preferencias en su localización, que no necesariamente coinciden con los intereses del gobierno federal o estatal, así como de la ciudadanía. De tal manera que el Estado se ve desprovisto de su función reguladora y entra potencialmente en conflicto con los intereses de la inversión extranjera, como ha sido el caso de las diez compañías que, amparadas en el capítulo XI, han presentado demandas

⁴⁰ Teresa Gutiérrez-Haces y Daniel Hiernaux-Nicolas, "Economic Changes and the Need for a New Federalism: Lessons from Mexico's Northern States", *The American Review of Canadian Studies* 26, no. 2 (1996): 233-244.

formalmente ante el MSD, instalado para estos efectos contra el gobierno mexicano. Respecto del carácter de estos conflictos, los cuadros 5 y 6 reflejan ampliamente la diversidad de motivos que han dado origen a las demandas.

Parte de la IED, debido al TLCAN, se dirige a nichos de mercado en determinadas actividades, donde las empresas extranjeras consideran que cuentan con una ventaja competitiva importante. Tal ha sido el caso de la inversión destinada al ambiente, infraestructura urbana y actividades directamente relacionadas con el sector primario, como los bosques y la pesca. Esto ha traído consigo serios conflictos, a causa de que la reglamentación ambiental es relativamente nueva para los gobiernos locales. Junto a esto encontramos la privatización del manejo de determinados servicios de infraestructura, como el tratamiento del agua, la recolección de basura, el servicio de limpieza urbana y el manejo de los desechos tóxicos. En muchos casos, estos aspectos han enfrentado a los gobiernos locales y a la ciudadanía contra compañías sin escrúpulos.

La negociación del TLCAN y su puesta en vigor en México desencadenaron una importante campaña destinada a convencer a diversos sectores económicos de que era una gran oportunidad y que como tal había que aprovecharla. Como resultado, muchos gobiernos estatales y municipales de México fueron impelidos a buscar canales para atraer inversión canadiense y estadounidense a su territorio; excepto los estados de la frontera norte y algunos otros del centro del país, la mayoría tenía escasa experiencia al respecto. Una de las razones era que, hasta ese momento, la política de atracción de la inversión extranjera no había sido una estrategia específica para muchos gobiernos locales, en especial para los municipios, debido al tradicional centralismo del Estado mexicano, que desde la Comisión Federal de Inversión Extranjera manejaba los criterios de ingreso y destino de las inversiones. Estas pautas eran muchas veces políticas y servían para premiar o castigar a ciertos gobiernos locales, en particular cuando dejaron de pertenecer al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Fueron los gobiernos estatales conformados por miembros del Partido Acción Nacional (PAN), los que empezaron a recurrir a políticas públicas destinadas a incrementar la presencia de empresas extranjeras en su jurisdicción; Vicente Fox, en su estadía en la gubernatura del estado de Guanajuato, destacó en la promoción en el exterior de esa entidad; algo similar ocurrió con Baja California. Sin embargo, estos casos fueron excepcionales, debido a que estos mandatarios tenían una experiencia empresarial previa a su desempeño como servidores públicos.

En el pasado, la política regional sobre inversión extranjera había sido claramente regulatoria y federalizada, lo que provocó que los gobiernos estatales, salvo claras excepciones, tampoco logran su autonomía para llevar a cabo una política de atracción de la IED.

Sólo a partir del TLCAN algunos gobiernos estatales y municipales se decidieron a viajar y dar a conocer las ventajas que ofrecía su región, tales fueron los casos de Ecatepec y Naucalpan, del Estado de México, que promovieron sus intereses en Canadá; más recientes son los casos de los gobernadores de Chihuahua, del Estado de México y de Hidalgo, quienes han emprendido estrategias de promoción, no sólo en Estados Unidos o en la Unión Europea, sino también en China.

Es un hecho que las negociaciones del TLCAN del lado mexicano ignoraron prácticamente el sentir de los gobiernos locales, excepto el caso de los ubicados en la frontera norte y el Estado de México, principalmente. Los criterios utilizados en este sentido buscaron, en primer término, favorecer las actividades altamente exportadoras, y los estados con una importante presencia de la industria automotriz, como Puebla, Sonora o el Estado de México, se consideraran, pero más bien en función de su importancia económica en el esquema que se negociaba, independientemente de criterios de desarrollo económico y social. Todavía más, durante las negociaciones del lado mexicano no prevalecieron especialmente los intereses de las entidades federativas, sino los de las empresas transnacionales asentadas en estos estados, como lo prueba el contenido del capítulo sobre las Reglas de Origen del TLCAN.⁴¹

Quizá si los gobiernos estatales y locales no hubieran sido orillados a ofertar su región con tanta celeridad, habría sido posible levantar una infraestructura burocrática ad hoc que orientara a los gobiernos más inexpertos en los vericuetos del capítulo XI. En su lugar, tenemos un Poder Ejecutivo confundido entre su responsabilidad política, su origen empresarial y la indiscutible lealtad hacia Estados Unidos. En ocasiones, esto reduce las funciones del gobierno, que se limita a garantizar la existencia de un marco jurídico apropiado que facilite el buen funcionamiento del TLCAN, bajo el liderazgo corporativo. Si bien los tratados los negocian los estados, es necesario que para aplicarlos se reformule la responsabilidad y distribución de las competencias, con plena autonomía del TLCAN.

Conclusiones

La falta de orientación de las políticas centrales y la incapacidad de muchos de los gobiernos locales para desarrollar políticas autónomas —lo que Panayotis Soldatos llama la *paradiplomacia* local—, que les permitirían desempeñar un papel central en las grandes ligas internacionales, ha provocado que los poderes locales experimenten más presiones que ventajas en un entorno económico influido por el TLCAN.

En nuestra opinión, el gobierno de México lanzó prematura o apresuradamente la responsabilidad de la apertura económica sobre los gobiernos estatales y municipales, sin prever que esta decisión debía haber sido antecedida por un proceso preparatorio de transición encabezado por instancias acordes con el aparato gubernamental.

Ante los casos de disputas ocasionadas por la aplicación del capítulo XI del TLCAN, se constata que el gobierno federal, y algunos gobiernos estatales, como Morelos, en relación con el caso de la pugna Costco-Casino de la Selva,⁴² no se encon-

⁴¹ Teresa Gutiérrez-Haces, "Territoires en mondialisation: le chapitre XI de l'ALENA et L'espace local au Mexique", en Martine Azuelos, María Eugenia Cosío-Zavala y Jean-Michel Lacroix, coords., *Intégration dans les Amériques: dix ans d'ALENA* (París: Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2004), 241-256.

⁴² A raíz de los actos de protesta que originaron la destrucción del hotel Casino de la Selva y la construcción de un hipermercado por la empresa Costco, el gobernador del estado de Morelos declaró que prefería poner en prisión a estos grupos que ser objeto de una demanda por medio del capítulo XI,

tró en la posición de ofrecer soluciones alternativas, dejando estallar en muchas ocasiones los conflictos, sin encontrar posteriores soluciones, más sensibles a la problemática de los gobiernos locales y de la sociedad civil, como ocurrió en el caso de Metalclad-estado de San Luis Potosí-municipio de Guadalcázar.

Hasta aquí analizamos los mecanismos que permiten a las empresas extranjeras tomar decisiones prácticamente unilaterales respecto de su localización en el territorio donde se aplica el TLCAN, pero también se aludió a los crecientes problemas en la organización territorial y la casi ausencia de un cuadro coherente de políticas públicas para enfrentar los conflictos emanados del capítulo XI de ese instrumento comercial. Asimismo, se trató de poner en evidencia cómo las empresas con capital extranjero no siempre llevan a cabo un juego transparente, como es el caso de algunas empresas que consideran la indemnización que otorga el capítulo XI como un mecanismo para sanear sus finanzas.

A esto se agregarían situaciones de mayor gravedad, en que los inversionistas extranjeros utilizan para su beneficio los defectos más flagrantes del sistema político mexicano, como la corrupción. Muchos de esos casos en contra de México, a raíz de la aplicación del capítulo XI, tienen en su origen dos ingredientes: la “pequeña corrupción” de un funcionario menor y la contrariedad del inversionista que, pese a que incurrió en actos de corrupción, constata que su inversión se enfrenta con obstáculos legales y políticos. La demanda, vía capítulo XI, en estos casos, también es un acto de represalia del inversionista contra quienes le ofertaron un país “lleno de oportunidades”. Los conflictos provocados por el capítulo XI, lejos de ser casos menores, afectan a vastos sectores sociales, en ocasiones a regiones completas y con frecuencia lesionan las relaciones entre la federación y los poderes locales. Los territorios globalizados son, sin lugar a dudas, un espacio adecuado para que inversionistas sin escrúpulos intenten construir un tipo de “jaula dorada” weberiana, en escala multinacional, que constituya una forma de regulación sobre la cual los gobiernos locales tienen muy poco que decir y mucho menos defenderse judicialmente.

A diez años de la puesta en marcha del TLCAN, resulta complejo prever la evolución de los conflictos derivados del capítulo XI, pero es evidente que estas disputas son resultado de una apertura de los mercados, seguida de una regulación internacional que ha ignorado desde el principio los impactos sobre el territorio, los gobiernos locales y la sociedad civil.

como había ocurrido en otros estados de la república mexicana. Para mayor información, véase Alejandro Hernández, “Revelan la restauración de murales de ex Casino”, *Reforma*, 12 de septiembre de 2003, 2(C).

Fuentes

APPEL MOLOT, MAUREEN

2002 “NAFTA Chapter 11: An Evolving Regime”. Ponencia presentada en la NAFTA Chapter Conference, Carleton University.

BACHAND, RÉMI

2001 “Les Poursuites intentées en vertu du chapitre 11 de l’ALENA, quelles leçons en tirer?”, *Cahiers de Recherche* 1, no. 11 (octubre).

BERTRAB, HERMANN VON

1996 *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*. México: Fondo de Cultura Económica.

CLARKSON, STEPHEN

2001 “Systemic or Surgical? Possible Cures for NAFTA’s-Investor-State Dispute Process”. Communication at 31st Workshop on Commercial and Consumer Law, Faculté de Droit, Université de Toronto, 19-20 octobre. Versión revisada en 2002.

COMUNIDAD ANDINA

2003 *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*. Perú: Comunidad Andina.

DAVIDSON, P. y L. PERRET

1991 *Commercial Arbitrations in the Americas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

FERNÁNDEZ, JOSÉ ÁNGEL

2003 “Tratado de Libre Comercio Chile-USA”. Santiago: CESLA.

GAGNÉ, GILBERT

2004 “Le Règlement des différends”, en Dorval Brunelle y Christian Deblock, coords., *L’ALENA. Le Libre-échange en défaut*. Montreal: Fides.

GOBIERNO DE CHILE

2003 *Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*, Chile: Gobierno de Chile.

GONZÁLEZ DE COSSÍO, FRANCISCO

2002 “México ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión”. *Revista de Derecho Privado*, no.1 (enero-abril): 85-107.

GUTIÉRREZ-HACES, MARÍA TERESA

- 2002 “Las reglas de origen como un mecanismo de exclusión en el bloque comercial de América del Norte”, en Jorge Basave y Carlos Morera, comps., *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Porrúa.
- 2003 “Pressions des investissements sous la gouvernance au Mexique dans le cadre du chapitre XI de l’ALÉNA”, Atelier ALÉNA, Communication, CEIM, Montreal.
- 2004a “The Rise and Fall of an «Organized Fantasy»: The Negotiation of Status as Periphery and Semi-Periphery by Mexico and Latin America”, en Marjorie Cohen y Stephen Clarkson, eds., *Governing under Stress Semi-peripheral Countries under Globalism*. Londres: Zed Books.
- 2004b “Territorios en mundialización: l’ALÉNA et l’espace local au Mexique. Le rôle du chapitre XI”, en Martine Azuelos, María Eugenia Cosío-Zavala y Jean-Michel Lacroix, coords., *Intégration dans les Amériques: Dix ans d’ALÉNA*. París: Presses de la Sorbonne Nouvelle.

GUTIÉRREZ-HACES, TERESA y DANIEL HIERNAUX-NICOLAS

- 1996 “Economic Changes and the Need for a New Federalism: Lessons from Mexico’s Northern States”, *The American Review of Canadian Studies* 26, no. 2: 233-244.

HART, MICHAEL y DYMOND WILLIAM

- 2002 “NAFTA Chapter: Precedents, Principles and Prospects”. Conferencia presentada en la NAFTA Chapter Conference, Carleton University.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

- 2001 *Derechos privados, problemas públicos*. Ottawa: WWF, 2001.

LAJOIE, ANDRÉE

- 1972 *Expropriation et Fédéralisme au Canada*. Ottawa: Les Presses de l’Université de Montréal.

LLOBET IGLESIAS, GABRIELA

- 2002 *El Tratamiento de la inversión en los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en los acuerdos comerciales*. Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

MUÑOZ LÓPEZ, ALDO

- 2003 “La participación de extranjeros en sociedades civiles”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 3: 247-284.

ODELL y EICHENGREEN

- 1998 “The U.S, the ITO and the WTO”, en Anne Krueger, *The WTO as an International Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.

ROCH, FRANÇOIS

- 2004 “Le Chapitre 11: bilan et perspectives”, en Dorval Brunelle y Christian Deblock, coords., *L'ALENA. Le Libre-échange en défaut*. Montreal: Fides.

SCHNEIDERMAN, DAVID

- 1996 “NAFTA’s Taking Rule: American Constitutionalism comes to Canada”, *University of Toronto Law Journal*, no. 46.
- 2004 “Taking Investments Too Far: Expropriation in the Semi-Periphery”, en Cohen y Clarkson, eds., *Governing under Stress...*

SECOFI

- 1993 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. 2 ts. México: Secofi.

SOLERVICENS, MARCELO

- 2003 *Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Montreal: CEIM.

SOLOWAY, JULIE

- 2003 “NAFTA’s Chapter 11: Investor Protection, Integration and the Public Interest”, *IRPP* 9, no. 2.

SHRYBMAN, STEVEN

- 2001 *WTO: A Citizen’s Guide*. Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives, 2001.

TAMBURINI, FRANCESCO

- 2002 “Historia y destino de la «Doctrina Calvo»: ¿actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?” *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, no. 24: 81-101.

UNITED NATIONS

- 2000 *Bilateral Investment Treaties 1959-1999*. Nueva York: United Nations.

VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO

- 2004 “La experiencia del capítulo de Inversiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Lecciones para el ALCA”, en Jorge Witker, coord., *El Área de Libre Comercio de las Américas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- 2003 “The Experience of NAFTA Dispute Settlement Mechanism: Lessons for the FTAA”, ponencia, Atelier ALÉNA, CEIM, Montreal.



420

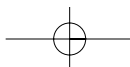
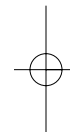
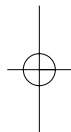
TERESA GUTIÉRREZ-HACES

WITKER, JORGE

2002 “Aspectos regulatorios-institucionales de la inversión extranjera directa”, en Marcos Kaplan e Irma Manrique, coords., *Regulación de flujos financieros internacionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

WITKER, JORGE, coord.

2004 *El Área de Libre Comercio de las Américas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.



CONTROVERSIAS AMBIENTALES A DIEZ AÑOS DEL TLCAN, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

*Edit Antal**

Este artículo analiza, desde la perspectiva conceptual de redes gubernamentales, la capacidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) de cumplir con sus mandatos tras diez años de experiencia. Según este enfoque, la CCA se puede considerar tanto una red horizontal como una serie de redes verticales; el primer caso tiene que ver con el sentido de cooperar con otras estructuras del TLCAN, principalmente con las Comisiones de Libre Comercio (CLC), mientras que el segundo se refiere a formar múltiples redes entre gobiernos y sociedades, así como constituir reguladores locales, nacionales y regionales.

Existen dos maneras de entender los mandatos de la CCA, la primera concierne básicamente a la función de cooperar —en materia de impacto ambiental, información, difusión, participación ciudadana, reforzar la aplicación de la ley, armonizar las leyes, etc.—, mientras que la segunda tiene que ver con la función de litigar y formar opinión experta en casos de conflictos ambientales. En cuanto a la cooperación, la CCA ha sido bastante exitosa, mientras que respecto al litigio ha avanzado poco, lo cual le ha acarreado fuertes reclamos por no poder ser un actor independiente y significativo en los conflictos.

Esto último se relaciona con el problema que implica juzgar temas ambientales en contextos sociales diversos y complejos. En este sentido, la clave del derecho administrativo está en encontrar la forma de asegurar un juicio independiente, neutro o científico y al mismo tiempo tomar en cuenta el mayor número posible de intereses políticos legítimos. El primer aspecto presupone el uso de opiniones expertas mientras que el segundo, la participación activa de todos los afectados y grupos de interés. Sin embargo, ¿cómo se puede integrar el juicio científico y el juicio social en un solo proceso? La Unión Europea (UE) resolvió este problema al integrar el mayor número posible de intereses, incluidos los de los sectores débiles y desorganizados.¹

Para resolver esta disyuntiva, la CCA ha establecido dos mecanismos de resolución de disputa novedosos, que se basan enteramente en el concepto de movilizar a la sociedad a través de la información. El principal objetivo de este artículo es

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <antal@servidor.unam.mx>.

¹ Majone y Dehousse, citado en Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 190.

analizar estos mecanismos que constituyen un compromiso del TLCAN establecido entre Canadá, Estados Unidos y México y una tarea específica para la CCA: garantizar a las partes privadas, incluidas las ONG, el poder de presentar sus quejas contra cualquiera de los Estados del TLCAN cuando éstos no aplican sus leyes ambientales.

Marco conceptual y metodológico

La teoría de *redes gubernamentales* (RG), propuesta por Anne-Marie Slaughter e inspirada en el enfoque liberal y de la concepción transgubernamental, sostiene que, en la era de la información, son las redes gubernamentales las que ofrecen a los Estados desagregados la forma más apropiada de actuación.² La autora parte de la inquietud de cómo regulan los gobiernos en tiempos de la globalización y, al constatar que la desaparición de los Estados no ocurre, habla de la desagregación del Estado en las instituciones que lo conforman. Los actores estatales de la política internacional y los ministros de los gobiernos ya no son más los jefes, sino las instituciones estatales que dominan la política interna, por ejemplo las agencias administrativas, las cortes y las legislaturas. Así, la nueva era de cooperación regulatoria transgubernamental se caracteriza por crear relaciones horizontales y se compone más por gobiernos nacionales que por funcionarios internacionales y, en consecuencia, el nuevo sistema se torna más descentralizado e informal que las instituciones internacionales.

Entre las mayores virtudes de las RG, la autora resalta su carácter flexible y efectivo, el cual las hace menos vulnerables ante los opositores a la globalización; en tanto que entre las principales críticas se señalan tres: las RG son más tecnócratas que democráticas, pues no tienen mecanismos claros de *rendición de cuentas*; *minimizan la agenda global* al centrarse en asuntos que se salen de la agenda nacional de los países industrializados dejando fuera asuntos prioritarios como derechos humanos, pobreza y minorías; y tienden a *desplazar a las instituciones internacionales*, ya que constituyen una alternativa a lo que se conoce como *global governance*.

Sin embargo, subraya Slaughter, las RG no necesariamente están en competencia con los organismos internacionales, aunque bien pueden funcionar como instrumentos complementarios. Un buen ejemplo de ello son las redes gubernamentales ambientales del TLCAN, que pueden verse como una serie de redes imbricadas (*nested-network* en inglés), puesto que este tipo de red implementa la agenda internacional creando vínculos entre varias instancias: el gobierno, las ONG y las instituciones internacionales. Cabe mencionar que este enfoque contrasta con la concepción que representaba el gobierno mexicano en el momento de crear las instituciones ambientales del TLCAN, ya que consideraba la inclusión del tema ambiental en el tratado como una política de imposición del poderoso.

² Anne-Marie Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Networks", en David Held y Anthony McGrew, eds., *The Global Transformations Reader*, 2a ed. (Cambridge, R.U.: Polity Press, 2003), 189-203.

Las RG suelen adoptar la agenda internacional de regulación y son particularmente exitosas en el ejercicio del llamado *soft power*, es decir, en cuanto a influir, persuadir y propiciar diálogo genuino en y entre los Estados para cooperar y aprender mutuamente. Las RG conectan actores privados y públicos, corporaciones, ONG y actores llamados mixtos, que se organizan de manera privada pero atienden funciones públicas. Otro papel de éstas es fortalecer a las naciones para su mejor involucramiento en la política internacional. “Desagregar al Estado hace posible desagregar la soberanía, lo que no significa otra cosa que fortalecer las instituciones específicas del Estado para desempeñarse mejor en el orden transgubernamental”.³

Como la naturaleza informal y flexible de las redes tiende a favorecer la experiencia de los Estados que disponen de mayores recursos —en el caso de América del Norte sin duda existe una influencia dominante de Estados Unidos—, se genera una preocupación constante sobre cómo asegurar el equilibrio y de alguna manera compensar la relación asimétrica. En este punto resulta muy útil la explicación de Anthony Payne,⁴ quien desde la perspectiva del *gobierno regional* estudia las políticas comparativas y las teorías transnacionales y transgubernamentales. Este autor da prioridad a los factores que explican las relaciones que existen entre el Estado y la sociedad,⁵ por lo que en su análisis toma en cuenta dos aspectos: las relaciones entre el Estado y las instituciones nacionales, así como las relaciones de carácter transnacional.⁶ Payne reconoce que en el momento de las negociaciones del TLCAN todavía no existían teorías que hubieran podido explicar la emergencia de una *regional governance* en América del Norte, en términos del proceso de negociación, los mecanismos de mediación de conflictos y el establecimiento de las dos comisiones ambientales. En cambio, lo que sí existía era una serie de experiencias en distintas partes del mundo que desde luego obedecían a cada contexto social y cultural.

En opinión del autor, entender el proceso de regionalización de América del Norte significa comprender el papel decisivo que tiene Estados Unidos en ésta. El autor subraya que la política en Estados Unidos se define en función de la participación de un elevado número de actores que, en conjunto, constituyen una estructura de *governance a varios niveles*. Así, para entender este sistema, es necesario tomar en cuenta factores de la política nacional y transnacional, el papel de los grupos de presión nacionales y extranjeros, la balanza de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, entre las diferentes partes del sistema federal, y se requiere ponderar el peso específico del poder de cada una de las burocracias y las agencias federales. El resultado final de una política de este tipo se obtiene precisamente por medio de la delicada interacción entre una serie de pesos y contrapesos en un sistema

³ *Ibid.*, 200.

⁴ Anthony Payne, “Globalization and Modes of Regionalist Governance”, en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*, 213-222.

⁵ D. Marsh, “The Convergence between Theories of the State”, en D. Marsh y G. Stoker, eds., *Theory and Methods in Political Science* (Londres: Macmillan, 1995).

⁶ T. Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations* (Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1995).

muy complejo. No obstante, el gran número de variables, sostiene el autor, la estructura política de Estados Unidos es materia relativamente fácil de penetrarse; esto constituye un hecho muy bien entendido por los grupos de presión que operan ahí. Lo que ha sucedido últimamente es que actores subestatales, Estados y actores no estatales procedentes de fuera de Estados Unidos han empezado a ganar espacios para cabildar dentro del sistema estadounidense. Por ejemplo, es un hecho muy conocido que durante la negociación del TLCAN, tanto Canadá como México han tenido la oportunidad de comprobar que es posible obtener mejores resultados a través de los senadores y otros representantes que por la vía diplomática.

