

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO**



**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN):  
INTEGRACIÓN, INSTITUCIONES Y ACTORES.**

**T É S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES EN LA ESPECIALIDAD**

**DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**RAFAEL ARRAZATE HERNÁNDEZ**

**ASESOR: DR. FEDERICO JESÚS NOVELO Y URDANIVIA**

**MÉXICO D.F. A 21 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

# C O N T E N I D O

|   |    |
|---|----|
| Resumen   | 6  |
| summary   | 7  |
| Introducción  | 8  |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |    |
| <b>PÁGINAS</b>  |    |
| <b>ASPECTOS TEÓRICOS DE INTEGRACIÓN, INSTITUCIÓN<br/>Y ACTOR</b>      |    |
| 1.1. Integración comercial  | 18 |
| 1.2. Actor  | 27 |
| 1.3. Institución  | 34 |
| <b>CAPÍTULO II</b>  |    |
| <b>COMERCIO INTERNACIONAL: TENDENCIAS Y FORMAS<br/>DE COOPERACIÓN</b> |    |
| 2.1. Caracterización del comercio internacional                       | 40 |
| 2.2. Tendencias comerciales   | 47 |
| 2.3. Tratados comerciales   | 50 |
| 2.4. Bilateralidad  | 58 |
| 2.4.1. Relaciones EUA-México  | 59 |
| 2.4.2. Relaciones EUA-Canadá  | 69 |

**CAPÍTULO III****LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS PAÍSES DEL  
TLCAN**

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 3.1    | Planeación económica y comercial                 | 75  |
| 3.2.   | E.U.A.: Elementos de su política ec. y comercial | 80  |
| 3.2.1. | Particularidades de la política comercial        | 90  |
| 3.3.   | Canadá: elementos de su política ec. y comercial | 101 |
| 3.3.1. | Particularidades de la política comercial        | 107 |
| 3.4.   | México: elementos de su política ec. y comercial | 118 |
| 3.4.1. | Particularidades de la política comercial        | 125 |

**CAPÍTULO IV****DIMENSIÓN INSTITUCIONAL**

|        |                                       |     |
|--------|---------------------------------------|-----|
| 4.1.   | Reglas del juego                      | 131 |
| 4.2.   | Principios comerciales                | 139 |
| 4.3.   | Estructura institucional              | 143 |
| 4.3.1. | Facultades y alcances                 | 148 |
| 4.3.2. | Instituciones políticas y comerciales | 157 |
| 4.4.   | Intergubernamentalidad                | 162 |
| 4.5.   | Conflictos y controversias            | 166 |

## **CAPÍTULO V**

### **ACTORES Y ESTRATEGIAS**

|   |     |
|---|-----|
| 5.1. Características de las élites  | 172 |
| 5.2. EUA: Actores gubernamentales   | 176 |
| 5.2.1. Poder legislativo  | 176 |
| 5.2.2. Presidencia de la república (gobierno de Ronald Reagan al gobierno de Barack Obama)            | 183 |
| 5.3. Canadá: actores gubernamentales (gobierno de Brian Mulroney al gobierno de Stephen Harper)       | 218 |
| 5.4. México: actores gubernamentales (gobierno de Salinas de Gortari al gobierno de Enrique P. Nieto) | 236 |
| 5.5. Actores empresariales y sociales (EUA, Canadá, México)   | 260 |
| 5.6. Objetivos y estrategias de negociación   | 266 |

## **CAPÍTULO VI**

### **PLANEACIÓN PÚBLICA Y RESULTADOS ECONÓMICOS**

|  |     |
|--|-----|
| 6.1. Planeación pública                    | 275 |
| 6.2. Balance económico, social y comercial | 284 |
| 6.2.1. Empleo                              | 284 |
| 6.2.2. Productividad                       | 285 |
| 6.2.3. Salarios                            | 286 |
| 6.2.4. Distribución del ingreso            | 286 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.2.5. México: comportamiento laboral, salarial y productivo | 288 |
| 6.2.6. EUA: comportamiento laboral, salarial y productivo    | 299 |
| 6.2.7. Canadá: comportamiento laboral, salarial y productivo | 305 |

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES**

|   |            |
|---|------------|
| 7.1. Consideraciones conceptuales y generales | 313        |
| 7.2. Consideraciones institucionales          | 320        |
| 7.3. Consideraciones sobre los actores        | 328        |
| <b>Bibliografía</b>                           | <b>337</b> |

## Resumen

La investigación reflexiona sobre una problemática importante y vigente en el escenario mundial. Sabemos que los vínculos entre países que mantienen intercambios comerciales se han complejizado, si consideramos el tipo de intercambio (materias primas, manufactura, servicios); los países que participan (dentro de un bloque comercial, entre bloques comerciales), y la multiplicidad de las instituciones y entramados normativos que generan.