Payne concibe el caso de América del Norte⁷ como la *governance* de eje y rayo (*hub and spoke* en inglés). Esta metáfora pretende visualizar el hecho de que los canales internos de la política de Estados Unidos no se detienen en su frontera sino que fluyen hacia fuera y desde fuera hacia Washington. A pesar de que en una región los verdaderos asuntos son los del Estado eje, en este caso de Estados Unidos, los distintos estados de la Unión, así como Canadá, México y las áreas del Caribe, también aportan una serie de asuntos que se conectan social, económica y políticamente al proceso político interno, lo cual sucede, según el autor, por razones en gran parte de importancia geográfica.⁸

Regresando a la teoría de las RG, no hay que perder de vista que su atribución principal es la creación de mayor confianza y la construcción de relaciones de largo plazo. Uno de los dilemas irresolubles de la CCA ha sido justamente la tensión entre sus funciones de litigio relativas a la resolución de conflictos y las de cooperación. De hecho, existe un interesante debate sobre hacia cuál de las direcciones se deben canalizar sus actividades futuras: fortalecer su papel de juez en los conflictos o reforzar la cooperación y construcción de capacidades institucionales.⁹ Sin embargo, hay que dejar muy claro que, en todo caso, la CCA sería juez y parte, puesto que en ella participan los tres secretarios de medio ambiente, o equivalentes, lo que le confiere un enorme potencial para politizar los conflictos e incluso para fomentar una falta de credibilidad respecto de sus decisiones.

La cca como red horizontal

En lo concerniente a qué tipo de institución es la CCA y cuál es su capacidad de constituir una instancia si no supranacional al menos algo más allá de lo nacional,¹⁰ hay dos puntos importantes de comentar, ya que representan novedades, y

⁷ Es importante aclarar aquí que A. Payne incluye al Caribe como parte de América del Norte.

⁸ Según esta lógica, Payne sugiere la comparación entre Washington *vis-à-vis* Canadá, Texas *vis-à-vis* México y Florida *vis-à-vis* el Caribe.

⁹ Blanca Torres, "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2002), 201-219.

¹⁰ Ésta era la primera vez que un acuerdo ambiental y la creación de una estructura institucional se incluían en un tratado internacional.

como tales también son objetos de controversia. El primero, que tiene que ver con el concepto de redes verticales, es que la CCA tiene una función muy delicada de asegurar el cumplimiento de los acuerdos internacionales a nivel nacional, es decir, en un ambiente legal en el que la aplicación de la ley constituya un elemento clave de la soberanía nacional. El segundo, en cambio, se relaciona con el concepto de redes horizontales y con el hecho de que el acuerdo ambiental en gran parte se beneficia de la legitimidad institucional del TLCAN, puesto que el que la CCA deba cooperar con las Comisiones de Libre Comercio del TLCAN, que constituyen una red entre los tres secretarios de comercio, está establecida en el tratado. De manera que si esta cooperación, tal como establece el artículo 10(6) del acuerdo, realmente se produce, se podría hablar de una integración plena de las políticas ambiental y comercial entre los tres países. No hay que perder de vista que cuando se estableció el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), la expectativa original era que el TLCAN operaría a través de redes gubernamentales horizontalmente integradas, en conjunción con las redes verticales emergidas entre los tribunales del TLCAN y las cortes nacionales.

Sin embargo, como se sabe, el TLCAN no es precisamente ambiental, sino comercial, el cual pretende asegurar que el factor ambiental no se convierta en una barrera comercial proteccionista. Conforme al espíritu general del tratado, cada país implementa su propia ley ambiental al mismo tiempo que intenta explícitamente armonizar las distintas leyes ambientales de América del Norte. Hay que recordar que el temor inicial, especialmente de la parte mexicana, pero también en un menor grado de la canadiense, era que el TLCAN abriera la posibilidad de imponer medidas unilaterales y extraterritoriales con pretextos ambientales, a fin de legitimar medidas comerciales restrictivas. Basta recordar el caso del atún mexicano como una de las experiencias pasadas y negativas en esta materia.¹¹

En el TLCAN y en sus instituciones ambientales construidas en virtud del ACAAN, existen distintas provisiones respecto de cómo considerar el medio ambiente en los asuntos del comercio y en el caso de los mecanismos de solución de conflictos (véase el cuadro 1). Algunas de las provisiones son generales, otras más concretas; algunas se insertan en el texto mismo del TLCAN y otras en los artículos del Acuerdo de Cooperación Ambiental.

En el artículo 10(6) del ACAAN, hay una disposición muy importante sobre la relación entre la parte comercial y ambiental que establece la cooperación entre la Comisión Ambiental y la de Libre Comercio que, sin embargo, hasta la fecha no ha sido utilizada. La crítica generalizada en este sentido es que la CLC, como mínimo, debería consultar a la CCA sobre cada una de las disputas comerciales relativas al medio ambiente. Tal parece que las iniciativas de acercamiento por parte de la CCA hasta ahora no han dado frutos que constituyan una violación al ACAAN.¹²

¹¹ Mónica Araya, "Trade and Environment Lessons from NAFTA for the Free Trade Area of the Americas", documento de trabajo, Yale Center for Environmental Policy, disponible en <<http://www.cec.org>>, 11.

¹² Stephen P. Mumme, "NAFTA and Environment", *Foreign Policy in Focus* 4, no. 26 (octubre de 1999).

CUADRO 1
RELACIÓN DE COMPROMISOS DEL TLCAN
SOBRE MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO

<i>En el texto del TLCAN</i>	<i>Contenido y previsiones</i>
Preámbulo	Promover el desarrollo sustentable. No establece obligaciones específicas.
Relación entre el TLCAN y acuerdos internacionales sobre medio ambiente	Se remite sólo a tres acuerdos concretos: CITIES, sobre especies en peligro; Protocolo de Montreal, sobre ozono y Convención de Basel, sobre desechos tóxicos.
Capítulo VII, artículo 715	Seguridad alimentaria, medidas sanitarias y fitosanitarias definidas por cada país. Evitar la discriminación. Basadas en argumentos científicos y manejo del riesgo costo y beneficio.
Capítulo IX, artículos 903, 904 y 906	Estándares sobre protección humana, animal y vegetal, salud y medio ambiente establecidos por cada país, pero consistentes con la OMC.
Capítulo XI, artículo 1114 (2) y otros	Desalienta a las partes respecto de atraer inversión por vía de relajar medidas de salud, de sanidad y de medio ambiente. Si un inversionista considera que se violan sus derechos puede entablar una demanda contra un gobierno. Sanciones monetarias y otras.
Mecanismo de disputa, artículo 2015	Si un país se inconforma con otro por no respetar la protección ambiental (en virtud del artículo 104, capítulo 7b y 9) puede iniciar procedimiento dentro del TLCAN que consiste en crear un panel que solicita opinión experta científica sobre medio ambiente. No es obligatorio.

FUENTE: Elaboración propia.

La explicación más convincente de esta falta de cumplimiento es que, si bien la AACAN contempla la cooperación entre la CCA y CLC, no así el TLCAN, que en ninguna parte habla de este tema. De manera que esta obligación sólo la establece una de las partes.

Lo único concreto que la CCA puede reportar como resultado de su esfuerzo para cumplir su mandato establecido en el artículo 10(6) es la concreción de una serie de estudios sobre el principio de precaución en la legislación internacional. Se trata de dos estudios ya publicados, uno elaborado por Kal Raustiala de la Facultad de Derecho de la UCLA, que examina los puntos en común y las diferencias respecto de la precaución prevista en los estatutos federales de las tres partes del TLCAN; y otro, por David Wirth del Boston College, que estudia el papel de la filosofía regulatoria en la toma de decisiones en materia de precaución de las leyes y sus interpretaciones en la política estadounidense.¹³

A partir de la asimetría entre las provisiones del TLCAN y del ACAAN, no es difícil concluir que el comercio tiene una importancia mucho mayor que el medio ambiente en la resolución de los conflictos. Esta conclusión, un tanto trivial, no es demasiado sorprendente, puesto que ya se advirtió desde la negociación que la propia estructura y composición de las instituciones ambientales del TLCAN difícilmente pueden permitir que la CCA se convierta en una instancia autónoma y, por tanto, en un actor importante en las decisiones comerciales. Fortalecer a la CCA como un cuerpo independiente es un reclamo generalizado sobre todo de los ecologistas y los analistas independientes.

Los críticos del acuerdo ambiental se refieren con frecuencia a la falta de intervención del secretariado de la CCA en los conflictos comerciales, en los que se alegan argumentos ambientales. El reclamo no solamente es por haber dejado de intervenir en las resoluciones sino también por la falta de participación de las sociedades en el estudio, esto es, en la recopilación de información y en la difusión de los hechos.¹⁴ El ACAAN no jugó de facto ningún papel en cuatro controversias importantes relativas al TLCAN: el embargo de atún contra México; las tensiones por el depósito de desechos tóxicos en Sierra Blanca, Texas; el Acuerdo de América del Norte sobre la Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo y la inversión de Metalclad, que ya es un caso paradigmático.

Entre todas las previsiones, el capítulo XI del TLCAN sobre inversiones ha resultado el más controversial y fuertemente criticado por los ambientalistas. El artículo 1114 del capítulo XI faculta a los inversionistas a iniciar arbitraje internacional contra los países del TLCAN cuando se considera que existe acción discriminatoria o pro-

¹³ Kal Raustiala, "La precaución en la legislación federal de las partes del TLCAN", serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10 (2002), disponible en <<http://www.cec.org>>, 213-233; David Wirth, "La precaución en la política ambiental internacional y la legislación y práctica estadounidense", serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10 (2002), disponible en <<http://www.cec.org>>, 237-289.

¹⁴ Véanse una serie de trabajos que coinciden en sus críticas: S. P. Mumme, "NAFTA and Environment", *Foreign Policy in Focus* 4, no. 26 (1999); Malena Sell y Spence, NACEC Trade and Environment Symposium, no. 1, 41, no. 1, 2000, International Institute for Sustainable Development, disponible en <<http://www.iisd.ca/sd/cec/>>.

teccionista relativa al medio ambiente o a la salud pública. En caso de ganar la demanda, los gobiernos se ven obligados a compensar a los inversionistas.

El fallo a favor de Metalclad y en contra del gobierno de México es una de las disputas más sonadas sobre lo establecido en el capítulo XI del TLCAN respecto de inversiones. En este caso, el argumento principal fue expropiar la propiedad futura del inversionista. Sin embargo, no es un caso aislado, en la misma situación se encuentran otras dos disputas más en contra del gobierno de Canadá: la de la empresa estadounidense S.D. Myers por una demanda de veinte millones de dólares sobre la prohibición temporal de la exportación de PCB que también se resolvió a favor de la empresa¹⁵ y el caso de la empresa estadounidense Pope & Talbot Inc. sobre cuatro casos por un valor de 130 millones de dólares, de los cuales dos ya fueron desestimados por el tribunal y los otros dos sobre madera siguen vigentes apelando la aplicación discriminatoria del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá. Entre 1996 y 2000, del total de nueve casos, ocho fueron iniciados por empresas de Estados Unidos y uno por una empresa canadiense. En cuanto a la resolución final: dos de Ethyl Corp. y de S.D. Myers se dictaminaron en contra del gobierno de Canadá con un pago de trece millones de dólares; uno de Metalclad contra México; uno de Desona de C.V. a favor de México; otro de USA Waste contra México fue desestimado por el tribunal y dos, uno en contra de Canadá y otro contra Estados Unidos todavía están pendientes.¹⁶

Para analizar la naturaleza de las controversias ambientales en el marco del capítulo XI, el caso del Metalclad puede ser un buen ejemplo. En 1994, la empresa de depósitos de basura estadounidense Metalclad inició la construcción de un depósito de desechos tóxicos en el lugar de un viejo tiradero en Guadalcázar, pequeño poblado en el estado de San Luis Potosí. No obstante la oposición de la comunidad local y la falta de autorización municipal a la construcción, la obra continuaba avanzando. Finalmente, cuando el municipio ordenó la detención de la obra, la empresa inició un juicio contra el gobierno de México con base en la cláusula del capítulo XI del TLCAN por considerar que se habían tomado medidas equivalentes a la expropiación, por lo que pedía compensación. En 2000, Metalclad ganó una compensación de 6 millones del gobierno mexicano.¹⁷

Para ganar este caso, el tribunal invocó tres propósitos generales, los cuales se expresaban en el preámbulo y los objetivos generales del capítulo XI del TLCAN. Éstos son la previsión de transparencia (que se encuentra en los objetivos), la de incremento sustancial en las oportunidades de negocio y la de asegurar un marco comercial predecible para los inversionistas (ambos en el preámbulo). A la luz de un lenguaje poco específico, el tribunal hizo su propia interpretación del texto y, al mismo tiempo, ignoró el preámbulo del tratado, mismo que se refiere a la protección

¹⁵ PCB significa bifenilos policlorados.

¹⁶ Howard Mann y Mónica Araya, "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Environmental Sustainability", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*, 163-180.

¹⁷ Laura Carlsen e Hilda Salazar, "Limits to Cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA's Environmental Side Agreement and Institutions", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*, 231.

ambiental. También se observan interpretaciones arbitrarias del tribunal en el caso de S.D. Myers en el que se invocaba una previsión referente al papel del gobierno de tener que usar las reglas menos restrictivas al libre comercio que, por lo demás, no forma parte del capítulo XI.

Otro punto que se define vagamente en el capítulo es acerca del trato nacional, puesto que no se aclara suficientemente qué es lo que se entiende por “circunstancias similares” cuando se refiere a la obligación de los gobiernos respecto de asegurar condiciones iguales a los inversores foráneos y a los nacionales. El cumplimiento de estándares internacionales mínimos es otro de los aspectos discutidos, aunque no queda claro en el capítulo XI la cobertura específica de esta disposición que, por ejemplo en el caso del Metalclad fue utilizada para invocar el requerimiento de transparencia total.

La falta de precisión en el capítulo XI de los términos “expropiación”, “insinuar expropiación” y “medidas equivalentes a la expropiación” también ha desempeñado un papel decisivo en varios casos. La falta de claridad sobre lo que significa la expropiación respecto de la facultad ordinaria de los gobiernos de vigilar el orden público, al menos en dos casos, el de Metalclad y Pope & Talbot, ha conducido a despreciar la vigilancia del orden público. Asimismo, en el caso de Metalclad, el tribunal consideró que el cambio de uso del suelo, del uso industrial al estatus de reserva ecológica, independientemente de que éste haya sido de interés público, debe ser compensado. Otro de los aspectos que causan conflictos es la definición de la magnitud del impacto que una medida puede causar, ya que cuando se afecta de manera “significativa” los beneficios previstos por una empresa, el tribunal puede proceder legalmente.

En resumen, el capítulo XI —que por un lado es poco claro sobre lo que entraña la obligación de los gobiernos de asegurar un ambiente estable y predecible para los inversionistas, pero, por el otro otorga derechos excesivos a los inversionistas— doblemente erosiona la de por sí frágil autonomía local referente a la regulación ambiental mexicana. El riesgo es que el capítulo XI inhiba aún más a las autoridades locales en lo que concierne a regular el medio ambiente, por lo que, desde el punto de vista ambiental, es absolutamente indispensable delimitar la cobertura del capítulo.¹⁸

Sobre cómo lograr un mejor equilibrio entre comercio y medio ambiente en el TLCAN, se pueden detectar tres principales puntos fundamentales: 1) la integración inadecuada entre comercio y medio ambiente que se expresa en la ausencia de una coordinación central del TLCAN en el interior de los gobiernos nacionales o un secretariado tripartita capaz de garantizar el diálogo, la comunicación y la confianza hacia la CCA; 2) no existe ninguna instancia para monitorear y evaluar los procesos ambientales y el desarrollo sustentable de manera completa e integral. Las instituciones del ACAAN sólo llevan a cabo estudios en algunas áreas específicas (como los recursos naturales para la agricultura, la conservación de la biodiversidad y el turismo sustentable); 3) el ACAAN no cuenta con los mecanismos, recursos y com-

¹⁸ Mann y Araya, “An Investment Regime for the Americas...”, 163-180.

promisos políticos suficientes para asegurar la implementación de sus responsabilidades.¹⁹ Estas críticas en realidad revelan que la propia estructura de las instituciones ambientales del ACAAN no son las propias para cumplir su mandato; en otras palabras, que el problema en primer lugar está en el legado de la negociación del TLCAN y sólo en segundo lugar están las dificultades de la aplicación de sus acuerdos.

La cca como una serie de redes verticales

Como se ha dicho antes, en el mundo desagregado —conforme a la teoría de las RG— predominan las redes horizontales, pero las verticales también desempeñan un papel importante. En términos conceptuales, la dimensión vertical de las RG demuestra hasta qué punto las instituciones nacionales pueden llegar a limitar a las instituciones internacionales. Por ejemplo, en el TLCAN, los litigantes que pierden un caso en el nivel supranacional pueden desafiar la decisión tomada por algún tribunal del TLCAN en las cortes nacionales. En el terreno del ACAAN, las redes promovidas por la CCA suelen ser: *para reforzar la aplicación de leyes, de información y de armonización de leyes*, esta última significa aproximar las reglas nacionales y las supranacionales.

En el caso del TLCAN, las secretarías, agencias o los departamentos del medio ambiente se benefician del trabajo de la CCA, que se encarga de recabar información sobre las políticas ambientales y compilar un informe de quejas provenientes de los actores privados, debido a la falta de aplicación de leyes. Esta labor contribuye a mejorar la aplicación de las normas ambientales a través del mecanismo de ofrecer a las sociedades suficiente información y de esta forma empoderar (*empowerment*) a los grupos sociales. Ésta es una tarea similar a la que realiza la Unión Europea por medio de las llamadas Agencias de Información al Nivel Europeo, que fueron diseñadas justamente para recabar y difundir información que necesitan las redes para participar en la regulación ambiental a nivel nacional.

Las redes de reforzamiento de leyes concentran su atención en mejorar la cooperación entre las instancias reguladoras a nivel nacional, con el fin de lograr posteriormente una mejor aplicación de la ley, de allí que la función principal de la CCA sea construir capacidades institucionales. La Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) ofrece 23 cursos para capacitar reguladores y funcionarios ambientales extranjeros. De hecho, es la agencia que más ha capacitado funcionarios mexicanos, y la cooperación entre México y Estados Unidos dio como resultado la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) capacitada por Estados Unidos.

La capacitación, entendida como un intercambio de experiencias, se da en dos sentidos: al mismo tiempo que Estados Unidos prepara a su contraparte mexicana para crear instituciones similares a su Agencia de Protección Ambiental, los fun-

¹⁹ Carlsen y Salazar, "Limits to Cooperation...".

cionarios mexicanos también enseñan a los estadounidenses las prácticas y las políticas locales. De esta manera, el intercambio ayuda a crear el sentido de formar una comunidad profesional.

El debate sobre la inclusión del tema ambiental al TLCAN y la creación de sus instituciones produjeron una serie de avances para México en materia ambiental: en 1992, se constituyeron el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad (Conabio); en 1996, se hicieron cambios a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA); en 1997, se aprobó la Ley sobre Derechos Forestales y, en 2000, la Ley sobre Conservación de las Especies. Sin embargo, quedaron pendientes algunas leyes, como por ejemplo la muy demorada Ley de Bioseguridad que facultaría al CIBIOGEM para investigar sobre transgénicos.

La *armonización de las leyes* es otra tarea que los tratados internacionales demandan. En el caso del TLCAN, este proceso está en marcha en asuntos como salud pública y seguridad alimentaria, los cuales involucran políticas de protección del consumidor, el trabajador y del medio ambiente.

Las redes verticales se han creado en torno a asuntos tales como las Áreas Protegidas de América del Norte, la Red de Áreas Marinas Protegidas y la conservación de aves. Otros logros de la CCA en esta materia son un acuerdo sobre zonas costeras y especies marinas; el programa de Manejo Adecuado de Sustancias Químicas, el cual se estableció con el fin de reducir o eliminar cuatro elementos (PCB, clordano, DDT y mercurio, de los que ya se logró la supresión del clordano); la identificación de centrales eléctricas como mayores contaminantes del aire; la reducción de emisiones de carbono en relación con las medidas voluntarias; la elaboración de mapas sobre ecosistemas para armonizar la información; el rastreo de embarques de residuos peligrosos transfronterizos, y la identificación de un problema común sobre las baterías de plomo ácido; asimismo, se identificaron doce áreas prioritarias en conservación de la biodiversidad; una propuesta de "aduanas verdes"; un estudio científico independiente sobre los riesgos del maíz transgénico y se llevaron a cabo debates con el objetivo de disminuir la controversia; por último, también se realizaron estudios de impacto ambiental en el sector agropecuario (maíz, ganado, jitomate).²⁰

Las rc construidas desde arriba hacia abajo

El ACAAN y particularmente su aportación más importante de carácter trilateral, la CCA, buscan institucionalizar y expandir las relaciones bilaterales de cooperación preexistentes, con el fin de cooperar en materia de reforzar y promover la aplicación de la ley a los niveles nacionales. En el nivel organizativo, se trata sin duda de una red de redes creada deliberadamente por los Estados desde arriba hacia abajo. La CCA está integrada por tres órganos principales: la encabeza el Consejo,

²⁰ Véanse los informes del director ejecutivo del Secretariado sobre actividades de la CCA, 2003 y 2004, disponibles en <<http://www.cec.org>>.

que se compone de los ministros o, en su caso, de los secretarios del medio ambiente de los tres países; además tiene un Secretariado con sede en Montreal y un Comité Público Conjunto Consultivo (CPCC), que representa a la opinión pública de los tres países y se integra con cinco miembros de cada país.

A los diez años de funcionamiento de la CCA, las relaciones entre estas tres partes y la función de cada una todavía no están del todo claras; de hecho, hay una discusión sobre cómo ejercer sus facultades concretas. En esencia, lo que está en juego es el carácter independiente del Secretariado: Estados Unidos ha sostenido desde un principio que la CCA debe jugar el papel de *watchdog*, mientras que las partes de México y Canadá desde el comienzo han sido más proclives a limitar la autonomía del Secretariado.²¹

La esencia de este debate se ilustra muy bien con el caso de las peticiones ciudadanas establecidas en los artículos 14 y 15 del acuerdo. Estos procedimientos que ciertamente no establecen sanciones son de gran importancia porque se consideran pasos previos a otros procesos que sí pueden conducir a arbitraje, que implican sanciones establecidas por la parte V del ACAAN siempre y cuando existan evidencias de omisiones sistemáticas de la aplicación de la ley.

El proceso de presentar peticiones ciudadanas es el más innovador y sustancial del ACAAN, pues faculta a los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y de México para presentar alegatos respecto de que una de las partes del acuerdo está incurriendo en omisiones de la aplicación efectiva de su legislación ambiental y solicitar una revisión independiente de los hechos. El objetivo práctico de este proceso es recabar información para ser presentada a la consideración del “tribunal de la opinión pública” y sometida a los reflectores internacionales. Como se trata de un asunto de aplicación de la regulación ambiental interna, los artículos 14 y 15 también cumplen la función de demostrar que no se produce la muy temida “competencia a la baja” de la regulación ambiental en consecuencia de la apertura comercial. El Secretariado, para poder exponer con imparcialidad la controversia en cuestión, requiere de una adecuada autoridad para investigar los hechos y tener acceso a la información. Es necesario, por tanto, que el Secretariado mantenga su independencia como instancia de investigación neutral, con el fin de garantizar la confianza ciudadana.

El proceso de peticiones ciudadanas constituye el mecanismo para fomentar la transparencia y la participación ciudadana dentro del ACAAN. Conceptualmente, es un mecanismo nuevo, puesto que hasta hace poco la legislación internacional facultaba únicamente a representantes del Estado para hacer reclamos contra los agentes estatales en los tribunales internacionales. Sin embargo, conforme a los artículos 14 y 15, las denuncias permiten que los ciudadanos tengan acceso directo y participación en los procesos de toma de decisiones de la Comisión. Sin embargo, para hacer valer este derecho, es importante definir el alcance y el límite de la autoridad de cada una de las partes del CCA: el Consejo, el Secretariado y la Ciudadanía.

²¹ Torres, “The North American Agreement...”, 201-219.

Desde 1995 hasta la fecha, 43 peticiones han pasado por este proceso y de éstas sólo nueve han concluido en expedientes finales de hechos; 23 peticiones fueron desestimadas y una fue retirada. Actualmente, están pendientes once, de las cuales sólo tres están en elaboración, las demás están a la espera de que el Consejo tome una decisión. De éstas, siete, la gran mayoría, se refieren a México y cuatro a Canadá, no hay ningún caso de Estados Unidos²² (véase el cuadro 2).

Existen muchas quejas de los peticionarios respecto de la lentitud, complejidad, burocratización y falta de imparcialidad en las decisiones del Consejo para acceder a la elaboración de expedientes e informes de hechos.²³ Es cada vez más frecuente que las peticiones se presenten dos o incluso tres veces, debido al elevado grado de dificultad que implica reunir los requisitos solicitados. Las consultas públicas de la CCA han arrojado fuertes críticas sobre la inclinación de la comisión respecto del sector privado e incluso se ha hablado de la privatización de la misma a expensas del sector académico y social; además, se ha cuestionado la selección de los consultores debido a que la mayoría son canadienses, pues casi no hay mexicanos ni estadounidenses.²⁴

Se llevó a cabo un estudio independiente sobre las implicaciones legales y políticas de las resoluciones del Consejo en torno a cuatro casos concretos de peticiones ciudadanas.²⁵ En ellos se observa que el Consejo restringió fuertemente el ámbito de la información e intervino en su obtención, con lo que puso en tela de juicio la posibilidad de que tales expedientes expusieran a fondo la controversia en cuestión. Además, por actuar de esta manera, el Consejo ha minado la independencia del Secretariado y erosionado la credibilidad del proceso.

Sin embargo, el punto más criticado es que, al negarse a atender alegatos generalizados y sistemáticos y al limitarse a aprobar la revisión de sólo algunos casos individuales, el Consejo de la CCA le resta efectividad a la aplicación, ya que los expedientes que se ocupan de efectos acumulativos —sugiriendo que se trata de pautas generalizadas de aplicación no efectiva— simplemente no proceden. Los peticionarios critican al Consejo por desviar la atención del Secretariado de la verdadera preocupación ambiental y hablan también del abuso gubernamental y de discreción en la presentación de cargos cuando de entre una serie de casos se selecciona a una que otra empresa.

Otra de las conclusiones del informe es que la discrecionalidad del Consejo en las resoluciones puede inclinar la distribución de peticiones hacia México, en la medida en que se considera que en Estados Unidos y en Canadá existen procesos adecuados conforme a la legislación ambiental nacional para atender las fallas de

²² Informe del Director Ejecutivo de la CCA, del 28 de mayo de 2004, para su presentación ante la Undécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA, Puebla, México, 22-23 de junio de 2004, disponible en <www.cec.org>, 20-22, consultado el 30 de mayo de 2004.

²³ Mumme, "NAFTA and Environment".

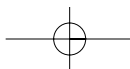
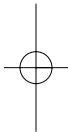
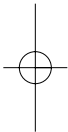
²⁴ Sesión 04-01 del Comité Consultivo Público Conjunto, 12 de marzo de 2004, Oaxaca, México, acta resumida, disponible en <www.cec.org>, consultada el 28 de abril de 2004.

²⁵ Environmental Law Institute, *Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del ACAAN*, 31 de octubre de 2003, Washington, D.C., en <www.cec.org>, consultada el 10 de marzo de 2004.



CUADRO 2
 MECANISMOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACAAN
 (ARTÍCULOS, DISPOSICIONES Y CASOS CONCRETOS)

Artículo XIII	Investigar asuntos contro- versiales. Iniciativa del Secretariado del CCA elabora un infor- me y hace recomenda- ciones a los gobiernos. No hay sanciones.	Cinco casos: hábitat de aves migratorias; rutas de los contaminantes en América del Norte; la Presa Silva, el mer- cado de electricidad, el maíz transgénico y la biodiversidad.
Artículos XIV y XV	Peticiones ciudadanas por parte de las ONG e in- dividuos. Decide el consejo de la CCA. Objetivo: informar y di- fundir información. Elaboración de expedien- tes de hechos. No conduce a determina- ciones legales.	Hasta ahora la CCA ha re- cibido 43 peticiones: sólo 9 casos llegaron a términos de los artícu- los 14 y 15 (4 en Mé- xico, 4 en Canadá y 1 en Estados Unidos). 10 casos están activos ac- tualmente (7 de Méxi- co y 3 de Canadá). De los restantes 24 casos, la mayoría no han sido promovidos: 23 recha- zados y 1 retirado (10 de México, 7 de Ca- nadá y 7 de Estados Unidos).
Parte V	Inicia demanda de gobier- no a gobierno cuando existe un patrón persis- tente de omisiones en la aplicación efectiva de leyes ambientales. Puede conducir a confor- mación de panel de arbitraje.	Hasta ahora no ha sido utilizado.



CUADRO 2
 MECANISMOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACAAN
 (ARTÍCULOS, DISPOSICIONES Y CASOS CONCRETOS)
 (continuación)

	Establecimiento de sanciones monetarias y suspensión de beneficios derivados del tratado.	
Conexiones entre el TLCAN y ACAAN	El consejo de la CCA coopera con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN para alcanzar los objetivos ambientales del tratado.	Hasta ahora no ha habido cooperación en materia de disputas entre las Comisiones Ambientales y las de Libre Comercio.
Artículo X(6) del ACAAN	<p>En particular, conforme al artículo X (6.b), proporciona apoyo y hace recomendaciones a las consultas conforme al artículo 1114 del TLCAN.</p> <p>Cuando una parte considera que la otra ha renunciado a aplicar una medida ambiental con el fin de atraer y retener inversiones.</p>	<p>Se han hecho estudios legales académicos sobre la precaución en la legislación ambiental federal de las partes del TLCAN.</p> <p>Se reclama cooperación entre la CCA y la CLC, en caso de conflictos relativos al medio ambiente.</p> <p>La CCA ofrece intervención en conflictos pero todavía no se concreta.</p> <p>Explícitamente se reconoce la prioridad del comercio sobre el medio ambiente.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

la aplicación. Puesto que México dispone de menores recursos nacionales, el proceso de peticiones ciudadanas resultará de mayor utilidad para los peticionarios mexicanos que para los estadounidenses y canadienses. Además, la gran mayoría de los expedientes de hechos se refieren a omisiones específicas en la aplicación de la ley en México que traiciona la esencia trilateral del acuerdo.

Críticas adicionales señalan que la limitación arbitraria del alcance en la investigación por parte del Consejo conduce a más peticiones; la inferencia de esta instancia en la investigación de los hechos erosiona la credibilidad del proceso de peticiones ciudadanas y deja en entredicho la independencia del Secretariado, que es uno de los componentes esenciales del acuerdo. Por otra parte, el Consejo puede legítimamente aceptar o rechazar la elaboración de expedientes de hechos, pero no tiene facultades para dictar la forma ni para establecer los requisitos de cómo llevar a cabo el proceso, ya que con ello tiende a limitar la participación de los grupos de ciudadanos en el proceso. En muchas ocasiones, los peticionarios no cuentan con los recursos para financiar acciones judiciales o de otro tipo, que son requeridas para la integración de una solicitud.

El citado informe, elaborado por una institución ambiental con base en la opinión pública, sostiene que

El Secretariado podría tomar decisiones prácticas sobre la forma más efectiva de investigar las denuncias de los peticionarios, sin verse restringido de manera prematura por las instancias específicas identificadas por el Consejo, órgano necesariamente "interesado" en los resultados del expediente de hechos y que carece de independencia, conocimientos y mandato con que cuenta el Secretariado para instrumentar el proceso de investigación.²⁶

Respecto de las facultades del Consejo sobre las peticiones ciudadanas, también existe un problema de interpretación del acuerdo: mientras que los defensores de la autoridad del Consejo argumentan que su interferencia en la investigación se asegura por la letra del acuerdo, sus críticos advierten que esto parece contradecir de manera clara el objetivo, el propósito y el espíritu mismo del acuerdo.

Conclusiones

Las principales funciones de la CCA son mejorar la protección ambiental y cumplir la ley internacional a través de promover la aplicación efectiva de la ley en cada país. Incluso —por primera vez en un tratado internacional— existen sanciones para el caso de existir un patrón de no cumplimiento sistemático de las obligaciones nacionales. El consenso general de las evaluaciones sobre la CCA señala que, si bien ha cumplido razonablemente bien sus funciones relativas a la cooperación, ha mos-

²⁶ *Ibid.*, 22.

trado resultados prácticamente inexistentes a la hora de cumplir su función de intervenir o mediar en las disputas comerciales relativas al medio ambiente.

Hay que resaltar que el mecanismo de disputa establecido en la parte V del ACAAN todavía no ha sido utilizado. En cuanto a las críticas generales sobre los artículos 14 y 15, hay que mencionar que en muchas ocasiones los solicitantes presentan sus recursos para contrarrestar una violación sistemática y masiva de las leyes ambientales; sin embargo, el Consejo suele no aceptar estas demandas y solicitar a las partes concretar y/o disminuir las demandas en una sola.²⁷ Por lo anterior, se puede pensar que existe un interés deliberado por evitar que los conflictos iniciados por demandas de tipo ambiental lleguen a crear un conflicto entre los gobiernos.

En términos de la teoría de las RG que se utiliza en este trabajo, lo anterior significa que es correcto afirmar que mientras se ha podido avanzar en la creación de redes verticales, aunque sea con dificultades, no se ha avanzado hacia la creación de redes horizontales. Ello implicaría nada menos que, en el caso del TLCAN, el comercio y el medio ambiente todavía están muy lejos de estar integrados en un solo proceso de toma de decisiones políticas.

Conforme a la concepción de que la integración de América del Norte funciona a la manera de *eje y rayo*, el caso de la CCA demuestra que se trata de fragmentar cada vez más los asuntos del medio ambiente que bien puede ser consecuencia de adoptar la forma de hacer política en Estados Unidos. En el futuro, dicha tendencia difícilmente va a permitir una integración de los problemas comerciales y del medio ambiente bajo una sola estructura. Más bien se podría esperar que prevaleciera la visión litigista en la resolución de los conflictos bajo el liderazgo de los intereses comerciales. En este sentido deben entenderse las críticas al capítulo 11 del TLCAN sobre las inversiones y su plena desvinculación de las instituciones ambientales del TLCAN. No cabe duda de que este capítulo tiene un claro efecto negativo e inesperado, pues desalienta la legislación ambiental al nivel local que sin duda constituye un daño importante al medio ambiente.

La falta de capacidad para intervenir en los conflictos comerciales es hasta cierto punto inherente a la CCA, es decir, obedece básicamente a su estructura, presupuesto y los acuerdos que le dan origen. Sin embargo, en el futuro será necesario dar pasos hacia una mayor autonomía del Secretariado, mejorar su agenda y generar de esta manera una mayor confianza en las sociedades y la opinión pública.

En el caso de México, uno de los factores que dificultan tener confianza es el prejuicio en contra del sector privado que contrasta en gran medida con las partes de Estados Unidos y Canadá. Otro factor es la debilidad de los grupos ambientalistas que, no obstante haber crecido mucho, todavía carecen de recursos para poder participar a la par de sus colegas de los otros dos países. La inclusión del problema del maíz transgénico en la agenda de la CCA es un paso prometedor, sin embargo todavía no queda claro, más allá de la opinión del CCPC, qué impacto tendrá el informe de la CCA en los gobiernos.

²⁷ Éste fue el caso de al menos cuatro peticiones que han conducido a informes de hechos públicos: "Minería en B.C.", "Tala en B.C.", "Aves migratorias" y el "Río Oldman II".

Como ninguna de las partes del TLCAN ha querido establecer instituciones supranacionales, hay que explorar otras formas de cooperación en materia ambiental. Para encontrar el equilibrio entre las diferentes prácticas ambientales, las distintas prioridades y la asimetría en los recursos legales, científico-tecnológicos y financieros, es necesario construir espacios distintos de la CCA. Una de las formas de generar más redes es a través de una especie de derrame (*spillover* o *triggering*) de las RG ya institucionalizadas, adoptando una agenda internacional ambiciosa sin que ello implique contar con una infraestructura institucional. Este mecanismo podría funcionar en los casos en que el tratado no ha instrumentado mecanismos en ciertas estructuras y, por tanto, las estructuras nacionales son las que deben cumplir la función, y la única opción que tienen los funcionarios es crear redes transgubernamentales.

Este tipo de redes, que existen también en la Unión Europea, en el caso de TLCAN podrían conducir a un proceso de "juridificación" que significa traducir los compromisos políticos a obligaciones legales. Sin un aparato supranacional burocrático afín, las burocracias nacionales se ven obligadas a trabajar juntas en el funcionamiento cotidiano del sistema, no sólo los encargados del comercio sino también las autoridades de trabajo, transporte, agricultura, seguridad, bancarias, etc. En relación con el medio ambiente, sería muy útil crear este tipo de redes en materia de tecnología ambiental y de biotecnología aplicadas a la conservación de la biodiversidad.

Fuentes

ARAYA, MÓNICA

2002 "Trade and Environment Lessons from NAFTA for the Free Trade Area of the Americas", Yale Center for Environmental Policy, documento de trabajo, disponible en <<http://www.cec.org>>, p. 11.

CENTER FOR ENVIRONMENTAL POLICY

2002 Documento de trabajo, disponible en <<http://www.cec.org>>.

CARLSEN, LAURA e HILDA SALAZAR

2002 "Limits to Cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA's Environmental Side Agreement and Institutions", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

CONSEJO DE LA CCA

2004 Eleventh Regular Session of the CEC Council, Puebla, México, 22-23 de junio de 2004, pp. 20-22, disponible en <www.cec.org>, consultado el 30 de mayo.

COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL

2004 Informe del director ejecutivo de la CCA, 28 de mayo de 2004, Undécima Sesión Ordinaria del Informe de la Comisión, 2003 y 2004, disponible en <<http://www.cec.org>>.

DEERE, CAROLYN y DANIEL C. ESTY, eds.

2002 *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE

2003 *Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del ACAAN*, 31 de octubre de 2003. Washington, D.C., disponible en <www.cec.org>, consultado el 10 de marzo de 2004.

HELD, DAVID y ANTHONY MCGREW, eds.

2003 *The Global Transformations Reader*, 2a. ed. Cambridge, R.U.: Polity Press.

MANN, HOWARD y MÓNICA ARAYA

2002 "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Environmental Sustainability", en Carolyn Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas...*

MARSH, DAVID

1995 "The Convergence between Theories of the State", en D. Marsh y G. Stoker, eds., *Theory and Methods in Political Science*. Londres: Macmillan.

MUMME, STEPHEN P.

1999 "NAFTA and Environment", *Nami News*, no. 24, North American Institute (otoño-invierno).

PAYNE, ANTHONY

2003 "Globalization and Modes of Regionalist Governance", en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*

RAUSTIALA, KAL

2002 "La precaución en la legislación federal de las partes del TLCAN", ed., Serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10, disponible en <<http://www.cec.org>>.

RISSE-KAPPEN, THOMAS, ed.

1995 *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.



SELL, MALENA y CHRIS SPENCE

2000 *NACEC Trade and Environment Symposium* 41, no. 1, International Institute for Sustainable Development, disponible en <<http://www.iisd.ca/sd/cec/>>.

SLAUGHTER, ANNE-MARIE

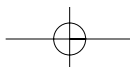
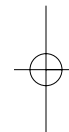
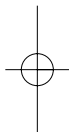
2003 "Governing the Global Economy through Government Networks", en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*

TORRES, BLANCA

2002 "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*

WIRTH, DAVID, ed.

2002 *La precaución en la política ambiental internacional y la legislación y práctica estadounidense*. Serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10, disponible en <<http://www.cec.org/>>.



RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL MARCO LEGAL DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE

*Clementina Vargas Hernández**

Introducción

Diez años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) —que obliga a los gobiernos de los países miembros a garantizar una efectiva aplicación de la legislación laboral en su territorio, sin que se hayan creado normas comunes para las partes, sino haciéndolo con base en el respeto estricto de la Constitución y la normativa nacional—, el procedimiento de solución de conflictos laborales entre las partes se convierte en un tema controversial por la evaluación de sus resultados e impactos.

El presente trabajo no es analítico, simplemente pretende describir los mecanismos de solución instrumentados en el marco del ACLAN, para lo cual se realiza una breve exposición del fundamento legal de los mecanismos, los objetivos y compromisos que intentan alcanzar y respetar las instituciones creadas bajo su sombra que se han encargado de la implementación de dichos mecanismos, así como de los procedimientos previstos para el desahogo de los mismos.

Finalmente, cabe decir que las consultas entre las partes, la presentación de comunicaciones públicas y las consultas a nivel ministerial derivadas de éstas son los únicos mecanismos que se han puesto en marcha hasta este momento para la solución de los asuntos laborales. Ninguno de los asuntos planteados bajo el ACLAN ha propiciado la integración de un Comité Evaluador de Expertos, y en última instancia del conocimiento de un panel arbitral.

ACLAN

Objetivos y principios laborales del ACLAN

El ACLAN constituye el primer instrumento laboral internacional en ser vinculado con un tratado de naturaleza comercial. Fue firmado por los gobiernos de México, Ca-

* Consultora en derecho del trabajo en el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte. Correo electrónico: <cvargas@naalc.org>.

nadá y Estados Unidos de América bajo el espíritu de favorecer a los miembros en lo relativo a:

- Mejorar las condiciones de trabajo.
- Promover los principios laborales establecidos en común.
- Impulsar la cooperación laboral.
- Promover el intercambio de información, así como la elaboración de estudios conjuntos en materia de trabajo.
- Estimular la realización de actividades de cooperación laboral para beneficio mutuo.
- Promover la observancia y aplicación efectiva de la legislación laboral nacional en el territorio de cada una de las partes.
- Promover transparencia en la administración de la legislación laboral.¹

En tal medida, los tres países adoptaron como compromiso general el pleno respeto a la Constitución de cada uno, así como el reconocimiento explícito del derecho que conserva cada país de legislar en materia laboral; es decir, no se adoptaron normas laborales internacionales ni se homologaron normas laborales internas. De manera que las leyes del trabajo nacionales son las que continúan rigiendo en el territorio respectivo de cada uno de los miembros. Sin embargo, adquirieron el compromiso de garantizar que su legislación se conformara por normas acordes con la alta calidad de los lugares de trabajo y productividad, y decidieron continuar trabajando en el mejoramiento de las mismas. En congruencia con lo anterior, los gobiernos identificaron once principios laborales básicos,² que resolvieron respetar y promover en sus legislaciones laborales:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres, según el principio de pago igual por trabajo igual en un mismo establecimiento.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores migratorios.

¹ En el artículo 1 del ACLAN, las partes establecieron los objetivos.

² Los once principios básicos laborales fueron incluidos en el Anexo 1 del Acuerdo y forman parte de éste.

Por ello, una de las características que pudiese considerarse distintiva del ACLAN es que no establece un conjunto de estándares mínimos comunes vigentes para los tres países, aunque sí obliga a promover en las legislaciones internas la adopción de los principios enunciados anteriormente en las condiciones que establezca su normatividad.³

Ahora bien, a través del ACLAN los gobiernos crearon instituciones y mecanismos para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, con objeto de centrarnos en el tema de la resolución de conflictos, únicamente comentaré sobre las instituciones que tienen participación en los procedimientos.

Instituciones creadas

El ACLAN estableció la conformación de la Comisión para la Cooperación Laboral, la cual se encuentra integrada por el Consejo de Ministros y un Secretariado. El Consejo está formado por los secretarios o ministros del Trabajo de los tres países y, en términos generales, es el órgano rector de la comisión.

El Secretariado es el órgano técnico de la Comisión y actúa bajo la dirección del Consejo. Entre sus funciones destacan brindar asesoría al Consejo; elaborar y publicar informes y estudios en materia laboral; y preparar estudios sobre cualquier asunto que el Consejo le solicite.

De igual manera, el ACLAN previó el establecimiento de Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) en el territorio de cada país miembro. Las OAN sirven de enlace entre las dependencias gubernamentales de esa parte, las OAN de otros lugares, y entre éstas y el Secretariado. Además, dichas oficinas tienen un papel fundamental en el procedimiento referente a las comunicaciones públicas, tal como se podrá constatar más adelante.

Otra institución prevista por el ACLAN, que interviene en el procedimiento de solución de conflictos, es el Comité Evaluador de Expertos (CEE). Éste se integra por tres miembros, su presidente es seleccionado por el Consejo de una lista de expertos elaborada en conjunción con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los dos miembros restantes los eligen de una lista proporcionada por los países miembros. Los integrantes del CEE deben ser individuos con conocimiento o experiencia en materia laboral preferentemente; deben ser independientes; es decir, no estar vinculados con ninguno de los países miembros ni con el Secretariado.

En última instancia, si un asunto no se resuelve, cualquiera de las partes consultantes podrá solicitar al Consejo la conformación de un panel arbitral. Dicho panel se integrará por cinco miembros designados a partir de una lista de individuos elaborada por el propio Consejo.⁴ Los panelistas deberán contar con expe-

³ Bodil Damgaard, "Entre el libre mercado y la construcción de instituciones. Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 6, no. 12 (2000): 156.

⁴ El artículo 30 del ACLAN establece además que los miembros de la lista serán designados por consenso, por periodos de tres años, con posibilidad de reelección.

riencia, así como con conocimientos especializados en derecho laboral y su ejercicio, en la solución de controversias de acuerdos internacionales, y ser objetivos e independientes.

Solución de conflictos laborales

En el marco de actividades de cooperación del ACLAN, los tres países firmantes establecieron un procedimiento para resolver cualquier controversia que pudiese surgir con motivo de la interpretación y aplicación del acuerdo. Si bien es cierto que el ACLAN reconoce como principio el respeto y la exclusiva aplicación del derecho nacional en el territorio de cada una de las partes, también se estableció el compromiso de promover en las legislaciones los once principios laborales básicos, así como aplicar y hacer cumplir efectivamente la legislación respectiva, para esto se han desarrollado mecanismos que permiten resolver los conflictos que se pudiesen suscitar.