La investigación analiza el TLCAN bajo las categorías económicas (balanza comercial, salarios, productividad, desigualdad); institución (entramados, reglas formales e informales) y actor (comportamiento, decisiones con un marco valorativo) para aprehender de manera holística la complejidad de la problemática y ofrecer nuevas líneas de investigación.

Inicialmente se incluye un apartado teórico de las categorías analizadas posteriormente se presentan y analizan las especificidades del TLCAN en el marco de la categorías propuestas.

Se concluye que las instituciones creadas dentro del TLCAN retoman elementos de otros espacios comerciales mundiales ya que brindan certidumbre al comercio internacional; son básicas y elementales y sus desempeños están en proceso de consolidación.

Respecto de la dimensión actor, se concluye que son los que conforman a las instituciones; los actores son los países en su carácter de intergubernamentalidad; los depositarios gubernamentales son una minoría privilegiada que encauzan las temáticas negociadas y futuras líneas de trabajos; las reglas y criterios las fijan para dar coherencia y significado comercial. En la dimensión económica se establece que el TLCAN no ha obtenido los resultados espectaculares y positivos esperados y se espera una reorientación hacia temáticas de energía y seguridad.

## Summary

The research reflects on an important problem and force on the world stage. We know that the links between countries that are trading have been complexified, if we consider the type of exchange (raw materials, manufacturing, service); the countries participating (within a trading bloc, between trading blocs), and the multiplicity of institutions and regulatory networks that generate.

The research analyzes the NAFTA low the economic categories (balance of trade, wages, productivity, inequality); institution (lattices, formal and informal rules) and actor (behavior, decisions with an evaluative framework) to apprehend in a holistic manner the complexity of the problem and offer new lines of research.

Initially there is a section of theoretical categories analyzed were subsequently presented and analyzed the specificities of the NAFTA in the framework of the proposed categories.

It is concluded that the institutions created on NAFTA recaptures elements of other global commercial spaces that already provide certainty to international trade; they are basic and elementary and his performances are in the process of consolidation.

With respect to the dimension actor, it is concluded that there are those which make up the institutions; the actors are the countries in its character of governmentalization; the government depositories are a privileged minority that channelled the thematic negotiated and future lines of work; the rules and criteria are established to give coherence and meaning commercial. In the economic dimension is set that the NAFTA has not obtained the spectacular results and expected positive and it is expected a reorientation toward thematic of energy and security.

## **Introducción**

El análisis de problemáticas sociales que tienen un impacto en el desarrollo de los países es importante realizarlo. Los procesos de integración económica y comercial de los países pertenecen a este tipo de problemáticas. El estudio y reflexión de este proceso comercial y económico debe incluir distintos ángulos para aprehender de manera rica y complementaria su naturaleza y complejidad. El estudio del TLCAN además de la vertiente económica es importante ponderarlo desde otros ángulos para develar otros rasgos y especificidades, y estar en condiciones de ampliar el marco explicativo.

Un análisis que incluya categorías importantes como Institución y actor posibilita un estudio amplio de esta problemática. En la investigación se plantea y se sostiene la hipótesis siguiente: El estudio y análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en sus dimensiones económicas, institucionales y del actor, aprehende ampliamente la complejidad de la problemática y ofrece distintas explicaciones e interpretaciones de los procesos de integración comercial. Se sostiene además que las instituciones en este proceso comercial al ser diseñadas por países desarrollados (actores) contienen elementos culturales y cognitivos propios de sus tradiciones y perfiles comerciales.

Nuestro problema de investigación, el tratado de libre comercio, al ser analizado y explicado por tres categorías conceptuales conjuntamente favorece tener una visión holística de la problemática en términos de su concepción, materialización y futuros alcances.

Como elemento general, el proceso comercial de integración antes y después presenta rasgos constitutivos que es necesario analizar. Los procesos de integración no son una categoría independiente, ajena a las dimensiones



propuestas; sino que presentan una fuerte vinculación con estas. Así, por ejemplo, al plantear la idea de desempeños y resultados finales del TLCAN generalmente se acude a los logros macroeconómicos única y exclusivamente; al vincularlo con las categorías propuestas, en nuestra perspectiva involucrarán los diseños institucionales (formales/informales) y los comportamientos y decisiones de los actores (sus marcos valorativos, cognitivos y contextuales). Es decir, al realizar un análisis conjunto se privilegia la conexión y articulación de estas categorías en los desempeños finales del proceso comercial.

La investigación realizada al incorporar historicidad, estado de cosas y líneas futuras de reflexión, trata de analizar más ampliamente esta problemática.

La reflexión sobre el TLCAN se vincula fuertemente con las líneas de investigación que presentan los posgrados en ciencias sociales de la UAM Xochimilco. En este sentido, podemos decir que la orientación teórica metodológica de los posgrados en relaciones internacionales, se orienta a fortalecer la investigación multi e interdisciplina que redunde en niveles de reflexión de la realidad social.