En otras palabras, el ACLAN, sin crear una nueva legislación que regule de igual manera a los tres países, sí ha introducido la posibilidad de que los conflictos relativos a la aplicación de la legislación nacional de un país puedan ser materia de investigación y evaluación por parte de otro país. En tales términos, la OAN de uno de los miembros, por su cuenta o a solicitud, puede investigar y pronunciarse sobre el tratamiento de los conflictos laborales en otro país.⁵ De igual manera, puede solicitarse la intervención de un CEE y en última instancia de un panel arbitral.

No obstante, como se puede observar en el propio texto del acuerdo, se concibe la cooperación y el consenso como principal medio de resolución de asuntos, y no mediante la confrontación. Por ello, el procedimiento de resolución de controversias por parte de expertos se ofrece como un último recurso de acción entre las partes, proveyendo principalmente la oportunidad de resolver los asuntos bajo los términos de cooperación.⁶

Los mecanismos pueden ser accionados por las partes e incluso por la sociedad civil (particulares, sindicatos, patrones, organizaciones no gubernamentales, etc.). Siguiendo el orden que el mismo ACLAN establece en cuanto a los mecanismos, primeramente trataré lo relativo a las consultas y evaluaciones para la cooperación (en el que se enmarca el procedimiento de las comunicaciones públicas y el CEE) y terminaré con el procedimiento establecido para la resolución de controversias (en el que intervienen el CEE y la conformación de un panel arbitral).

⁵ Damgaard, "Entre el libre mercado...", 157.

⁶ Gustavo Vega Cánovas, "Los mecanismos de resolución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral: balance y perspectivas", ponencia presentada en la Conferencia sobre Estudios de América del Norte: experiencias y perspectivas, El Colegio de México, 24-25 de octubre de 2002, 49.

Consultas y evaluaciones para la cooperación: comunicaciones públicas y CEE

El artículo 21 del acuerdo establece que una OAN podrá consultar a otra en relación con su legislación laboral, su administración o las condiciones del mercado laboral en su territorio. Ahora bien, dentro de las funciones de la OAN, el ACLAN establece en su artículo 16 la facultad de recibir comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra parte.

De esta manera, no sólo las OAN se encuentran facultadas para iniciar consultas, cualquier persona u organización interesada —llámese sindicatos, patrones, organizaciones no gubernamentales u otras entidades privadas— puede solicitar mediante una comunicación pública que una OAN de un país revise cuestiones referentes a la legislación laboral en el territorio de otra. Los asuntos planteados en las comunicaciones públicas siempre tendrán que versar sobre cuestiones previstas en el propio ACLAN, es decir, relativas a la aplicación efectiva de la legislación por parte de las autoridades, en relación con la promoción de los once principios básicos laborales identificados por las partes en el acuerdo.

Mediante las comunicaciones públicas, se reconoce también a los particulares un papel estelar dentro del procedimiento de consultas previsto para las partes. Pero, de igual manera, se ven ampliadas las posibilidades de los mismos de llamar la atención sobre presuntas omisiones o violaciones en la aplicación de la legislación laboral en el país en cuestión.⁷ De manera que aun cuando el ACLAN previó las comunicaciones públicas como otro instrumento de cooperación entre las partes, con la participación de los particulares, la práctica muestra que se han convertido más bien en instrumentos de controversia.

En relación con la presentación de las comunicaciones públicas por parte de los particulares, el ACLAN faculta a las OAN a establecer sus propias reglas para la presentación, recepción y revisión de las mismas. A efecto de cumplir con lo anterior, las tres OAN han emitido y publicado sus respectivos reglamentos, los cuales en términos generales coinciden en lo esencial.⁸ Por ejemplo, de acuerdo con el reglamento establecido por la OAN de México,⁹ para que una comunicación pública sea admitida a revisión deberá precisar, además de los datos generales de identificación de la persona peticionaria y estar en idioma español, los asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en el territorio de la parte que presenta la comunicación. Una vez que sea admitida dicha comunicación, la OAN de México puede solicitar consultas con la contraparte en relación con la legislación laboral y los asuntos materia de la comunicación. De igual manera, tanto el acuerdo como el reglamento facultan a la OAN para que pueda obtener información adicional de expertos, con-

⁷ Damgaard, "Entre el libre mercado...".

⁸ También presentan algunas diferencias, como es el caso del reglamento de México, el cual al ser menos específico no hace referencia alguna a plazos determinados para la aceptación de la comunicación pública, así como para la emisión del informe respectivo. Asimismo, los reglamentos de las OAN de Estados Unidos y de Canadá tienden a ser más confrontativos en sus procedimientos.

⁹ El reglamento de la OAN de México fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995.

sultores y personas interesadas en la revisión; organizar sesiones informativas para obtener un mejor conocimiento y mayor información acerca de la comunicación pública; así como solicitar información directamente al peticionario. El reglamento establece que la OAN habrá de emitir en un plazo razonable, de acuerdo con la naturaleza y complejidad de la comunicación, un informe que deberá contener el asunto o asuntos planteados, su relación con las obligaciones establecidas por el ACLAN, la recomendación de solicitar o no consultas ministeriales y cualquier otra medida que sirva para fortalecer la consecución de los objetivos del ACLAN.

La OAN mexicana tiene la obligación de poner dicho informe a disposición del peticionario y de publicar periódicamente la lista de las comunicaciones que haya revisado; asimismo, debe poner a disposición del público el expediente que contenga las comunicaciones revisadas, sin la información confidencial.

Aun cuando el reglamento de la OAN de Estados Unidos coincide en términos generales con el de México, hay ciertas diferencias importantes, por ejemplo, en la presentación de una comunicación, prevé como requisito señalar si los asuntos objeto de la queja revelan una acción incongruente con las obligaciones de la otra parte en términos del ACLAN; si ha habido daño, para quién y en qué grado; si los asuntos de la queja muestran una pauta persistente de la omisión de la legislación laboral de la otra parte; y si se ha buscado la solución al amparo de las leyes internas de la parte y cuál es la situación actual de dichos procedimientos. Dicho reglamento establece plazos específicos para las actuaciones de la OAN (admisión, emisión del informe, etc.). Una vez admitida la comunicación y posterior a su estudio, contempla la realización inmediata de una audiencia pública. En su informe final, la OAN incluirá un resumen de sus procedimientos, evaluaciones y recomendaciones (consultas entre las OAN o bien a nivel ministerial).

La OAN, además de su obligación de publicar la lista de las comunicaciones revisadas, tiene que obtener las listas de las comunicaciones públicas revisadas por las OAN de las otras partes y ponerlas a disposición de la sociedad. De igual manera publicará informes especiales sobre cualquier tema bajo su revisión que incluyan las revisiones de la efectividad de la aplicación de la legislación laboral en los territorios de las partes.

Ahora bien, el reglamento de la OAN de Canadá,¹⁰ igual que el de la de Estados Unidos, establece como requisito para la presentación de una comunicación que se explique de qué manera el asunto constituye una falta de cumplimiento de la otra parte a sus obligaciones bajo el ACLAN. De igual manera se contemplan plazos específicos para las actuaciones de la OAN. A efectos de la investigación, la OAN de Canadá, además de realizar consultas con la OAN contraparte puede reunirse con los peticionarios y otras partes interesadas, así como solicitar información adicional y análisis de expertos, académicos, consultores y otros individuos u organizaciones.

Al finalizar su revisión, la OAN de Canadá emitirá un informe que especificará la conveniencia o no de realizar consultas a nivel ministerial. Al igual que las otras OAN, Canadá publicará regularmente una lista con las comunicaciones públicas recibidas y su estado.

¹⁰ El reglamento de la OAN de Canadá fue publicado el 25 de abril de 1997.

En términos generales, tal como se mencionó con anterioridad, los procedimientos establecidos en los reglamentos de las tres OAN coinciden en lo esencial, de hecho, se pueden identificar las siguientes etapas:

1. Recepción de la comunicación pública ante la OAN sobre asuntos relativos a la legislación laboral en territorio de otra parte.
2. Admisión de la comunicación pública para revisión, una vez que se ha cumplido con los requisitos establecidos en el reglamento de la OAN en cuestión.
3. Actividades de obtención de información adicional por parte de la OAN, a los peticionarios, las otras OAN o expertos. Realización de audiencias públicas, reuniones informativas; así como el estudio de la literatura disponible sobre la legislación laboral y su administración en el territorio de la parte objeto de la comunicación.
4. Elaboración del informe de revisión de la comunicación pública. Éste generalmente contiene un resumen de los hechos planteados, la descripción de las leyes laborales aplicables, el estado de la administración de dichas leyes, así como las autoridades que intervienen. Además, integra las apreciaciones que se concluyen sobre los problemas en la aplicación de la legislación laboral, cuando se determina la existencia de los mismos.
5. Finalmente, la recomendación o no en el informe sobre la solicitud de celebración de consultas a nivel ministerial,¹¹ lo anterior en el caso de que se considere que aún no ha sido resuelto satisfactoriamente el asunto planteado en la comunicación. Las consultas ministeriales pueden tener como resultado la celebración de actividades de cooperación entre las OAN (seminarios, talleres, esfuerzos conjuntos en determinada materia, asistencia técnica, intercambio de experiencias sobre mejores prácticas: programas de mediación, conciliación, seguridad e higiene, entre otros, etcétera).

Una vez que la OAN ha emitido su informe respectivo, el proceso de revisión termina y no puede ser objetado por los peticionarios. Resulta importante también señalar que, dentro del procedimiento, las OAN se mantienen informadas sobre cada etapa del mismo. De igual manera, una OAN que no sea parte de la comunicación puede participar en las consultas y actividades de cooperación resultado de dicha comunicación.¹²

Ahora bien, si un asunto no ha encontrado plena solución después de las consultas celebradas a nivel ministerial, de conformidad con el artículo 23, cualquiera de las partes consultantes podrá solicitar el establecimiento de un CEE. Es importante mencionar que la intervención del CEE únicamente podrá ser posible cuando el asunto se encuentre relacionado con la aplicación de las normas en materia de seguridad e higiene en el trabajo y otras normas técnicas.

¹¹ Las consultas ministeriales se encuentran contempladas en el artículo 22 del ACLAN.

¹² Así lo establece el artículo 21 del ACLAN y las Reglas de Procedimiento de los CEE del ACLAN.

Asimismo, a efecto de que pueda intervenir un CEE, el Consejo,¹³ a petición de una de las partes elegirá a un experto independiente para que determine si el asunto materia de revisión se encuentra relacionado con el comercio o está amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas. Una vez determinado lo anterior, se procederá al establecimiento del CEE.

Para llevar a cabo su encargo, el CEE podrá solicitar y recibir comunicaciones escritas de las partes y del público en general. De igual manera, se contempla la celebración de foros de información, con el fin de que el CEE cuente con los elementos necesarios para el análisis del asunto planteado. Además de la información que el CEE reciba mediante las comunicaciones escritas y aquella que obtenga del foro de información, podrá utilizar cualquier otra que proporcione el Secretariado, las OAN, organizaciones, instituciones y aquellos individuos con experiencia relevante en la materia y público en general.

El ACLAN prevé la elaboración de dos informes por parte del CEE, el primero que será el proyecto, el cual se pondrá a consideración del Consejo y que incluirá una evaluación del asunto, conclusiones y, si es el caso, las recomendaciones prácticas a las partes para la resolución del asunto planteado. El segundo informe será el resultado de la inclusión de las sugerencias y opiniones sobre el proyecto primeramente presentado. Este informe final deberá ser contestado de manera escrita por las partes, en relación con las recomendaciones contenidas en el mismo y quedará bajo revisión del Consejo.

Solución de controversias: panel arbitral

En la quinta parte del ACLAN se establece lo relativo al procedimiento de solución de controversias, mecanismo que puede ser puesto en marcha por las partes de manera posterior al informe del CEE. En primer lugar, se realiza una serie de consultas entre las partes con motivo de la existencia de una pauta persistente de omisiones por una de ellas en la aplicación efectiva de las normas laborales que fueron materia del informe del CEE. Si aun con las consultas, las partes no obtienen una solución satisfactoria del asunto, pueden solicitar una reunión extraordinaria del Consejo.

En tales términos, el Consejo puede solicitar el apoyo de asesores técnicos o bien crear grupos de trabajo o de expertos; puede siempre recurrir a la conciliación y mediación a fin de lograr una solución al asunto; y formular las recomendaciones necesarias ayudando a las partes para que logren una conclusión satisfactoria para ambas.

Sin embargo, si el asunto no ha quedado resuelto mediante dichos esfuerzos, el Consejo convocará a un panel arbitral para que evalúe el asunto. Como acontece con el CEE, el panel arbitral será convocado únicamente en el caso de persistentes omisiones en la aplicación efectiva de normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, en lo concerniente al trabajo de menores o salario mínimo. De igual manera, sólo podrá intervenir cuando el asunto esté relacionado con el comercio o se encuentre amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas.

¹³ De conformidad con la resolución interpretativa que contiene el Anexo 23 del ACLAN.

El panel arbitral presentará un informe final en el que se resolverá de manera definitiva si ha existido una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de las normas técnicas laborales de una de las partes. Incluirá además, las recomendaciones pertinentes para la solución de la controversia. En el cumplimiento de dicho informe, las partes contendientes podrán acordar un plan de acción para corregir las omisiones persistentes.

Finalmente, en el caso de que la parte demandada no cumpla con el plan de acción acordado, el panel tiene la facultad de imponer una sanción económica, continuando con la obligación de cumplir satisfactoriamente con dicho plan. El incumplimiento persistente de éste, así como la falta de pago de la sanción en el tiempo establecido, pueden acarrearle a la parte incumplida la suspensión de beneficios derivados del TLCAN.

Resultados

Comunicaciones públicas

En el transcurso de los diez años de vida que tiene el ACLAN, se han presentado para revisión 28 comunicaciones públicas por parte de las OAN. De éstas, 17 han sido sobre cuestiones relativas a la aplicación de la legislación laboral en México; nueve comunicaciones referentes a asuntos planteados bajo el amparo de la legislación laboral de Estados Unidos y, finalmente, dos relativas a la aplicación de la legislación laboral de Canadá. Asimismo, el ritmo de presentación de las mismas ha variado en los distintos años, siendo 1998 cuando más se han presentado, un total de diez. En los años posteriores, el número disminuyó, lo cual se hizo evidente con mayor intensidad en 2000, cuando sólo se presentó una comunicación.

Puede suceder que en una misma comunicación pública se planteen omisiones no únicamente respecto de la aplicación de la legislación laboral sino en relación con uno de los principios laborales básicos; incluso algunas agrupan omisiones respecto de varios de estos principios. De las 28 comunicaciones públicas,¹⁴ en veinte argumentaron cuestiones relativas a la aplicación de la legislación laboral en materia de libertad de asociación y derecho de organizarse; siete se ocuparon del derecho de negociación colectiva; trece versaron sobre asuntos de seguridad e higiene en el trabajo, siete plantearon asuntos relativos a la indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; cinco trataron cuestiones sobre discriminación laboral en el empleo; nueve sobre condiciones mínimas de empleo; seis relativas a la protección de los trabajadores migratorios, y sólo una planteó cuestiones relativas a restricciones sobre el trabajo de menores.

En dicho proceso, cinco comunicaciones no fueron admitidas para revisión por parte de la OAN correspondiente; trece de las comunicaciones públicas fueron resueltas mediante las consultas ministeriales; tres comunicaciones públicas no reco-

¹⁴ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral.

mendaron en sus informes consultas ministeriales y quedaron resueltas a nivel de asistencia técnica entre las partes; y finalmente, tres comunicaciones aún se encuentran en el proceso de revisión por parte de la OAN respectiva.

Actividades de cooperación

En los diez años de vida del ACLAN, se han realizado alrededor de 82 actividades de cooperación entre los tres países.¹⁵ En algunas, se contó con participación social, como es el caso de organizaciones sindicales, empresariales y de académicos, y de organizaciones no gubernamentales en los tres países.

A través de las actividades de cooperación, los países han buscado ejercer un impacto positivo en los miembros de la relación laboral, ello se ha traducido en la organización de seminarios, talleres, cursos de capacitación conjunta y asistencia técnica. En dichas actividades, se trataron temas relativos a la libertad de asociación, la eliminación de la discriminación en el empleo, seguridad e higiene ocupacionales, protección de los trabajadores migratorios, entre otras materias. De igual manera y de conformidad con el espíritu del ACLAN, los países han logrado establecer un intercambio sobre las experiencias exitosas en la administración de la legislación laboral, como es el caso de los programas de mediación y conciliación, en la materia de seguridad e higiene ocupacionales, entre otros temas.

Fuentes

DAMGAARD, BODIL

2000 “Entre el libre mercado y la construcción de instituciones. Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 6, no. 12: 156.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

1995 28 de abril.

VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO

2002 “Los mecanismos de resolución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral: balance y perspectivas”, ponencia presentada en la Conferencia sobre Estudios de América del Norte: experiencias y perspectivas. El Colegio de México, 24-25 de octubre.

¹⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

LOS ENERGÉTICOS Y EL TLCAN O EL CUESTIONABLE RESPETO A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

*Rosío Vargas**

Cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sus promotores dijeron haber cumplido con todos los requerimientos legales. Uno de los aspectos que más se cuidó fue la disposición de que ningún marco legal podría estar por encima de las constituciones de los países miembros. México no fue la excepción, de aquí que el capítulo VI inicie reconociendo y confirmando el pleno respeto a las constituciones. No obstante, los cambios sufridos por el sector energético mexicano en los últimos diez años invitan a reflexionar sobre la distancia entre el discurso oficial de respeto a la Carta Magna y el desempeño del gobierno mexicano en este ámbito, aspecto que voy a retomar a lo largo de este escrito, en tanto eje conductor de los cambios operados en el sector.

Si bien el efecto del TLCAN no puede ser fácilmente separado de otras influencias y tendencias mundiales, podría decirse, en términos generales, que su efecto en el sector energético fue incorporar la dimensión del mercado tanto para Canadá como para México con sus modalidades de privatización, liberalización y desregulación en el caso de este país, proceso que opera con vaivenes hasta la actualidad. Otro de los impactos más significativos está relacionado con la certidumbre y la estabilidad para las inversiones de largo plazo, sobre todo transnacionales, así como con la posibilidad de resolver controversias entre las partes por razones de comercio e inversiones con un marcado sesgo favorable para el sector privado en relación con los gobiernos de los países miembros.

Otra forma en que el TLCAN ha impactado al sector energético mexicano ha sido a través de institucionalizar la relación con sus contrapartes y dar pie para la actual conformación del mercado energético de América del Norte.

En el caso de México, el modelo de mercado se ha manifestado en el plano jurídico mediante reformas a leyes secundarias y mecanismos que le han “dado la vuelta” a la Constitución, lo cual ha generado nuevas formas de participación del sector privado, pero que no han garantizado la implementación de las reformas estructurales y están poniendo en entredicho las maneras en que el Estado se ha replegado para abrir espacio a la iniciativa privada nacional y extranjera en el sector eléctrico mexicano. A debate también se encuentran las formas de privatización de la industria del gas natural no asociado, sin visos de solución, debido a la inter-

* Profesora-investigadora y coordinadora del Área de Estudios de la Globalidad en el CISAN, UNAM. Correo electrónico: <rvargas@servidor.unam.mx>. La autora desea agradecer el apoyo técnico de Dagoberto González, del CISAN, UNAM.

posición de demandas por nulidad de contrato que han llevado al punto de una controversia constitucional por las formas en que Pemex está abriendo a la inversión privada su sector corriente abajo, a través de los contratos de servicio múltiple (CSM). La controversia legal puede colocar algunos escollos al proyecto de la actual administración de privatizar la industria petrolera nacional.

Antecedentes de la negociación

Una estrategia de George Bush sr., a quien tocó negociar el tratado con su par, el presidente Carlos Salinas de Gortari, fue la de no presionar abiertamente a México, lo que reflejaba la convicción de que los cambios en el sector inevitablemente vendrían sin precipitaciones. Con esta estrategia México tenía la opción de determinar modalidades y ritmos para la incorporación de los energéticos en el TLCAN; se concebía como un acuerdo que permitiría institucionalizar las relaciones energéticas sin introducir enmiendas a la Constitución, ya que su incorporación a las negociaciones se limitaría al aspecto comercial, esto es, a la gradual eliminación de aranceles y barreras arancelarias. Si bien se sabía que el principal impacto del TLCAN no sería en los aranceles, pues en el caso de los productos energéticos eran de por sí bajos, en realidad lo que se anticipaba como más importante era la posibilidad de eliminar las prohibiciones legales a la participación directa de la inversión extranjera en el sector energético.

Pese a la imagen de que México no abrió su sector energético, desde los primeros acuerdos se pudo ver un toma y daca: hizo concesiones al abrir al 100 por ciento (de manera gradual en los siguientes diez años) a las compras gubernamentales, especialmente las realizadas por Pemex y la CFE que representaban, en ese momento, un mercado de alrededor de 11 mil millones de dólares. Cuando se dieron a conocer los resultados de las negociaciones, este aspecto se exhibió en Estados Unidos como un logro. Lo que teóricamente ganamos los mexicanos fue mantener en “zona de exclusión” algunas actividades de la industria petrolera puestas fuera del alcance de la inversión privada por la Constitución. En México esto se manejó como un éxito, lo cual generó insatisfacción de la parte estadounidense, por lo que eran de esperarse presiones para privatizar la industria petrolera.¹

Petróleo

En el TLCAN hay cláusulas diferenciadas para la relación de Estados Unidos con Canadá y para Estados Unidos con México. Nuestro país quedó excluido, a diferencia de Canadá, de ciertas cláusulas como la de proporcionalidad, según la cual un país no puede reducir los niveles de exportaciones a una de las partes por abajo

¹ Sobre una primera evaluación de lo negociado, véase Rosío Vargas, “¿Ganamos o perdimos en las negociaciones sobre energéticos?”, *El Cotidiano*, no. 60 (enero-febrero de 1994): 42-46.

del promedio de lo exportado en los 36 meses recientes, aun habiendo escasez, a menos que haga lo mismo con su mercado nacional. También existe una cláusula de seguridad que no permite la restricción del comercio, excepto bajo ciertas circunstancias y de acuerdo con la cual no se imponen obligaciones ni derechos a México, excepto lo que consagra el artículo 2102.

Lo que dio lugar a la percepción de que México no abrió su sector energético fueron las “joyas de la corona”: las reservas del Estado mexicano relativas a la exploración y explotación de crudo y gas; petroquímicos básicos y ductos; así como el comercio exterior, el transporte, almacenamiento y distribución hasta su venta de primera mano en el caso de petróleo, gas natural y petroquímicos básicos. No obstante, se admitió el comercio transfronterizo de petroquímicos básicos y de gas natural. Tampoco hubo contratos riesgo pero sí de “actuación o desempeño” mediante los cuales se otorgaría una remuneración monetaria a la compañía contratada.

Así, quedó excluido el petróleo pero no en el plano del comercio exterior.² Esto se evidencia al analizar el conspicuo crecimiento de las exportaciones mexicanas que han crecido de 72 por ciento en 1994 a casi 80 por ciento respecto de las totales en el bienio 2002-2003. En 2003 el monto de exportaciones a la Unión Americana fue de aproximadamente 1.75 millones de b/d, lo que convirtió a México en el tercer abastecedor de ese mercado después de Canadá y Arabia Saudita. A fines del 2004 se estimaba que la producción petrolera mexicana alcanzaría los 4 millones de b/d por lo que es de esperarse un aumento en el volumen de exportaciones. Esto no resulta extraño al analizar un patrón histórico que ha ido en ascenso desde los ochenta y que se sustenta en que los Estados Unidos consideran a México un abastecedor confiable por lo cual no ha habido necesidad de acuerdos formales para garantizar el aprovisionamiento. La necesidad de petrodólares de México ha resultado históricamente el argumento más fuerte para garantizar el flujo petrolero hacia Estados Unidos, sin embargo, la contraparte estadounidense no desiste de alcanzar un arreglo que garantice dichos suministros.

El sector eléctrico

Si bien en el inciso referente a la electricidad se reconoce que el suministro es un servicio público y un área estratégica reservada al Estado, en el TLCAN se abrieron varias modalidades a la inversión privada como excepciones al servicio público, tales como autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente. Se admite, asimismo, la posibilidad del comercio transfronterizo, la generación para su exportación derivada de la cogeneración, Producción Independiente (PI) y pequeña producción. En el caso de la importación, se legalizó la realizada por personas físicas o morales destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Estas

² Quienes destacan las bondades del TLCAN mencionan que actualmente menos de 10 por ciento de las exportaciones son de origen petrolero. No obstante, su importancia macroeconómica permanece en términos de su contribución fiscal (entre 35 y 40 por ciento) respecto de los ingresos totales.

modalidades abiertas al sector privado se plantearon claramente como excepciones al servicio público.

Una vez concluida la negociación del TLCAN se concretó la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1992, con el fin de dar un marco legal a las oportunidades de inversión privadas en el suministro de electricidad. Por lo anterior, se puede decir que el TLCAN propició un cambio en el modelo de organización de la industria eléctrica al pasar de un monopolio estatal integrado verticalmente en todas las fases de la industria a un modelo de comprador único. En este último, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) es el comprador de la electricidad de las empresas de acuerdo con las modalidades especificadas en el Tratado. A partir del TLCAN los permisos concedidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) han proliferado. Hoy en día suman una capacidad de 19 703 MW lo que significa más de la mitad de toda la capacidad instalada en 2001, con un potencial de generación de 123 873 GWh.³ Actualmente tan sólo los PI detentan más de 20 por ciento de la capacidad de generación del país.

CUADRO 1
PERMISOS OTORGADOS PARA LA ELECTRICIDAD DESDE 1994 HASTA 2001

<i>Tipo</i>	<i>Permisos</i>	<i>Capacidad (MW)</i>	<i>Inversión (millones de dls.)</i>
Autoconsumo	122	5 089	3 691
Cogeneración	35	2 130	1 122
PI	15	8 212	3 831
Importaciones	8	134	77
Exportaciones	5	2 129	967
Total	185	17 694	9 688

FUENTE: Grupo de Trabajo de América del Norte-Perfil Energético, junio de 2002.

Otras medidas relacionadas con la apertura eléctrica son las modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera que han permitido la inversión de capital foráneo hasta en 100 por ciento en las actividades no consideradas como servicio público de electricidad. Como parte de esta apertura al capital foráneo, el gobierno inauguró la posibilidad de participar en el financiamiento y realización de obras a cargo de la CFE como la construcción de centrales eléctricas, subestaciones, líneas de trans-

³ Ángeles Cornejo y Sarahí O., "Los efectos del TLCAN en los cambios de la organización de la industria eléctrica en México", Coloquio internacional "Energía, reformas institucionales y desarrollo en América Latina" (México: UNAM-Université PMF de Grenoble, 5-7 de noviembre de 2003), 299.

misión y equipos adicionales. Esto significó la cesión de actividades de las empresas públicas a inversionistas privados mediante el otorgamiento de contratos "llave en mano" (a través de modalidades como BLT o BOT⁴) para la construcción de plantas de generación para rentar y/o ulteriormente transferir a la CFE. Si bien es necesario señalar que en estas formas de inversión los inversionistas son de diversas nacionalidades no sólo canadienses o estadounidenses.

Las transformaciones de la industria eléctrica han sido un catalizador en el resto del sector energético dados los efectos de confrontación competitiva en contra de las empresas estatales CFE y LFC con las modalidades de participación privada incorporadas, así como debido a la política ejercida por los funcionarios de las mismas empresas eléctricas, la Secretaría de Energía y la CRE.

Durante la administración de Vicente Fox, la propuesta ha sido cambiar dicho modelo de comprador único a uno de mercado, para que éste regule la operación de la industria; el mercado estaría conformado por los grandes consumidores de más de 2 500 MW al año, a quienes abastecerían las empresas transnacionales o los distribuidores especializados. El mercado para la generación del servicio público quedaría restringido al sector de los pequeños consumidores que aportan menores ingresos a las empresas estatales. El objetivo final sería la desaparición gradual y total de la empresa pública en esta industria.

En materia de comercio exterior, cabe señalar la posibilidad de la modalidad transfronteriza para la cual el TLCAN es importante en términos de arbitrar el comercio bilateral. En este sentido, otro factor significativo por su ulterior impacto sobre México es la necesidad de generación de electricidad de Estados Unidos, que queda claramente especificada dentro de sus proyectos de inversión, sobre todo en los oficiales, según los cuales hay un requerimiento de 1 900 plantas de generación de aquí a 2020, lo que impacta de manera directa a sus dos vecinos. La repercusión se verá no sólo en la demanda sino en las reformas mismas al sector eléctrico de Estados Unidos en lo que concierne a la integración de mercados. En concreto, están las reformas de la FERC bajo la forma de las órdenes 888 889 y 2000 que tienen que ver con el acceso de los capitales privados a los sistemas de transmisión. En el caso de la orden 2000 se especifica que, para conservar el acceso al mercado, una de las partes o un productor privado debe formar parte de las organizaciones regionales de transmisión. Un ejemplo es Alberta, donde la regulación del sector eléctrico con vistas a construir plantas de carbón para generación de electricidad ya está considerando órdenes provenientes de Estados Unidos.

México no apunta a una integración eléctrica a la manera de Estados Unidos y Canadá, en realidad se le está asignando un papel de maquilador. Los estudios del Departamento de Energía han señalado cambios en el patrón habitual de comercio de electricidad a fin de convertir a México en un exportador, sobre todo, hacia el sur de Estados Unidos, concretamente a California. En 2000 Mexicali recibió la aprobación para exportar electricidad y en 2001 la CRE otorgó varias autorizaciones para importar y exportar electricidad a Estados Unidos.

⁴ Por sus siglas en inglés significan Construir-Arrendar-Transferir, y Construir-Operar-Transferir.

El interés de las empresas transnacionales por establecerse y maquilar desde territorio mexicano tiene que ver con diferir el impacto ambiental, pues en esta materia México tiene una regulación mucho más laxa que la estadounidense, pero también obedece al ahorro de miles de dólares que representa para las empresas dados los tiempos y las condiciones menos estrictas de la normatividad en México.

Gas natural

Como antes se señaló, si bien se mantuvieron reservadas al Estado mexicano las actividades relacionadas con el gas natural, en 1995 se introdujeron cambios a la Ley Reglamentaria al artículo 27 constitucional en materia de petróleo, por lo que además de promover la participación privada al respecto, propone la desagregación de las actividades involucradas en el suministro. En el inciso 4 se señala que: “salvo lo dispuesto en el artículo 3º, el transporte, almacenamiento y distribución de gas podrían ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar, y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos [...]”. Hasta agosto de 2003, la Comisión Reguladora de Energía otorgó 21 permisos de distribución y 102 de transportación, que representaron una inversión de 2 575 millones de dólares.⁵

CUADRO 2
PERMISOS DE DISTRIBUCIÓN Y TRANSPORTE DE GAS NATURAL
VIGENTES A AGOSTO DEL 2003

<i>Tipo</i>	<i>Permiso</i>	<i>Inversión comprometida (millones de dls.)</i>
Transporte	102	1 586
Acceso abierto	16	1 385
Usos propios	86	201
Distribución	21	989
Total	123	2 575

FUENTE: Secretaría de Energía, *Prospectiva de gas natural 2003-2012* (México, 2003), 34.

Además se liberaban las importaciones y exportaciones, así como el precio del gas de importación. En contraste, el precio del gas producido por Pemex quedó regulado al igual que las tarifas de los servicios.

Debido a que la producción de gas natural aún era formalmente tarea del Estado, éste se reservaba las ventas del producto. Sin embargo, el 14 de agosto de 2000 mediante la resolución RES/158/2000 la CRE aprobó el documento de Términos y

⁵ Secretaría de Energía, *Prospectiva de gas natural 2003-2012* (México, 2003), 34.

Condiciones de Ventas de Primera Mano (VPM) en donde se establecen las bases de la comercialización de dichas VPM. Esto representa el inicio del manejo del mercado de las actividades reservadas al Estado, pues conjuntamente con las condiciones de transporte de junio de 1999 se definieron nuevas formas de participación del capital privado, así como una nueva modalidad de contratación del gas natural.⁶

Tanto Pemex como el sector privado han incrementado sus puntos de interconexión en la frontera, dadas las oportunidades de negocio resultantes de la desregulación de las actividades corriente abajo a favor de la inversión nacional y extranjera. Los aranceles en dicho comercio han sido eliminados y el marco regulatorio está bastante armonizado con el de Estados Unidos.

Sin duda, el aspecto más importante de la estrategia actual es la incursión en las actividades de exploración y explotación del gas a través de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM). De acuerdo con la argumentación oficial, éstos tendrían su origen en las necesidades de financiamiento de la industria del gas. Así, el Plan Sectorial de Energía (PSE 2001-2006) prevé requerimientos del orden de los 21 mil millones de dólares,⁷ lo cual significa que se deberán invertir, en promedio, 2 100 millones de dólares anuales. Con base en estas cifras se pretende justificar las necesidades de financiamiento para el largo plazo. La alternativa propuesta por el director de Pemex es la figura de los contratos de servicios múltiples. La idea es que los capitalistas privados controlen las actividades en la industria del gas, que van desde la exploración y explotación hasta el transporte y la distribución del gas.

De acuerdo con la argumentación oficial:

Los CSM son contratos de obras públicas sobre la base de precios unitarios que cumplen con la Constitución y las leyes mexicanas, ya que simplemente agrupan en un solo contrato los servicios que Pemex siempre ha contratado. Bajo los CSM la propiedad y dominio de los hidrocarburos son de la Nación. Pemex mantiene el control de la exploración y explotación. El contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados. Con los CSM se incrementará la producción de gas natural, con lo que se podrá sustituir importaciones y se creará un número importante de empleos.⁸

No obstante, no todos comparten el optimismo gubernamental con que se promueven estas formas de inversión, pues ponen en entredicho los artículos 27 y 28 constitucionales al permitir a los privados incursionar en actividades de exploración y desarrollo de campos gasíferos, áreas estratégicas que son prerrogativa del Estado.

El 20 de diciembre de 2002 el Senado recibió la versión final del contrato genérico. Algunas de sus principales características, aplicado a la Cuenca de Burgos y a cualquier otra, son⁹

⁶ Pemex Gas está preparada para ofrecer esta opción gracias a que su estructura le permite manejar la compraventa y el transporte en ductos bajo líneas de negocio distintas.

⁷ Secretaría de Energía, *Programa Sectorial de Energía 2001-2006* (México, 2002), 31.

⁸ Véase <www.pemex.csm.com>.

⁹ Unión Nacional de Trabajadores de Confianza de la Industria Petrolera, A.C., "Legalidad e impacto económico y laboral", Foro sobre Contratos de Servicios Múltiples en Pemex (Villahermosa, Tabasco, 8 de febrero de 2003).

- El contratista realizará actividades de exploración, desarrollo, producción, transporte y procesamiento de gas natural no asociado y condensados en una zona específica, por un periodo de hasta veinte años.
- El contratista no sería propietario ni de las reservas descubiertas ni de los hidrocarburos producidos. Los hidrocarburos dentro del área de trabajo serán propiedad exclusiva de Pemex Exploración y Producción (PEP). Dichos hidrocarburos se le entregarían a PEP para su comercialización. Esta entrega es contable, pues el transporte físico hasta las instalaciones de Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) lo realiza el contratista. Así, en paralelo a lo que ocurre en la industria eléctrica, el contrato estaría creando la figura de “productor independiente de gas no asociado y condensados”.
- El contratista realizaría “obras” de desarrollo, infraestructura y mantenimiento. Las “obras de infraestructura” incluyen la construcción y reparación de caminos de acceso, la preparación de los lugares necesarios para la infraestructura, y para la construcción e instalación de gasoductos y cualquier planta o equipo para el acondicionamiento y tratamiento del gas. Las “obras de mantenimiento” incluyen el “mantenimiento” (operación) de las líneas de recolección de sistemas de monitoreo de supervisión de operaciones; el transporte y medición de gas y condensados; el “mantenimiento” (operación) de equipos complementarios. Así, el contratista sustituye a Pemex y realiza actividades que la Constitución reserva al Estado.
- La acción del contratista no se restringiría a la zona contratada. Las “obras” podrían ejecutarse tanto dentro como fuera de dicha zona. El contratista podría producir gas no asociado, construir infraestructura, así como operar instalaciones de tratamiento de gas y líneas de recolección fuera del área de trabajo si ello permitiera, por un lado, cumplir con actividades relacionadas con el área de trabajo y con algunas disposiciones contractuales y, por el otro, aumentar y manejar los volúmenes de gas de PEP que no provienen del área de trabajo (gas exterior). Esto último significa que la totalidad de la explotación de gas no asociado y condensado en la Cuenca de Burgos, así como de las otras cuencas, podrá transferirse a las compañías petroleras internacionales.
- El contratista ejecutaría, asumiendo los costos, las obras de desarrollo e infraestructura. Si los precios del gas caen, no encuentran hidrocarburos o la producción es insuficiente para cubrir los costos fijos y variables, el contratista también asumiría la pérdida. Con lo anterior es claro que se trata de un contrato de riesgo.
- Sin embargo, como Pemex busca interesar a las transnacionales, el contrato prevé salvaguardas para reducir la exposición a los riesgos comercial y geológico. Al contratista se lo relevaría de la obligación de cumplir con una parte o la totalidad del programa de perforaciones si llegara a ocurrir cualquiera de los eventos siguientes: 1) si el precio promedio del gas natural se sitúa por debajo de 2.15 dólares por milla de pies cúbicos durante los 4 periodos preestablecidos en el contrato y cuya duración va de unos días a 12 meses; 2) si la perforación diera por resultado 3 pozos secos o 6 pozos no económicos en forma consec-

tiva. El contratista también sería relevado de sus obligaciones si opina que ya no tiene caso perforar —por escasez de reservas o precios bajos— y el representante de PEP en el área de trabajo está de acuerdo con esa opinión, lo cual ocurrirá siempre, pues el contrato establece una recomendación en este sentido. El contrato está diseñado para proteger los intereses del contratista, preservar la rentabilidad de sus inversiones y disminuir su exposición al riesgo.

- Las obras realizadas por el contratista serían pagadas sobre la base de precios unitarios que contemplan cinco componentes: costo directo, costo indirecto (porcentaje específico del costo directo), costo de financiamiento (porcentaje específico de los tres costos anteriores) y los costos adicionales (tales como impuestos relacionados con las obras).
- El contratista realizaría las obras asumiendo los costos, gastos y riesgos, y recibiría una contraprestación en efectivo pagadera mensualmente que cubriría la amortización de la inversión, los intereses correspondientes y los costos de operación. La contraprestación estaría basada en los precios unitarios ofertados por el contratista. El reembolso de los costos de capital se efectúa bajo un esquema de amortización acelerada de cuatro años, con pagos anuales equivalentes a 40, 30, 20 y 10 por ciento de los precios unitarios para cada obra de desarrollo o infraestructura. Los “intereses financieros” se aplican a la totalidad del saldo insoluto del capital que origine la contraprestación por obras de infraestructura y desarrollo.
- La obligación de PEP de pagar la contraprestación y los intereses financieros estaría sujeta a un “límite de pago mensual”, pues el pago provendría del flujo de ingresos generado por el área de trabajo menos el ingreso garantizado a PEP (entre 12 y 40 por ciento del ingreso total o tal vez menos, dependiendo del factor de desempeño introducido en la fórmula que calcula el “límite de pago mensual”). Si la contraprestación y los intereses exceden el monto del límite de pago mensual para ese mes, entonces el contratista tendría derecho a trasladar al excedente para que PEP lo pague en los meses siguientes, cobrando además intereses financieros sobre el monto trasladado. Esto significa que PEP pagaría intereses sobre intereses. Cualquier excedente trasladado que no haya sido pagado al término del contrato se extinguiría y no sería pagado por PEP.
- El contratista estaría sujeto al ISR. Los otros impuestos, derechos o gravámenes a que esté sujeto entran como un componente del costo. El pago del IVA corre por cuenta de Pemex, así el régimen fiscal petrolero subyacente en el contrato es muy favorable al contratista.
- El contratista no será responsable frente a Pemex o cualquier tercero por la exactitud de la información que entregue al gerente de operación de contratos en materia de reportes relativos a reservas, los estimados de flujos de caja anticipados basados en precios unitarios y cualquier otra información y documentación necesaria para que Pemex obtenga financiamientos para los fines que estime pertinentes. El contratista está obligado a preparar la información de acuerdo con las buenas prácticas de la industria, pero no a revelar toda la

información ni a entregar información exacta. El contrato autoriza a la transaccional a contar y ejercer un poder real: la asimetría de información.

- Aunque Pemex reconoce que se da mantenimiento a un gasoducto ocasionalmente, le pagaría al contratista no por cada intervención de mantenimiento sino por cada día completo que el gasoducto esté funcionando.
- Los precios unitarios de las obras de mantenimiento de gasoductos e infraestructura incluyen: *a*) los costos del personal de campo; *b*) todos los costos de productos químicos, lubricantes, grasas y suministros; *c*) todos los costos de operación de los equipos; *d*) costos de reparación menor para los pozos; *e*) costos de mantenimiento y reparación de carretera del sitio; *f*) derechos de paso; *g*) costos de monitoreo y del reporte de producción, y *h*) costos de todos los reportes bianuales de reservas.
- Sin embargo, los costos indirectos de mantenimientos, los cuales no están definidos en forma de precios unitarios, incluyen todos los costos generales y de administración de las obras, tales como *a*) costos por reportes a entidades gubernamentales u organismos ambientales; *b*) costos de la casa matriz y demás filiales del contratista tanto en México como en el exterior; *c*) costos por emisión y mantenimiento de cartas de crédito y garantía; *d*) costos por servicios legales; *e*) costos por licencias de tecnología o programas de computación; *f*) costos relacionados con la administración y dirección de consorcios; *g*) costos por emisión y mantenimiento de pólizas de seguros; *h*) costos por pago a agentes y demás intermediarios de las actividades del contratista; *i*) costos relacionados con la operación y mantenimiento de los servicios e instalaciones de la residencia de obra; *j*) costos por cualquier oficina o edificación; *k*) costos relacionados con la salud, la seguridad y el medio ambiente; *l*) costos derivados de los programas de entrenamiento; *m*) costos relacionados con gastos contables o derivados de auditorías y emisión de reportes financieros y *n*) costos de cualquier tipo de viaje o transporte de personal. Es claro que el contrato está permitiendo el cobro “a precios de oro” por algunos bienes y servicios, como medio para que el contratista obtenga ganancias extraordinarias (rentas) en detrimento de las finanzas públicas.

Otros aspectos que suscitan cuestionamientos en torno a su legalidad son que:

- Los CSM supeditan el pago de los servicios contratados al volumen de producción que se obtenga. Si se produce una cantidad de gas, cuyo precio de venta sea inferior al costo de los servicios, los pagos se difieren. Esto es contrario a lo que establecen la Constitución y la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, pues el artículo 6° señala que: “Pemex podrá celebrar [...] contratos [...] de prestación de servicios. Las remuneraciones serán en efectivo y en ningún caso [...] participación en los resultados de las explotaciones”.

- Las actividades descritas como “mantenimiento” en los CSM incluyen la operación, control, transporte, acondicionamiento, etcétera, es decir, todas las actividades petroleras en esa área. En realidad, se está creando un Pemex o un Pemex Exploración y Producción paralelo. Esta situación contraviene el artículo 28 constitucional, párrafo 5, que establece que “el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo”. En el artículo 3 de la Ley Orgánica de Pemex se señala claramente que el objeto de PEP es precisamente la exploración y producción del gas natural, y en el tercer párrafo aclara que las actividades estratégicas encargadas a PEP sólo podrán realizarlas estos organismos. Es claro que PEP debe realizar estas labores con personal propio y no convertirse en administrador de contratos que transfieren a terceros sus obligaciones estratégicas.
- Respecto a la realización de los trabajos de los CSM, es claro que a las compañías que participen se entregará las áreas probadas de gas no asociado, por lo que se considera una asignación de contratos asegurados, infraestructura y áreas abiertas a la comercialización, lo que garantiza un total éxito en su inversión.
- Con los CSM, Pemex correrá el riesgo de no poder asumir la dirección de estos contratos en caso de una rescisión por incumplimiento del contratista, pues únicamente cuenta con el personal supervisor y administrador del contrato, mas no con la estructura técnico-operativa para desarrollarlo por propia cuenta.
- Con el CSM el contratista define dónde y cuándo va a explorar. Las compañías privadas sustituirán en los hechos a Pemex en la extracción del gas. Incluso hay cláusulas en donde se señala que Pemex no podrá duplicar las actividades de exploración y explotación indicadas en el contrato. En el caso de una de las empresas ganadoras de dichos contratos como Repsol, ésta planea la exploración y explotación y decidirá cuándo las abandona. Pemex puede seguir con estas actividades pero no donde está el contratista y queda a expensas de la información que le proporcionen las transnacionales, que realizarán la explotación y tomarán las decisiones fundamentales. Pemex ya no será una instancia que decida. Si hay controversia con los privados, el asunto se dirimirá en foros internacionales, en este caso París.

Es claro que la versión definitiva del contrato genérico no se apega al marco jurídico vigente. De aplicarse, se actuará en contra de la Constitución y de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. En realidad es un contrato riesgo que Pemex pretende hacer pasar como un contrato de servicio. Todo apunta a un modelo de organización industrial en donde Pemex se reserva las ventas de primera mano con miras a convertirse en una agencia gubernamental que reparte concesiones de contratos y servicios a través de hacer que la empresa pierda la capacidad operativa, hasta que se extinga. Por el momento ya se ha otorgado 20 por ciento de la reserva de Burgos a las empresas privadas.

En materia de petroquímicos, sólo señalaremos que todo indica que México continuará con una creciente dependencia de los petroquímicos de importación y

concentrando su atención en sus socios del norte y en las ganancias rápidas que le proporcionan sus exportaciones petroleras a Estados Unidos. Sin embargo, al importar refinados y petroquímicos a precios internacionales se refuerza el problema de la falta de inversiones en estas actividades de la industria, y todo parece indicar que éste se agudizará habida cuenta la reciente aprobación, por parte del Senado mexicano, de una modificación al anexo 401 del TLCAN relativa a las reglas de origen para 7 productos, entre los que destacan los derivados del petróleo, en sus fases de refinación. Anteriormente, los productos refinados comercializados en la región gozaban de exención arancelaria si la materia prima utilizada era originaria de alguno de los tres países miembros; en cambio ahora, tal preferencia se generalizará a todos aquellos refinados procesados en la región, sin importar el origen del petróleo.¹⁰

Controversias constitucionales

El rumbo de la industria eléctrica y del gas natural están siendo materia de escrutinio por parte de organismos vinculados a la Cámara de Diputados como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y al propio Poder Judicial, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En virtud de que las respuestas del Congreso y de otras instancias de la sociedad civil no se han hecho esperar, existe la posibilidad de que se presente: *a)* controversia constitucional; *b)* queja para anular el proceso de contrato, *c)* y la intervención de la Auditoría Superior de la Federación que ya deliberó en materia de electricidad.

Como antecedente debe mencionarse que en abril de 2002, en su capítulo referente al sector eléctrico, la ASF señaló lo siguiente:

1. A la CFE se le ha impedido utilizar sus recursos para ampliar la infraestructura eléctrica que requiere el país, y la Comisión Reguladora de Energía ha autorizado actividades de comercio eléctrico que están fuera de la ley. En el primer caso estableció que el flujo de efectivo de la CFE es suficiente para financiar la expansión del sector eléctrico y que, sin embargo, Hacienda no lo autoriza, por lo cual el Estado irá perdiendo participación en la generación de electricidad al grado de que en cuatro años más sólo aportará 68 por ciento del suministro, en tanto que los particulares se quedarán con el restante 32 por ciento.

La ASF concluye que la CFE podría modificar su tendencia de endeudamiento usando su propio flujo de efectivo, a través de inversiones por administración directa que, además, permitiría acceder a esquemas de menor rigidez tecnológica y financiera.

2. La ASF también concluyó que “el control y la supervisión [...] para otorgar permisos de generación de energía eléctrica [...] no son adecuados porque

¹⁰ Sergio Benito Osorio, “Y el petróleo perdió su origen”, *La Jornada*, Análisis y opinión, 11 de mayo de 2004, disponible en <www.jornada.unam.mx>, consultado el 17 de mayo de 2004.

los solicitantes incumplen la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica”. Existen permisionarios cuyo objetivo es la generación de electricidad para su venta con lo cual van en contra del artículo 27 constitucional.¹¹

En ocasión de la sentencia dictada contra el reglamento de la Ley del Servicio Público de Electricidad emitido por el presidente Vicente Fox, para ampliar el margen de venta de electricidad por particulares, la ASF se puso del lado de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte no se limitó al objeto de controversia sino que también opinó sobre la inconstitucionalidad de la ley, detonando un debate sobre la necesidad de recuperar la coherencia de la legislación vigente. “Las irregularidades administrativas encontradas en los procesos de adjudicación de permisos para generar electricidad, así como la existencia de un mercado de fluido eléctrico entre empresas de autoabastecimiento, dejan en claro que los últimos dos gobiernos han forzado la privatización de este servicio público a través de acciones fuera de la ley o cuyos efectos han lesionado gravemente la viabilidad de los entes públicos encargados de este servicio”.¹² Los límites a estos cuestionamientos radican en que la ASF no tiene facultades para declarar inconstitucional la legislación vigente y no hay garantía de que la controversia constitucional la gane el Congreso, en contra del jefe del Ejecutivo.

En materia de gas natural, entre las acciones que se llevan a cabo para invalidar los CSM está la utilización del mecanismo de anulación por parte de algunos legisladores del Senado mexicano en contra de Pemex y de quienes han obtenido algunos de los primeros bloques licitados bajo esta modalidad.¹³ De igual manera, la Unión Nacional de Trabajadores de Confianza ha interpuesto una demanda de nulidad. Ellos han solicitado la anulación absoluta del contrato con Repsol, pues al otorgarse a la empresa la concesión de explorar y extraer gas natural de la Cuenca de Burgos se contraviene abiertamente el artículo 27 constitucional. Su argumento es que las disposiciones secundarias son inconstitucionales al violar dicho artículo.

Por su parte el PRD interpondrá su querrela ante la ASF para que se investiguen dichos contratos como parte de la cuenta pública de 2003. Ha retomado el dicta-

¹¹ La UNAM también ha participado en este debate a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. En un estudio realizado por este último, concluye que los permisos, el reglamento y la ley en efecto contravienen los artículos 27 y 28 de la Constitución.

¹² Véase Sergio Benito Osorio, “La ASF y la electricidad”, *Energía a debate* 1, no. 3 (junio de 2004): 39-40. La ASF identificó “manejo inadecuado” en la información financiera de la CFE, situación que afecta a los usuarios y al patrimonio de la empresa, debido a que con base en esta información distorsionada se fijan las tarifas, la adquisición de bienes y la contratación de créditos. Véase Israel Rodríguez, “Detecta la ASF costos superiores a los aprobados en proyectos de CFE”, *La Jornada*, Economía, 29 de mayo de 2004, <www.jornada.unam.mx>, consultado el 31 de mayo de 2004.

¹³ La demanda de nulidad absoluta será contra la española Repsol, ganadora de la primera licitación, y contra Petrobras-Teikoku Oil Petroleum, los cuales ganaron dos licitaciones, Techint, Tecpetrol Industrial y Lewis Energy Group. Con el respaldo de 170 legisladores de las fracciones parlamentarias del PRD y del PRI, el senador Manuel Bartlett interpondrá dicha demanda de nulidad. Véase Israel Rodríguez, “Interpondrá Bartlett demandas de nulidad de contratos de servicios múltiples en Burgos”, *La Jornada*, Economía, 28 de mayo de 2004, <www.jornada.unam.mx>, consultada el 31 de mayo de 2004.

men de la ASF respecto de su veredicto en torno a la inconstitucionalidad de los contratos firmados por Pemex, por lo que también pide su revisión.

Mercado energético de América del Norte

La consolidación de la integración energética de Norteamérica parece ser la meta para los países miembros del TLCAN pero sobre todo de Estados Unidos, cuya racionalidad última sería ampliar la generación y capacidad de generación en materia de electricidad, petróleo y gas en ambos países vecinos. Para ello se han dado los primeros pasos hacia el proyecto de integración del sector energético de América del Norte.¹⁴ Canadá y México constituyen el primer ámbito de ejercicio de la política energética de Estados Unidos por razones geográficas y por ser socios del TLCAN. La integración de sectores energéticos se ha institucionalizado con la creación de un grupo de trabajo para el mercado energético en abril de 2001. A diferencia de otros momentos históricos, en este proceso los protagonistas serán las transnacionales (básicamente las estadounidenses) seguidas de las empresas del Estado, si bien la relación político-institucional se realiza a nivel de gobiernos y agencias gubernamentales en los tres países.

Desde que inició la administración de George W. Bush ésta planteó la conformación de un mercado gasero para América del Norte, propuesta a la cual se alineó el gobierno de Fox, aunque en el papel de importador de volúmenes crecientes de este combustible procedentes de Estados Unidos, dejando atrás lo que se hubiera esperado de México como convertirse en un exportador importante de este combustible.

A raíz de la crisis de California, los gobiernos de Estados Unidos y México están alentando la multiplicación de interconexiones que faciliten el aprovisionamiento del mercado del primero a partir de las centrales instaladas al sur de la frontera, bien por la empresa CFE o por los privados. Como ya se señaló, la regulación mexicana permite la exportación de electricidad generada por particulares (a través de cogeneración, autoabastecimiento o pequeña producción) y la importación cuando fuera para usos propios.

La novedad es la incorporación a las empresas eléctricas establecidas en la frontera norte de México de plantas de regasificación para exportar al mercado estadounidense el grueso de los volúmenes del gas LP traído a la frontera norte de México de latitudes distintas.

Pese a los acuerdos institucionales, la conformación del mercado energético de América del Norte encontrará trabas en la medida en que la desregulación y privatización del sector energético mexicano no se realice al ritmo y bajo los esquemas que demanda el capital transnacional en la voz del actual jefe del Ejecutivo mexicano.

¹⁴ Resultado del trabajo conjunto es "Perfil energético de América del Norte", elaborado por el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (junio de 2002).

Conclusiones

Visto en retrospectiva, el TLCAN en realidad ha cumplido su cometido de despejar el espacio al mercado para que sean sus mecanismos los que lo dirijan. El proceso ha sido más fuerte en el caso de Canadá que comparte la visión de su socio estadounidense en el sentido de que el sector debe quedar en manos de negocios particulares. En México, aunque el proceso ha llevado más tiempo, la tendencia apunta a un gradual aniquilamiento de sus empresas públicas en favor del mercado, a través de políticas como la liberalización, la privatización y la desregulación, que ganan cada vez más terreno implantando una perspectiva de ganancias inmediatas y criterios predominantemente comerciales, en lugar de un panorama más completo para el sector, como sería lo deseable, que incorpore criterios estratégicos y una perspectiva de largo plazo.

George Bush sr. acertó en su pronóstico de que México cedería. Su estrategia fue la correcta al dejar en manos de México, a su ritmo y bajo sus propias modalidades, los cambios necesarios. Si bien éstos no iniciaron con el TLCAN es difícil separarlos de otras tendencias globales —el tratado ha sido un catalizador para la implantación del modelo neoliberal en detrimento del anterior, caracterizado por empresas estatales que operaban en concordancia con la filosofía de los bienes públicos—. A través de incorporar nuevas figuras en el sector eléctrico, el TLCAN inició la ruptura de la modalidad de confrontación competitiva entre los sectores público y privado al sentar las bases legales para que este último cubriera los espacios que anteriormente eran prerrogativa de la CFE. En la industria petrolera, aunque con otras figuras jurídicas, también se observa este proceso. Tales cambios han operado desde el TLCAN mediante la modificación del marco legal vigente, a saber, reglamentos, leyes secundarias y su reinterpretación hasta llegar incluso a la propuesta de modificar la Constitución a fin de dar certeza jurídica a los inversionistas privados, sobre todo al capital transnacional.

El proceso sigue en marcha y lo más probable es que el mercado y los intereses del capital predominen en el largo plazo. El cambio a la Constitución es un asunto de equilibrio de fuerzas que tendrá que ponerse en la balanza en los próximos meses. El asunto no es trivial ni tampoco puede ser calificado de “accesos de nacionalismo” o ser atribuible a un “concepto de soberanía mal entendido”, como lo calificarían los apologistas de las reformas estructurales. Se trata del control de un sector estratégico y del destino de sus recursos en juego. Es la redistribución de la renta petrolera en favor del gran capital. Los mecanismos de mercado bajo su nueva modalidad de globalización no tienen respuestas para los problemas de distribución de la renta, de equidad y menos aún de justicia social. Si los mexicanos seguimos comprando el argumento oficial maniqueo de la falta de recursos para la inversión, de la ineficiencia de nuestras empresas públicas y del manejo torpe del Congreso, la balanza se inclinará totalmente en favor del capital transnacional en poco tiempo.

Fuentes

CORNEJO, ÁNGELES Y SARAHÍ O.

2003 “Los efectos del TLCAN en los cambios de la organización de la industria eléctrica en México”, en Coloquio internacional “Energía, reformas institucionales y desarrollo en América Latina”. México: UNAM-Universidad PMF de Grenoble, 5-7 de noviembre.

ESTRADA, JAVIER

1999 “Apertura de la industria del gas natural en México”, *Momento económico*, no. 103 (mayo-junio).

GRUPO DE TRABAJO DE ENERGÍA DE AMÉRICA DEL NORTE

2002 “Perfil energético de América del Norte”. México: Secretaría de Energía (junio).

ISLAS, JORGE y UBALDO JERÓNIMO

2001 “The Financing of the Mexican Electrical Sector”, *Energy Policy* 29, no. 12 (septiembre), 965-973.

2001 “Opening up Energy”, Mexico & NAFTA Report, *Latin American Newsletter* (10 de julio).

OSORIO, SERGIO BENITO

2004 “Y el petróleo perdió su origen”, *La Jornada*, Análisis y opinión (11 de mayo), disponible en <www.jornada.unam.mx>, consultada el 17 de mayo de 2004.

2004 “La ASF y la electricidad”, *Energía a debate* 1, no. 3 (junio).

PEMEX

2004 <www.pemex.csm.com>, consultada el 27 de mayo de 2004.

RODRÍGUEZ, ISRAEL

2004 “Interpondrá Bartlett demandas de nulidad de contratos de servicios múltiples en Burgos”, *La Jornada*, Economía (28 de mayo), disponible en <www.jornada.unam.mx>, consultada el 31 de mayo de 2004.

2004 “Detecta la ASF costos superiores a los aprobados en proyectos de CFE”, *La Jornada*, Economía (29 de mayo), disponible en <www.jornada.unam.mx>, consultada el 31 de mayo de 2004.

Secofi

1993 *El TLC de América del Norte*, Texto oficial. México: Porrúa-Secofi.



SECRETARÍA DE ENERGÍA (Sener)

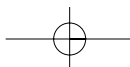
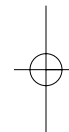
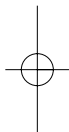
- 2001 *Compendio estadístico del sector energía, 1980-2000*. México.
- 2003 *Programa sectorial de energía 2001-2006*. México.
- 2003 *Prospectiva del mercado de gas natural 2003-2012*. México.
- 2004 *Prospectiva del sector eléctrico 2004-2013*. México.

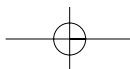
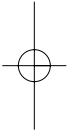
UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE CONFIANZA
DE LA INDUSTRIA PETROLERA, A.C.

- 2003 Foro sobre Contratos de Servicios Múltiples en Pemex: legalidad e impacto económico y laboral. Villahermosa, Tabasco, 8 de febrero.

VARGAS, ROSÍO

- 1994 “¿Ganamos o perdimos en la negociación sobre energéticos?”, *El Cotidiano*, no. 60 (enero-febrero).
- 1992 “Los energéticos bajo el Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos”, en Bárbara Driscoll y Mónica Gambрил, eds., *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*. México, CISEUA-UNAM.





APÉNDICE

CIBERREFERENCIAS Y DIRECTORIO ELECTRÓNICO SOBRE EL TLCAN EN SU DÉCIMO ANIVERSARIO

*Alfredo Álvarez Padilla**
*Eréndira Garrido Espinosa***

Introducción

El presente acervo electrónico sobre el balance e impacto del TLCAN en su décimo aniversario se compone de más de 100 ciberreferencias, cuya base fue la búsqueda y consulta de documentos en el ciberespacio, fundamentalmente en los meses de octubre y noviembre de 2004 y actualizados al mes de marzo de 2005 en el CISAN, UNAM.

El objetivo principal es hacer un recuento especializado de la información sobre este tema en sus diferentes etapas y periodos a través de referencias electrónicas disponibles en red.

Si bien el acopio de fichas electrónicas obtenido no constituye un listado definitivo sobre el TLCAN, sí planteamos un método de búsqueda y selección especializada de información para la obtención de lo que llamamos ciberreferencias, cuya clasificación y jerarquización pudiese ser materia de análisis y actualización por parte de todo aquel interesado en el tema.

Como una sección, al final se presenta un directorio sobre el TLCAN que contiene una recopilación de direcciones electrónicas de los agentes informativos más comunes para emprender una búsqueda general de información sobre el TLCAN, que puede ser útil y oportuna para estudiosos del tema comercial y vigente al periodo de consulta que se reporta en este trabajo.

Naturaleza y contenido de la propuesta

Si bien la utilización de Internet para llevar a cabo búsquedas especializadas de información se ha convertido en una práctica muy difundida en los últimos años, la presentación de los resultados de estas búsquedas no siempre es producto de criterios de delimitación que permitan evitar la dispersión de la información obtenida en el ciberespacio. En este sentido, consideramos importante proponer

* Técnico académico del Área de Estudios de la Integración del CISAN y participante en la edición académica de este libro. Correo electrónico: <hifrod@servidor.unam.mx>.

** Pasante en economía por la Facultad de Economía de la UNAM y prestadora de servicio social en el CISAN en la misma área. Correo electrónico: <gelflinn@yahoo.com.mx>.

un método que no sólo reúna de manera organizada esta información, sino que también permita un acceso más eficiente a los documentos más relevantes.

Para ello es prioritario definir qué es una ciberreferencia a partir de sus elementos constitutivos, es decir, las referencias electrónicas, la ficha electrónica y su clasificación por agentes informativos. Por referencia electrónica llamamos al enlace *web* o *link* producto de una búsqueda general de información en Internet; en tanto que una ficha electrónica es la presentación impresa biblio, hemerográfica o documental de los datos de una publicación en Internet junto con su respectiva referencia electrónica. La clasificación es la jerarquización cibergráfica de agentes informativos.

Por tanto, una ciberreferencia es, en este sentido, una ficha electrónica a la cual se le ha aplicado un método ciberográfico, con el fin de facilitar la localización de documentos especializados en Internet a través de la clasificación de agentes informativos o fuentes de información.

El método ciberográfico indica los criterios de selección, categorización, subcategorización, indización y organización seguidos para la obtención de ciberreferencias, cuyo procedimiento presentamos a continuación:

1. Búsqueda especializada y recopilación de referencias electrónicas a documentos en Internet utilizando descriptores delimitados del tema de búsqueda (balance e impacto del TLCAN a diez años).
2. Filtro y balance de referencias electrónicas obtenidas según contenido, pertinencia y relevancia del documento; por tipo de agente informativo, así como por tipo y temporalidad del documento.
3. Aplicación de un método ciberográfico a las fichas electrónicas seleccionadas para la elaboración de ciberreferencias:
 - a) Discusión, selección y categorización de agentes informativos (por ejemplo, organismos internacionales).
 - b) Indización alfabética y subcategorización de agentes informativos por instituciones (por ejemplo, Banco Mundial).
 - c) Organización alfabética de fichas electrónicas en las subcategorías por autor-persona (por ejemplo, Aroca) o autor-institución (CEC, Commission for Environmental Cooperation).
 - d) Revisión y rectificación de referencias electrónicas de acuerdo con sus respectivas subcategorías (<<http://www.sice.oas.org/geograph/....>>) en subcategoría (OEA, OAS por sus siglas en inglés).
4. Presentación final del conjunto de ciberreferencias.

En esta tarea se omitieron de la lista final, revistas, periódicos y libros, así como agencias y servicios informativos debido a que el cuidado de referencias bibliohemerográficas hubiese hecho más compleja la edición final de la propuesta cibergráfica.

El resultado de la aplicación del método mencionado no sólo arroja fichas electrónicas producto de búsquedas especializadas, sino materiales organizados provenientes de estudios de *think tanks*, análisis de organismos no gubernamentales (ONG), in-

formes electrónicos gubernamentales y de medios de comunicación, que son los documentos resultantes más comunes citados como ciberreferencias.

Con respecto al contenido, cabe enfatizar que las ciberreferencias presentadas aquí representan una selección de balances generales del TLCAN a diez años en los tres países y no incluyen documentos enfocados a sectores económicos o controversias específicas, pero sí temas de análisis en el área laboral, ambiental y agrícola.

Por otra parte, es importante aclarar que, ya que las instituciones son las responsables tanto de estos contenidos como de los autores citados en sus sitios web, suponemos que hay convenios entre estas mismas entidades, que son ajenos al resultante cruzamiento de fuentes que obtuvimos aquí como referencias electrónicas.

Para todo aquel usuario interesado en consultar los materiales aquí reportados y otros que no se incluyeron en la selección final, o incluso aquellos que por alguna razón no llegaron a encontrar ya en línea, les sugerimos mandar un correo a <hifrod@servidor.unam.mx>.

CIBERREFERENCIAS

Organismos internacionales

Banco Mundial (BM)

AROCA, PATRICIO, MARIANO BOSCH y WILLIAM MALONEY

2003 “Is NAFTA Polarizing Mexico? or Existe también el sur? Spatial Dimensions of Mexico’s Post-Liberalization Growth”, Banco Mundial, enero, en <[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5b8ccab1346b4d5985256cec00523b6f/\\$FILE/Aroca%20Bosh%20Maloney%20GrowthMexJan2000.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5b8ccab1346b4d5985256cec00523b6f/$FILE/Aroca%20Bosh%20Maloney%20GrowthMexJan2000.pdf)>, consultado el 10 de marzo de 2005.

BANCO MUNDIAL

2003 “NAFTA: Positive for Mexico but Not Enough”, Dev News Media Center, 17 de diciembre, en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20146201~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

LEDERMAN, DANIEL, WILLIAM MALONEY y LUIS SERVEN

2003 “Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries: A Summary of Research Findings”, Banco Mundial, diciembre, en <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/32E02C48D1A7695685256CBB0060CA65?Opendocument>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, JORGE y DUANJIE CHEN

- 2001 “The Impact of NAFTA and Options for Tax Reform in Mexico”, Banco Mundial, 30 de septiembre, en <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01092504010964>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

CARDARELLI, ROBERTO

- 2004 “Ten Years of NAFTA: Economic Integration in North America”, IMF Research 5, no. 2, junio, en <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/irb/2004/eng/02/index.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

KOSE, M. AYHAN, GUY M. MEREDITH y CHRISTOPHER M. TOWE

- 2004 “How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence”, Research Department and Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, abril, en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0459.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Organización de Estados Americanos (OEA)

CADOT, OLIVIER, JAIME DE MELO, ANTONI ESTEVADEORDAL,
AKIKO SUWA-EISENMANN y BOLORMAA TUMURCHUDUR

- 2002 “Assessing the Effect of NAFTA’s Rules of Origin”, Banco Mundial, junio, en <http://www.sice.oas.org/geograph/north/RO_Nafta.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

VEGA-CÁNOVAS, GUSTAVO y GARY HUFBAUER

- 2002 “Whither NAFTA: A Common Frontier?”, Foreign Trade Information System, Organización de Estados Americanos, diciembre, en <<http://www.sice.oas.org/geograph/north/huf1202.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

WEINTRAUB, SYDNEY

- 2000 “NAFTA Evaluation. Issues in International Political Economy”, Foreign Trade Information System, Organización de Estados Americanos, agosto, en <http://www.sice.oas.org/geograph/north/nafta_e.asp>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Entidades gubernamentales, estatales y regionales

Banca Central

COUGHLIN, CLETUS C.

2004 "The Increasing Importance of Proximity for Exports from U.S. States", The Federal Reserve Bank of St. Louis Review, noviembre-diciembre, en <<http://research.stlouisfed.org/publications/review/04/11/Coughlin.pdf>>, consultado el 24 de noviembre de 2004.

CUEVAS, ALFREDO, MIGUEL MESSMACHER y ALEJANDRO WERNER

2003 "Sincronización macroeconómica entre México y sus socios comerciales del TLCAN", Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, enero, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/DocumentosInvestigacion/docinves/doc2003-1/doc2003-1.pdf>>, consultado el 7 de enero de 2005.

GOULD, DAVID M.

1998 "Has NAFTA Changed North American Trade?", Federal Reserve Bank of Dallas, Economic Review, enero-marzo, en <<http://www.dallasfed.org/research/er/1998/er9801b.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

MESSMACHER LINARTAS, MIGUEL

2000 "Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales", Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, diciembre, en <<http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/DocumentosInvestigacion/docinves/doc2000-4/doc2000-4.pdf>>, consultado el 22 de noviembre de 2004.

WALL, HOWARD J.

2000 "NAFTA and the Geography of North American Trade", Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Papers Series, en <<http://research.stlouisfed.org/wp/2000/2000-017.pdf>>, actualizado julio de 2002, consultado el 10 de marzo de 2005.

Comisiones de cooperación dentro del TLCAN

COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION

2004 "Ten-year Anniversary of the NAFTA and the CEC: What Next?", 6 de julio, en <<http://www.cec.org/news/details/index.cfm?varlan=english&ID=2618>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

474

ALFREDO ÁLVAREZ Y ERÉNDIRA GARRIDO

1999 “Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement. An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies”, en <http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/engframe_EN.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2004 “Ten Years of North American Environmental Cooperation”, Report of the Ten-year Review and Assessment Committee to the Council of the Commission for Environmental Cooperation, 15 de junio, en <http://www.cec.org/files/PDF/TRAC-Report2004_en.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

COMMISSION FOR LABOR COOPERATION

2003 “North American Labor Markets: Main Changes since NAFTA”, en <http://www.naalc.org/english/pdf/labor_markets_en_1.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

VAUGHAN, SCOTT y GREG BLOCK

2002 “El libre comercio y el medio ambiente: la imagen se aclara”, Commission for Environmental Cooperation, en <http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Libre_comercio-%20medio_ambiente.pdf>, consultado el 22 de febrero de 2005.

Congressional Budget Office (EU)

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

2003 “The Effects of NAFTA on U.S.-Mexican Trade and GDP”, The Congress of the United States, mayo, en <<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=4247&sequence=0&from=0#anchor>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) (Canadá)

INTERNATIONAL TRADE CANADA

2003 “NAFTA at Seven. Building on a North American Partnership”, DFAIT, Commerce International, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/nafta_7-en.asp> actualizado el 16 de abril, consultado el 10 de marzo de 2005.

2004 “Fifth Annual Report on Canada’s State of Trade 2004”, DFAIT, Commerce International, marzo, en <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/trade/state-of-trade-en.asp>>, consultado el 24 de enero de 2004.

LAVERTU, GAËTAN (embajador)

2003 “NAFTA: The Next Decade”, notas para un discurso, DFAIT, International Trade Canada, octubre, en <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/speeches/sp031003-es.asp>>, consultado el 4 de marzo de 2004.

PETERSON, JIM

2004 “NAFTA: Ten Years and Beyond”, notas para un discurso a la Cámara Canadiense de Comercio en la Ciudad de México, 16 de febrero, en <http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=380766&Language=E>, consultado el 6 de octubre de 2004.

SYDOR, AARON

2003 “NAFTA at 10. A Preliminary Report”, DFAIT, Trade and Economic Analysis Division, en <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/research/nafta/nafta-en.asp>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Departamento de Comercio (DOC) (EU)

ALDONAS, GRANT D. (subsecretario de Comercio Internacional)

2004 “The Impact of NAFTA on the U.S. Economy”, testimonio ante el Comité del Senado para Relaciones Internacionales, en <<http://www.mac.doc.gov/nafta/AldonasTestimony.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE

2004 “NAFTA. 10 Years Later”, International Trade Administration, en <<http://www.ita.doc.gov/td/industry/OTEA/nafta/nafta-index.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Departamento de Estado (DOS) (EU)

HORNBECK, J.F.

2004 “NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies”, Congressional Research Service, Report for Congress, 13 de febrero, en <<http://fpc.state.gov/documents/organization/34486.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

2002 “Former Leaders Bush, Mulroney and Salinas Celebrate NAFTA’s 10th Anniversary”, Programa de Información Internacional, 9 de diciembre, en <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/trade/02120903.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

WAYNE, E. ANTHONY

- 2004 “NAFTA: Ten Years After”, testimonio ante la Comisión del Senado en Relaciones Internacionales, 20 de abril, en <<http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/31645.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Embajadas

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

- 2002 “Cifras fundamentales del TLCAN”, en <http://www.usembassy-mexico.gov/sNAFTA_figures.htm>, actualizado en noviembre, consultado el 20 de septiembre de 2004.

FRISBIE, RUSSELL L.

- 2003 “The Impact of NAFTA: A U.S. Perspective”, Embajada de Estados Unidos en Austria, en <http://www.usembassy.at/en/embassy/photo/nafta_frisbie.htm>, actualizado el 12 de noviembre, consultado el 1 de abril de 2004.

GARCÍA-SEGOVIA, MARÍA TERESA

- 2004 “Is There a Need for New Institutions in North America?”, comentarios en Canadá en la Conferencia “North American Integration: Migration, Trade and Security”, Embajada de México en Canadá, 2 de abril, en <<http://www.embamexcan.com/EMBASSY/IRPP-april2-2004.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

MILLER, SCOTT

- 2002 “Informe dice NAFTA beneficia ampliamente a consumidores y empresas”, *Boletín informativo*, Consulado General de Estados Unidos, Guadalajara, 4 de junio, en <<http://www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/Gsbol0604.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

General Accounting Office (GAO) (EU)

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE

- 2004 “Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources”, Report to Congressional Requesters #04-233, enero, en <<http://www.gao.gov/htext/d04233.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2003 “Mexico’s Maquiladora Decline Affects U.S.-Mexico Border Communities and Trade; Recovery Depends in Part on Mexico’s Actions”, General Accounting Office, Report to Congressional Requesters #03-

891, julio, en <<http://www.gao.gov/new.items/d03891.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

NAFTA Secretariat

- 2003 “Revisiones por paneles del TLCAN: casos resueltos”, Informe de avance, casos resueltos, en <http://www.nafta-sec-alena.org/spanish/status/c_stat.htm>, consultado el 20 de marzo de 2003.
- 2003 “Capítulo 19 del TLCAN. Decisiones de paneles binacionales”, Decisiones e informes de TLCAN, Reseña de las determinaciones finales de agencias canadienses, en <<http://www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm>>, consultado el 20 de marzo de 2003.

Oficina de Enlace con el ALCA (México)

CALLE PARDO, LUIS FERNANDO DE LA

- 2004 “¿Qué más? ¿Cómo evaluar el TLCAN a diez años?”, Puebla, en <<http://wdb.sicomnet.edu.mx/alca/intranet/galeria/15/2.pdf>>, consultado el 17 de diciembre de 2004.

GIRÓN, ALICIA

- 2004 “El sector financiero: diez años después del TLC. ¿Qué ganamos y qué perdimos?”, Puebla, en <<http://wdb.sicomnet.edu.mx/alca/intranet/galeria/15/6.pdf>>, consultado el 17 de diciembre de 2004.

VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL

- 2004 “El impacto del TLCAN en el desarrollo regional de México: una perspectiva comparada entre el norte y el sur-sureste”, Puebla, en <http://wdb.sicomnet.edu.mx/alca/intranet/galeria/15/4.pdf> consultado el 17 de diciembre de 2004.

Partidos políticos

GARCÍA VILLA, JUAN ANTONIO

- 2004 “Una década de TLCAN”, sitio del Partido Acción Nacional, 26 de enero, en <<http://www.pan.org.mx/?P=137&ArtOrder=PrintArt&Article=201886>>, consultado el 13 de enero de 2005.

Presidencia (México)

FOX, VICENTE

- 2004 “El TLCAN ha sido un éxito durante 10 años, pero ahora debemos tener una visión a largo plazo de lo que debemos hacer en el futuro”, versión estenográfica del encuentro con académicos y estudiantes de la Facultad de Asuntos Públicos y Administración de la Universidad de Carleton, Presidencia de la República, 26 de octubre, en <<http://presidencia.gob.mx/actividades/girasinternacionales/visitainternacional/index.php?contenido=15647&pagina=1&imprimir=true>>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

Secretaría de Economía (México)

ROMERO, JOSÉ y ALICIA PUYANA

- 2004 “Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN”, Secretaría de Economía, documento maestro, México, 4 de abril, en <<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1676/TLCAN-DOCUMENTO-MAESTRO.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- “Tratado de Libre Comercio con EE.UU., México y Canadá”, en <<http://www.economia.gob.mx/?P=358>>, consultado el 11 de noviembre de 2004.

Secretaría de Relaciones Exteriores (México)

ICAZA, CARLOS DE

- 2004 “Décimo aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, palabras en la Cámara de Comercio México–Estados Unidos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 26 de mayo, en <<http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&Itemid=2&topid=2#>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Departamento de Agricultura (USDA)(EU)

USDA

- 2004 “NAFTA at 10. An In-depth Look at the Trade Agreement’s Record”, AgExporter, enero, en <<http://www.fas.usda.gov/dlp/>> <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1763/Informe_USDA_FAS_01_2004.pdf>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

ZAHNISER, STEVEN S. y WILLIAM COYLE

- 2004 “U.S.-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story”, Department of Agriculture, mayo, en <<http://www.ers.usda.gov/publications/FDS/may04/fds04D01/fds04D01.pdf>>, consultado el 24 de noviembre de 2004.

Office of the United States Trade Representative (USTR) (EU)

OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE

- 2002 “NAFTA at Eight: A Foundation for Economic Growth”, en <http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/NAFTA/NAFTA_at_8/Section_Index.html>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2003 “NAFTA Free Trade Commission Joint Statement: “Celebrating NAFTA at Ten”, 7 de octubre, en <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Regional/NAFTA/asset_upload_file50_3598.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2003 “NAFTA at 10: A Success Story”, en <http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2003/NAFTA_at_10_A_Success_Story_printer.html>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2004 “NAFTA: A Decade of Strengthening a Dynamic Relationship”, en <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Regional/NAFTA/asset_upload_file606_3595.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2004 “NAFTA Free Trade Commission Joint Statement: A Decade of Achievement”, 16 de julio, en <http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/July/NAFTA_Free_Trade_Commission_Joint_Statement_-_A_Decade_of_Achievement.html>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Instituciones de investigación privadas o empresariales

American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI)

BOWMAN, KARLYN

- 2003 “Polls on NAFTA: A Ten-Year Review”, AEI Public Opinion Study, 4 de diciembre, en <http://www.aei.org/news/newsID.19545,filter.all/news_detail.asp>, consultado el 25 de noviembre de 2004.

Cámaras y asociaciones

ACADEMIC SOCIETY HOMEVILLAGE

- 2003 “An Empirical Study of the Effect of NAFTA on Bilateral Trade”, Japan Economic Policy Association, 18 de octubre, en <<http://www.soc.nii.ac.jp/jepa/2003/38t.pdf>>.

ARANGUREN, IGNACIO

- 2004 “Un punto de vista empresarial”, Coparmex, Entorno, febrero, en <<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/entorno/2004/feb04/8.htm>>, consultado el 6 de octubre de 2004.

OPPENHEIM, CHARLES H.

- 2004 “Jaime Serra Pucho: Se están erosionando las ventajas competitivas generadas por el TLCAN”, Coparmex, Entorno, febrero, en <<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/entorno/2004/feb04/7.htm>>, consultado el 6 de diciembre de 2004.

UNITED STATES-MEXICO CHAMBER OF COMMERCE

- 1999 “The North American Free Trade Agreement (NAFTA) at Five Years: What it Means for the U.S. and Mexico”, septiembre, en <<http://www.usmcoc.org/n6.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Carnegie Endowment for International Peace

AUDLEY, JOHN J., DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU, SANDRA POLASKI y SCOTT VAUGHAN

- 2003 “NAFTA’s Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere”, Carnegie Endowment for International Peace, noviembre en <http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf> y <http://www.ceip.org/files/Publications/NAFTA_Report_Spanish.asp?from=pubdate>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Cato Institute

GRISWOLD, DANIEL T.

- 2002 “NAFTA at 10: An Economic and Foreign Policy Success”, Center for Trade Policy Studies, Cato Institute, 23 diciembre, en <<http://www.cato.org/dailys/12-23-02-2.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.
- 2004 “After 10 Years, NAFTA Continues to Pay Dividends”, Center for Trade Policy Studies, Cato Institute, 8 de enero, en <<http://www.cato.org/dailys/01-08-04.html>>, consultado el 30 de noviembre de 2004.

Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)

JACKSON, ANDREW

2003 “From Leaps of Faith to Hard Landings: Fifteen Years of “Free Trade”, Canadian Centre for Policy Alternatives, diciembre, en <http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/leaps_of_faith.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

C.D. Howe Institute

DOBSON, WENDY

2004 “Taking a Giant’s Measure: Canada, NAFTA and an Emergent China”, C.D. Howe Institute Commentary no. 202, The Border Papers, septiembre, en <http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_202.pdf>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

Competitive Enterprise Institute (CEI)

SHEEHAN, JAMES M.

1995 “How’s NAFTA Now?”, Competitive Enterprise Institute, 1 de noviembre, en <<http://www.cei.org/utills/printer.cfm?AID=1546>>, consultado el 1 de diciembre de 2004.

Center for Economic and Policy Research (CEPR)

WEISBROT, MARK

2004 “Getting Mexico to Grow with NAFTA: The World Bank’s Analysis”, Center for Economic and Policy Research, 20 de septiembre, en <http://www.cepr.net/publications/getting_mexico_nafta.htm>, consultado el 24 de noviembre de 2004.

DAVID ROSNICK y DEAN BAKER

2004 “NAFTA at Ten: The Recount”, Center for Economic and Policy Research, 1 de marzo de 2004, en <http://www.cepr.net/publications/NAFTA_at_Ten.htm>, actualizado el 10 de marzo de 2004, consultado el 13 de septiembre de 2004.

Council on Foreign Relations (CFR)

2004 “NAFTA: Ten Years On”, transcript of conference, Council on Foreign Relations, febrero, en <http://www.cfr.org/pub6802/jagdish_n_bhagwati_richard_n_haass_carla_a_hills/naftaten_years_on.php>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

HERNÁNDEZ, CÉSAR E.

2004 “TLCAN: una década de disputas de inversión extranjera”, CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 18 de mayo, en <<http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2698>>, consultado el 6 de octubre de 2004.

RUBIO, LUIS

1999 “El TLC en el desarrollo de México”, en *Tres ensayos: Fobaproa, privatización y TLC*, Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en <<http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/tres-ensayos/tresensa-Textocompleto.PDF>>, consultado el 28 de enero de 2005.

Canadian Institute of International Affairs (CIIA)

MCDUGALL, BARBARA

2001 “Free Trade: Ten Years On”, discurso a la Canadian Pension & Benefits Institution y a la International Foundation of Employee Benefits Plans Conference, Canadian Institute of International Affairs, 21 de junio, en <<http://www.ciia.org/speech7.htm>>, consultado el 29 de noviembre de 2004.

Center for Strategic and International Studies (CSIS)

FRY, EARL H.

2003 “North American Economic Integration”, CSIS, Policy Options, Policy Papers on the Americas XIV, Study 8, julio, en <<http://www.csis.org/americas/pubs/pp0307fry.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

WEINTRAUB, SIDNEY

2004 “U.S. Trading Partners: The Large Role of North America”, CSIS, Issues in International Political Economy, junio, en <<http://www.csis.org/simonchair/issues200406.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2002 “FTAA Prospects”, CSIS, Issues in International Political Economy, diciembre, en <<http://www.csis.org/simonchair/issues200212.pdf>>, consultado el 22 de noviembre de 2004.

2004 “Free Trade Area of the Americas: How to Screw up a Perfectly Good Proposal”, CSIS, Issues in International Political Economy, mayo, en <<http://www.csis.org/simonchair/issues200405.pdf>>, consultado el 22 de noviembre de 2004.

Economic Policy Institute (EPI)

ECONOMIC POLICY INSTITUTE

2001 “NAFTA at Seven. Its Impact on Workers in All Three Nations”, en <<http://www.epinet.org/briefingpapers/nafta01/nafta-at-7.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

FAUX, JEFF

1993 “The Failed Case for NAFTA: The Ten Most Common Claims for the North American Free Trade Agreement and Why They Don’t Make Sense”, Briefing Paper, Economic Policy Institute, en <<http://www.lights.com/epi/virlib/BriefingPapers/1993/failedc.>>.

SCOTT, ROBERT E.

2003 “The High Price of «Free» Trade: NAFTA’s Failure Has Cost the United States Jobs Across the Nation”, Economic Policy Institute, noviembre, en <http://www.epinet.org/briefingpapers/147/epi_bp147.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Canadian Foundation for the Americas (FOCAL)

ABIZAID BUCIO, OLGA

2004 “The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway”, Canadian Foundation for the Americas, octubre, en <http://www.focal.ca/images/pdf/canada_mexico04.pdf>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

MACKAY, DONALD R.

2004 “On NAFTA and Mexico”, declaración del Comité del Senado Canadiense para Asuntos Internacionales, Canadian Foundation for the Americas, 25 de febrero, en <<http://www.focal.ca/images/pdf/Senate04.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

Fraser Institute

CURTIS, MATTHEW

2004 “Hidden Trade Barriers Still a Problem”, Fraser Institute, 28 de abril, en <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore1_print.asp?snav=ed&id=269>, consultado el 30 de noviembre de 2004.

MILJAN, LYDIA

- 2003 “Television News on the Tenth Year Anniversary of NAFTA”, Fraser Institute, Publications Fraser Forum, octubre, en <<http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/Television%20News%20on%20the%20Tenth%20Year%20Anniversary%20of%20NAFTA-Oct03miljan.pdf#>>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

Heritage Foundation

FITZGERALD, SARA

- 2001 “The Effect of NAFTA on Exports, Jobs, and the Environment: Myth vs. Reality”, Heritage Foundation, 1 de agosto, en <<http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=8032>>, consultado el 14 de marzo de 2005.

SWEENEY, JOHN

- 1997 “NAFTA’s Three-Year Report Card: An «A» for North America’s Economy”, Backgrounder, Heritage Foundation, 16 de mayo, en <<http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/BG1117.cfm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Hudson Institute

AVERY, DENNIS T.

- 2004 “Lies about Free Trade... and the Lying Liars Who Tell Them”, *American Outlook Today*, Hudson Institute, 9 de marzo, en <http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=3247>, consultado el 30 de noviembre de 2004.

STELZER, IRWIN

- 2003 “Who Killed Free Trade?”, *American Outlook Today*, Center for Economic Competitiveness, Hudson Institute, 25 de septiembre, en <http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=3048>, consultado el 30 de noviembre de 2004.

Institute for International Economics (IIE)

BERGSTEN, C. FRED

- 1997 “A Preliminary Evaluation of NAFTA”, Institute for International Economics, Foreign Trade Information System, septiembre, en <<http://www.iie.com/publications/papers/bergsten0997-2.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

HUFBAUER, GARY C.

2001 “North American Convergence: An American Perspective”, Institute for International Economics, Annual Policy Conference of the Canadian Association for Business Economics, Foreign Trade Information Center, marzo, en <<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0401.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2000 “NAFTA in a Skeptical Age: The way Forward”, Institute for International Economics, Foreign Trade Information System, julio, en <<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0700.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

HUFBAUER, GARY C. y BARBARA KOTSCHWAR

1998 “The Future of Regional Trading Arrangements in the Western Hemisphere”, Institute for International Economics, Foreign Trade Information System, septiembre, en <<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0998.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

REGINALD JONES, JEFFREY J. SCHOOT, DIANA OREJAS y BEN GOODRICH

2002 “North American Labor under NAFTA”, Institute for International Economics, septiembre, en <<http://www.iie.com/publications/papers/nafta-labor.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Institute for Research on Public Policy (IRPP)

GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, GERÓNIMO

2004 “Ten Years after NAFTA—A Baseline for Discussing Deepening North American Integration”, Institute for Research on Public Policy, Policy Options, junio-julio, en <<http://www.irpp.org/po/archive/jun04/fernandez.pdf>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

JACKSON, ANDREW

2003 “Why the Big Idea Is a Bad Idea”, Institute for Research on Public Policy, Policy Options, abril, en <<http://www.irpp.org/po/archive/apr03/jackson.pdf>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

WEINTRAUB, SIDNEY

2004 “Migration, Trade and Security: Big Issues Come in Combinations”, Institute for Research on Public Policy, Policy Options, junio-julio, en <<http://www.irpp.org/po/archive/jun04/weintraub.pdf>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

Instituciones financieras

BBVA BANCOMER

- 2004 “TLCAN: una década de expansión comercial”, *Informe económico*, febrero, en <<http://www.bancomer.com/economica/infos/feb04.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

SALLES, SÁINZ-GRANT THORNTON, S.C.

- 2004 “El balance para México de los primeros diez años del TLCAN es positivo, aunque todavía queda mucho por hacer”, Nacional Financiera, *Economía* año 2, no. 1, Salles, enero, en <<http://www.nafin.com/portalnf/files/pdf/Economia0104.pdf>>, consultado el 17 de diciembre de 2004.

SOSA CARPENTER, RAFAEL

- 2003 “Inequidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Banco de Comercio Exterior, *Comercio Exterior* 53, no. 5, mayo, en <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=14&idRevista=20>>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

National Bureau of Economic Research (NBER) (EU)

DAVIS, MATTHEW

- 2004 “Mexico’s Problems: Don’t Blame NAFTA”, National Bureau of Economic Research, 24 de septiembre, en <<http://www.nber.org/digest/sep04/w10289.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

HANSON, GORDON H.

- 2003 “What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA?, Implications for Hemispheric Free Trade”, National Bureau of Economic Research, marzo, en <<http://www.nber.org/papers/w9563.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

TORNELL, A., F. WESTERMANN F. y L. MARTINEZ

- 2004 “NAFTA and Mexico’s Less-than-Stellar Performance”, National Bureau of Economic Research, febrero, en <<http://papers.nber.org/papers/w10289.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

World Trade Executive

WEINTRAUB, SIDNEY

- 2004 “NAFTA’s Accomplishments and Shortcomings”, *World Trade Executive*, North American Free Trade and Investment Report 14, no. 15, 15 de

agosto, en <<http://www.wtexec.com/nf081504.pdf>>, consultado el 13 de enero de 2004.

Instituciones y fundaciones educativas

Canadá

HART, MICHAEL M. y WILLIAM A. DYMOND

2002 “NAFTA Chapter 11: Precedents, Principles and Prospects”, Carleton University Canada, en <<http://www.carleton.ca/ctpl/ch11papers/hart-dymond.htm>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

VALDÉS UGALDE, JOSÉ LUIS

2000 “Mexico and the Case of NAFTA: a Sectoral Analysis”, University of Alberta, en <<http://www.bus.ualberta.ca/wcer/pdf/NAFTAvaldez.pdf>>, consultado el 14 de abril de 2005.

Estados Unidos

BRADFORD DELONG, J.

2002 “NAFTA’s Qualified Success”, University of California, Berkeley, julio, en <<http://econ161.berkeley.edu/TotW/nafta.html>>, consultado el 11 de octubre de 2004.

DELP, LINDA, MARISOL ARRIAGA, GUADALUPE PALMA,

HAYDEE URITA y ABEL VALENZUELA

“NAFTA’s Labor Side Agreement: Fading into Oblivion? An Assessment of Workplace Health & Safety Cases”, UCLA, Center for Labor Research and Education, marzo de 2004, en <<http://www.labor.ucla.edu/publications/nafta.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

DICOCHEA, PERLITA R.

2003 “NAFTA, Globalization & the New River Pollution Problem”, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley, 22 de julio, en <<http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/Outreach/education/summerinstitute2003/dicochea.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

FRY, EARL H. y JARED BYBEE

2002 “NAFTA 2002: An Assessment of its Benefits and Costs for Canada, the United States and Mexico”, Brigham Young University, enero, en <<http://fhss.byu.edu/PolSci/FRYE/frynafta2002.htm>>, consultado el 22 de noviembre de 2004.

HARVARD WORKING KNOWLEDGE

- 2004 “NAFTA at Ten: Did It Work?”, Working Knowledge Publication, Harvard Business School, 12 de abril, en <http://hbswk.hbs.edu/tools/print_item.jhtml?id=4056&t=leadership>, consultado el 12 de octubre de 2004.

MORRIS, COLIN

- 2004 “Panelists Discuss NAFTA Benefits 10 Years Later”, Columbia University, *Columbia University News*, 30 de noviembre, en <<http://www.columbia.edu/cu/news/04/11/nafta.html>>, consultado el 1 de diciembre de 2004.

México

ALFIE, MIRIAM

- 2003 “El debate inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental. A 10 años del TLCAN”, *Casa del Tiempo V*, Difusión Cultural, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo, en <<http://www.difusioncultural.uam.mx/revista/may2003/index.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

BENSUSÁN, GRACIELA

- 2004 “Estrategias sindicales en América del Norte (segunda versión)”, Conferencia sobre estudios comparativos entre México, Estados Unidos y Canadá, El Colegio de México, 24 y 25 de octubre, en <<ftp://hueb.colmex.mx/cei/pieran/mesa1/gracielabensusan.pdf>>, consultado el 28 de enero de 2005.

BORJA, ARTURO, PHILIPPE FAUCHER, SCOTT MORGESTERN y DANIEL NIELSON

- 2004 “The Politics of Trade in North America. A Comparison of the Textile and the Automotive Industrial Chains”, Conferencia sobre estudios comparativos entre México, Estados Unidos y Canadá, El Colegio de México, 24 y 25 de octubre, en <<ftp://hueb.colmex.mx/cei/pieran/mesa3/arturoborja.pdf>>, consultado el 28 de enero de 2005.

CAMINO DE VILLA, JOSÉ ANDRÉS

- 2004 “TLCAN a 10 años: estudio comparativo”, Centro Latinoamericano de la Globalidad, Celag, julio, en <<http://www.celag.edu.mx/comparativotlcan.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

DÍAZ-BAUTISTA, ALEJANDRO

- 2004 “NAFTA Economic Integration and Regional Economic Growth: Trade, Institutions and Convergence in Mexico”, El Colegio de la Frontera Norte, 18 de junio, en <<http://200.23.245.225/Alwebaplicaciones/CatalogoPublicaciones/DocumentosdeTrabajo.asp?eje=30&page=1>>, consultado el 18 de junio de 2004.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL

- 2004 “Diez años de TLCAN: sus otros impactos”, *UrbietOrbi* 27, Instituto Tecnológico Autónomo de México, marzo, en <<http://urbietorbi.itam.mx/antecedentes/27/art%20RAFAEL%20TLC.pdf>>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

LÓPEZ VILLAFANE, VÍCTOR

- 2004 “La dinámica de México y Canadá en el TLCAN, 1994-2004”, Centro de Estudios de Norteamérica, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, enero, en <<http://www.delfos.org.mx/Proyectos/norteamerica/vlopezl.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

- 2004 “Diez años de TLCAN y el fracaso de Cancún”, Boletín ITAM, *Foreign Affairs en Español* 4, enero-marzo, Instituto Tecnológico Autónomo de México, en <http://boletin.itam.mx/imprimir.php?id_articulo=56>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

SCHWENTESIUS, RITA y MANUEL ÁNGEL GÓMEZ

- 2004 “El sector agroalimentario de México ante el TLCAN”, Universidad Autónoma de Yucatán, en <http://www.uady.mx/sitios/veterina/ofacad/curso_protropico/material/articulos/1_Crisis/Doc/el_sector_agroecologico.pdf>, consultado el 13 de enero de 2005.

SMITH PUSSETTO, CINTIA

- 2004 “La agenda de la prensa estadounidense a 10 años del TLCAN. Un estudio especializado de los casos de México y Canadá”, Centro de Estudios de Norteamérica, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, en <<http://www.delfos.org.mx/Proyectos/norteamerica/csmith2.pdf>>, consultado el 13 de enero de 2005.

VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO

- 2004 “Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas”, Conferencia sobre estudios comparativos entre México, Estados Unidos y Canadá, El Colegio de México, 24 y 25 de octubre, en <<ftp://hueb.colmex.mx/cei/pieran/mesa3/gustavovega.pdf>>, consultado el 28 de enero de 2005.

Otras instituciones educativas

ARROYO PICARD, ALBERTO

- 2001 “El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después”, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, en <www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EL%20TLCAN.pdf>, consultado el 13 de enero de 2005.

ORTIZ MENA, ANTONIO

- 2002 “La solución de controversias en el TLCAN. Un esbozo sobre su desempeño y retos”, Documento de trabajo, Institut für Iberoamerika-Kunde, Universidad de Hamburgo, septiembre, en <<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiereIIK2.pdf>>, consultado el 27 de enero de 2005.

Organismos no gubernamentales

Americas Program

BROOKS, DAVID y JONATHAN FOX

- 2004 “Ten Years of Cross-Border Dialogues”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, marzo, en <<http://www.americaspolicy.org/pdf/reports/0403nafta.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

GALLAGHER, KEVIN P.

- 2004 “Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA and Beyond”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, septiembre, en <<http://www.americaspolicy.org/articles/2004/0409naftaenv.html>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

JACOTT, MARISA

- 2004 “10 Years of NAFTA’s Commission on Environmental Cooperation in Mexico: Environmental Recommendations Insufficient to Offset Trade Priorities”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, octubre, en <<http://www.americaspolicy.org/pdf/dialogue/02-cec.pdf>>, consultado el 24 de noviembre de 2004.

NADAL, ALEJANDRO, FRANCISCO AGUAYO y MARCOS CHÁVEZ

- 2003 “Seven Myths about NAFTA and Three Lessons for Latin America”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, noviembre, en <http://www.americaspolicy.org/pdf/articles/0311_7-myths.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

SILVAN, LAURA

- 2004 “10 Years of NAFTA’s Commission on Environmental Cooperation in Mexico: Resolving Environmental Problems and Fostering Citizen Partici-

pation”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, octubre, en <<http://www.americaspolicy.org/pdf/dialogue/01-cec.pdf>>, consultado el 24 de noviembre de 2004.

WISE, TIMOTHY A.

2003 “NAFTA’s Untold Stories: Mexico’s Grassroots Response to North American Integration”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, junio, en <<http://www.americaspolicy.org/pdf/reports/0306globalization.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

ZARSKY, LYUBA y KEVIN P. GALLAGHER

2004 “NAFTA, Foreign Direct Investment, and Sustainable Industrial Development in Mexico”, Interhemispheric Resource Center, Americas Program, enero, en <<http://www.americaspolicy.org/pdf/briefs/0401mexind.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Public Citizen

“Down on the Farm: NAFTA’s Seven Years War on Farmers and Ranchers in the U.S., Canada and Mexico”, Executive Summary, Public Citizen, en <http://www.citizen.org/publications/print_release.cfm?ID=6788>, consultado el 23 de marzo de 2004.

2004 “Another Americas Is Possible: The Impact of NAFTA on the US Latino Community and Lessons for Future Trade Agreements”, Labor Council for Latin American Advancement, Public Citizen’s Global Trade Watch, Public Citizen, agosto, en <<http://www.citizen.org/documents/LatinosReport.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2005 “Undermining Sovereignty and Democracy. The Ten Year Track Record of the North American Free Trade Agreement”, NAFTA at Ten Series, Public Citizen, en <http://www.citizen.org/documents/NAFTA_10_democracy.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2005 “U.S. Workers’ Jobs, Wages and Economic Security. The Ten Year Track Record of the North American Free Trade Agreement”, NAFTA at Ten Series, Public Citizen, en <http://www.citizen.org/documents/NAFTA_10_jobs.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

2005 “U.S. Mexican and Canadian Farmers and Agriculture. The Ten Year Track Record of the North American Free Trade Agreement”, NAFTA at Ten Series, Public Citizen, en <http://www.citizen.org/documents/NAFTA_10_ag.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

- 2005 “The Mexican Economy, Agriculture and Environment. The Ten Year Track Record of the North American Free Trade Agreement”, NAFTA at Ten Series, Public Citizen, en <http://www.citizen.org/documents/NAFTA_10_mexico.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

Redes de Acción Frente al Libre Comercio

ANDERSON, SARAH *et al.*

- 2003 “Lecciones del TLCAN. El alto costo del «Libre» Comercio”, Alianza Social Continental, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, noviembre, en <http://www.rmalc.org.mx/documentos/lecciones_tlcán.pdf>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

ARROYO PICARD, ALBERTO

- 2001 “Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, UAM Iztapalapa, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Oxfam Internacional, diciembre, en <<http://www.rmalc.org.mx/documentos/tlcán-7%20aos2.pdf>>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

CASTRO SOTO, GUSTAVO

- 2004 “Los efectos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica sobre el desarrollo rural”, Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA, Adital, 21 de septiembre, en <http://www.recalca.org.co/AAtlcmexico/desarrollo_rural_tlcán_210904.htm>, consultado el 8 de octubre de 2004.

GÓMEZ CRUZ, MANUEL ÁNGEL

- 2003 “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a 10 años”, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, en <http://www.rmalc.org.mx/documentos/impacto_agro.pdf>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

SALAZAR, HILDA y LAURA CARLSEN, coords.

- 2001 “Impactos socioambientales del TLCAN. Respuestas sociales ante la integración”, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, abril, en <http://www.rmalc.org.mx/tratados/tlcán/libro_impactos.htm>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

The Council of Canadians

BARLOW, MAUDE

- “The Free Trade Area of the Americas and the Threat to Social Programs, Environmental Sustainability and Social Justice in Canada and the Amer-

icas”, Council of Canadians, en <<http://www.canadians.org/documents/campaigns-ftaa-threat-barlow.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

LEFORT, JEAN-YVES

2004 “NAFTA Takes the Cake: There’s Nothing to Celebrate about the 10th Anniversary of NAFTA”, Council of Canadians, abril, en <http://www.canadians.org/documents/CPSpr04_pg9.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

THE COUNCIL OF CANADIANS

2004 “Ten Quotes for Ten Years of NAFTA”, enero, en <http://www.canadians.org/display_document.htm?COC_token=23@@@c0a35df61a48a557e3c9f242c5caedad&id=845&isdoc=1&catid=103>, consultado el 4 de octubre de 2004.

2004 “NAFTA at Ten—Lessons from Nafta: The High Cost of «Free Trade»”, Canadian Centre for Policy Alternatives, enero de 2004, en <http://www.canadians.org/documents/NAFTA_at_Ten.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2005.

ONG hemisféricas

ANDERSON, SARAH

2001 “Seven Years under NAFTA”, Institute for Policy Alternatives, Alliance for Responsible Trade, enero, en <<http://www.ips-dc.org/downloads/NAFTA%20at%207.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2005.

BRUNELLE, DORVAL

2004 “NAFTA after Ten Years: Social Impact and Future Perspectives”, Tri-National Colloquium, Université du Québec a Montréal, septiembre, en <<http://www.rqic.alternatives.ca/RQIC-eng.htm>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

CAMPAÑA CONTINENTAL CONTRA EL ALCA

2004 “Los 10 años del TLCAN”, Declaración final, Coloquio “Los 10 años del TLCAN: balance social y perspectivas”, 19 de septiembre, en <http://movimientos.org/noalca/show_text.php3?key=3385>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

CARLSEN, LAURA

2003 “The Mexican Farmers’ Movement: Exposing the Myths of Free Trade”, Dissident Voice, 8 de marzo, en <http://www.dissidentvoice.org/s2/Carlsen_Mexico-MFM.htm>, consultado el 20 de octubre de 2004.

CITIZEN TRADE CAMPAIGN

2001 “Seven Years of NAFTA: Myth and Reality”, marzo, en <http://www.citizenstrade.org/pdf/seven_years_nafta_ctc.pdf>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

CTERA

2002 “El NAFTA o TLCAN. La experiencia más reciente de un tratado de libre comercio en América”, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, 25 de septiembre, en <http://www.ctera.org.ar/educacion/cuaderno3/cuaderno3_1d_alca_nafta.pdf>, consultado el 16 de diciembre de 2004.

DURAND, CÉDRIC

2004 “L’Alena, Une Mécanique de Régression Sociale et Démocratique”, Réseau Information Solidarité Amérique Latine, 22 de mayo, en <http://risal.collectifs.net/article.php3?id_article=971>, consultado el 7 de octubre de 2004.

HEMISPHERIC SOCIAL ALLIANCE

2003 “Lessons from NAFTA: The High Cost of Free Trade”, junio, en <<http://www.art-us.org/docs/high%20cost%20of%20free%20trade.pdf>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH

2001 “Trading Away Rights: The Unfilled Promises of NAFTA’s Labor Side Agreement”, *Human Rights Watch* 13, no. 2(B), abril, en <<http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/>>, consultado el 24 de septiembre de 2004.

LÓPEZ LIMÓN, MERCEDES GEMA

2004 “Sovereignty and Maquiladoras”, Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Mexican Labor News & Analysis, marzo, en <http://www.ueinternational.org/Mexico_info/mlna_articles.php?id=69#250>, consultado el 24 de septiembre de 2004.

MAQUILADORA, HEALTH & SAFETY NEWSLETTER

2004 “NAFTA’s 10 Years: Portrait of a Failure”, *Maquiladora, Health & Safety Newsletter* 8, no. 1, en <<http://mhssn.igc.org/news.htm#naf>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

SARACHO, LUIS

2004 “TLCAN desastroso, el balance de 10 años”, *Al socialismo*, en <<http://www.unios.org.mx/as127/pags/tlcandesastroso.htm>>, consultado el 10 de enero de 2005.

Agencias y servicios informativos

Common Dreams News Center

BACON, DAVID

2003 “North or South, Benefits of NAFTA Add Up to Nada”, *Los Angeles Times*, Common Dreams News Center, 7 de diciembre, en <<http://www.commondreams.org/views03/1207-03.htm>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

DIEBEL, LINDA

2001 “Report: NAFTA Largely a Failure for Workers”, *Toronto Star*, Common Dreams News Center, 11 de septiembre, en <<http://www.commondreams.org/headlines01/0411-01.htm>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

Inter Press Service News Agency

BOURRIE, MARK

2004 “Numbers Up, Workers Down after 10 Years of NAFTA”, Inter Press Service News Agency, 23 de marzo, en <<http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=21756>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

CEVALLOS, DIEGO

2003 “A Mixed Decade for NAFTA Environment Accord”, *Tierramérica*, Inter Press Service News Agency, 23 de diciembre, en <<http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=21699>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

MEKAY, EMAD

2003 “North American Deal Dismal After a Decade”, Inter Press Service News Agency, 26 de diciembre, en <<http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=21711>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

2003 “NAFTA No Model for Development—Reports”, Inter Press Service News Agency, 18 de noviembre, en <<http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=21164>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

EPNET

ALTERMAN, ERIC

2004 “Spectacular Success?”, *The Nation*, 2 de febrero, en <<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,url,uid&db=aph&an=11984957>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

ANDERSON, SARAH

2004 "A Decade of NAFTA in the United States and Mexico", *Canadian Dimension* 38, marzo-abril, en <<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,url,uid&db=aph&an=12789697>>, consultado el 18 de noviembre de 2004.

DIRECTORIO ELECTRÓNICO SOBRE EL TLCAN

ENTIDADES TRILATERALES

Página del NAFTA

<http://www.mac.doc.gov/nafta/index.htm>

Texto completo

<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp>

Secretariado del TLCAN

<http://www.nafta-sec-alena.org/>

Commission for Labor Cooperation

<http://www.naalc.org/>

Commission for Labor Cooperation-NAFTA

<http://www.naalc.org/english/links.shtml>

Commission for Environmental Cooperation

<http://www.cec.org/>

Comité para disputas comerciales privadas del NAFTA

http://www.doc.gov/ogc/occic/nafta_disputes.html

National Law Center for Inter-American Free Trade

<http://www.natlaw.com>

NAFTA Customs

<http://www.nafta-customs.org>

Banco de Desarrollo para América del Norte

<http://www.nadbank.org>

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Artículos y estudios sobre América del Norte, OEA

http://www.sice.oas.org/geograph/intdocs_e.asp#norte

Asociación Latinoamericana de Integración
<http://www.aladi.org/biblioteca/aladi/biblio/NAFTA.html>

Banco Mundial
<http://www.worldbank.org>

Banco Mundial-NAFTA
<http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?q=nafta&submit.x=25&submit.y=4&submit=Go>

Fondo Monetario Internacional
<http://www.imf.org>

Fondo Monetario Internacional-NAFTA
<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=nafta&Site+Search.x=32&Site+Search.y=11>

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – Bibliografía TLCAN
http://www.iadb.org/intal/cdi/Bibliografia_tlcan.pdf

Organización de Estados Americanos
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s.asp

Organización Mundial de Comercio
http://www.wto.org/trade_resources/publications/rta/americas_nafta.htm

GOBIERNOS

Portal del gobierno de Estados Unidos
<http://www.firstgov.gov/>

Portal del gobierno de México
<http://www.gob.mx>

Portal del gobierno de Canadá
<http://www.canada.gc.ca>

Office of the United States Trade Representative
<http://www.ustr.gov/>

Office of the United States Trade Representative - NAFTA
http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/NAFTA/Section_Index.html

US International Trade Commission

<http://www.usitc.gov/>

US International Trade Administration

<http://www.ita.doc.gov/td/industry/OTEA/nafta/nafta-index.html>

<http://www.ita.doc.gov/TD/Industry/OTEA/state/industry/Nafta.pdf>

Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade - NAFTA

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/menu-en.asp>

Secretaría de Economía de México

<http://www.economia.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores de México

<http://www.sre.gob.mx>

US General Accounting Office

<http://www.gao.gov>

US Department of Commerce

<http://www.ita.doc.gov>

<http://www.osec.doc.gov/ogc/occic/bibwork.htm>

Trade Information Center

<http://www.trade.gov/td/tic/fta/NAFTA/index.htm>

United States-Mexico Chamber of Commerce

<http://www.usmcc.org/n5.html>

Canada Border Services Agency

<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/>

Canadian International Trade Tribunal

<http://www.citt.gc.ca/>

EMBAJADAS

Embajada de México en Canadá

<http://www.embamexcan.com>

Embajada de México en Estados Unidos

<http://www.embassyofmexico.org>

Embajada de Canadá en México

<http://www.canada.org.mx>

Embajada de Canadá en Estados Unidos

<http://www.canadianembassy.org>

Embajada de Estados Unidos en Canadá

<http://www.usembassycanada.gov>

Embajada de Estados Unidos en México

<http://www.usembassy-mexico.gov>

Embajada de Estados Unidos en México - Bibliografía NAFTA

http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfbib_nafta.pdf

Embajada de Estados Unidos en México – NAFTA at Ten

<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/NAFTAatTen.pdf>

http://www.usembassy-mexico.gov/eNAFTA_at_10.htm

Biblioteca Benjamín Franklin de la Embajada de Estados Unidos en México

http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossier_NAFTA/links.htm

CENTROS E INSTITUTOS

Cato Institute

<http://www.cato.org/>

Center for Strategic and International Studies (CSIS)

<http://www.csis.org/>

Council on Foreign Relations

<http://www.cfr.org/>

Heritage Foundation

<http://www.heritage.org/>

Americas Program/ Policy Report

www.americaspolicy.org

Confederación Patronal de la República Mexicana

<http://www.coparmex.org.mx>

Economic Policy Institute

<http://www.epinet.org/>

Center for Economic and Policy Research

http://www.cepr.net/publications/NAFTA_at_Ten.htm

National Bureau of Economic Research

<http://www.nber.org/>

Canadian Center for Policy Alternatives

<http://www.policyalternatives.ca/>

Institute for International Economics

<http://www.iie.com/publications/>

INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Instituto de Investigaciones Económicas

<http://www.iiec.unam.mx/biblioteca/Temas/Nafta.htm>

Universidad de California, Berkeley, Center for Latin America Studies

<http://ist-socrates.berkeley.edu:7001/Outreach/education/summerinstitute2003/dicochea.html>

A Selective Bibliographical Checklist: How to Research NAFTA Issues

<http://www.law.uh.edu/Libraries/f&i/nafta.html>

Border Trade Institute

<http://texascenter.tamtu.edu/>

Center for the Study of Western Hemispheric Trade

<http://lanic.utexas.edu/cswht/>

Universidad de San Diego-NAFTA

<http://www.sandiego.edu/lrc/broaderborders/nafta.html>

Universidad de San Diego-NAFTA asuntos específicos

<http://www.sandiego.edu/lrc/broaderborders/naftaspec.html>

Latin American Network Information Center, Universidad de Texas-NAFTA

<http://lanic.utexas.edu/la/Mexico/nafta/>

Southern Methodist University-NAFTA
<http://library.law.smu.edu/resguide/NAFTA.htm>

Universidad de Berkeley
<http://www-learning.berkeley.edu/Courses/AS102Sum97/Resources/nafta.html>

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

The Council of Canadians
<http://www.canadians.org/>

Public Citizen
www.citizen.org/trade/nafta
www.tradewatch.org

Citizens Trade Campaign
www.citizenstrade.org/nafta

Third World Traveler-NAFTA
http://www.thirdworldtraveler.com/NAFTA_FTAA/NAFTA_FTAA.html

Citizen Trade Campaign
<http://www.citizentrade.org/>

Maquiladora, Health & Safety Newsletter
<http://mhssn.igc.org/nafta18.htm>

Campaña Continental contra el ALCA
<http://movimientos.org/noalca/>

Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio
<http://www.rmalc.org.mx/>

OTRAS FUENTES ELECTRÓNICAS

FreeFind Web Search
<http://freefind.findia.net/query.html?id=327948&query=NAFTA+10+tears&url=q0:t.3411204.html>

The Infography of the North American Free Trade Agreement
<http://www.infography.com/content/612422155967.html>

502

ALFREDO ÁLVAREZ Y ERÉNDIRA GARRIDO

MexOnLine.com

<http://www.mexonline.com/nafta.htm>

Online Library Questia

<http://www.questia.com/popularSearches/nafta.jsp>

Nafta Connect

<http://www.naftaconnect.com/>

<http://www.naftaconnect.com/naftaconnect.archivos/other.html>

Diez años del TLCAN en México de Monica Gambrill, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de agosto de 2006. La impresión estuvo a cargo de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619, col. Vértiz Narvarte, México, D.F. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Médium de 8, 10, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 75 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Ediciones del CISAN.