La investigación sobre el TLCAN: integración, instituciones y actores implica analizar esta problemática desde el campo de las ciencias sociales, en este sentido, la investigación nos permitirá generar un marco teórico metodológico rico e incluyente con otras disciplinas a efecto de entender sus diferentes ángulos y lógicas de formalización.

La investigación pondera como problemática actual el proceso de integración del TLCAN. Un ejercicio de revisión documental, permitirá sistematizar el proceso comercial, sus etapas, características y especificidades. Sabemos que el estudio de una problemática real, actual nos permite abarcar suficientemente la problemática que nos ocupa, de esta manera la investigación permite genera una hipótesis de trabajo para delimitar el problema; permite operacionalizar las variables; estructurar instrumentos para la recolección de la información.

La investigación aporta elementos teóricos y metodológicos para el abordaje de nuestro objeto de estudio. Algunas bondades que ofrece nuestra investigación:

potencia la sistematización de un conjunto de cuerpos teóricos para entender la problemática; brinda una utilidad metodológica al proporcionar rutas para estudiar adecuadamente el objeto de estudio; ayuda a la mezcla de enfoques cuantitativos y cualitativos para el enriquecimiento del conocimiento.

La investigación incluye distintas corrientes teóricas, en el ámbito de relaciones internacionales y de la economía, se analizan los postulados realistas, neorrealistas, sociológicos considerando que las categorías de análisis (integración, institución y actor) son atravesadas por distintas miradas teóricas. Se enfatiza la idea de discusión y confrontación que existen en el interior de cada cuerpo teórico; así como la idea de validez temporal disciplinaria. Las ideas de complejidad y polisemia son características de estas categorías y reflejan el estado de cosas de las ciencias sociales.

En la investigación se sostiene que los ejercicios de integración comercial, contiene ciertas especificidades, dada las características de los países que participan, pero en general su diseño y consolidación reproduce los mismos criterios contenidos en otros espacios internacionales. Los actores al consensar imágenes objetivos (integración comercial) replican apelando a una racionalidad, entramados o estructuras probadas que brindan certidumbre y estabilidad en el comercio internacional.

Creemos que existe abundante bibliografía que estudian una o algunas de estas dimensiones y son escasos los estudios que analizan la problemática incorporando conjuntamente otras categorías; nuestra investigación resulta pertinente ya que actualmente al analizar y problematizar cualquier fenómeno social, es importante considerar distintos marcos y categorías explicativas.

Un análisis que incluya categorías importantes como institución y actor posibilita un estudio amplio de esta problemática. Se sabe que toda institución materializa y atiende necesidades sociales, la justificación de su existencia obedece a estas. Al ser correas de transmisión de necesidades sociales su importancia y vinculación se justifican ampliamente. La categoría legitimación resume las atribuciones y

funciones de las instituciones. Podemos decir que las instituciones formalizadas dentro del proceso de integración del TLCAN son elementales, básicas, derivadas de un razonamiento económico mínimo en su mantenimiento, en el que los países miembros acuerdan realizar erogaciones financieras de poca cuantía en su administración y funcionamiento; así como de un razonamiento político, es decir, los países involucrados no desean trasladar sus soberanías a instancias comerciales particulares, en la resolución de problemáticas comerciales y económicas. Este marco de acción posibilita a los países apelando a su historia y trayectoria económica y comercial ha mantener esa congruencia. En este sentido cada país justifica, ratifica y posiciona su perfil comercial en atención a su identidad. En el marco del TLCAN, se identifican instituciones muy formalizadas y poco formalizadas, las cuales generan un marco de orientación básico que proporciona viabilidad y certidumbre a los países participantes.

Los distintos entramados y los espacios donde se interpretan y resuelven los actos económicos y comerciales son muy generales y pocos detallados. En este sentido las instituciones que constituyen el proceso de integración del TLCAN son imperfectas y poco densas características que brindan flexibilidad al proceso. La investigación realizada reflexiona finalmente sobre la pertinencia de avance hacia procesos maduros, densos, de institucionalización, que privilegie y enfatice rubros distintos al elemento comercial. En este sentido, la creación de nuevas instituciones atenderá otras orientaciones y necesidades además de las comerciales.

En la investigación se enfatiza el papel del Estado como el gran actor que conduce y legitima el proceso de integración comercial. El Estado a través de estructuras intergubernamentales es el que direcciona los distintos espacios de negociación comercial.

En la investigación se señala que los actores han tenido que supeditar su actuación, a las distintas instituciones creadas en el proceso de integración. La investigación problematiza sobre sus características, y dinámicas, las cuales al surgir de procesos políticos distintos entre los países firmantes del TLCAN,

suponen atribuciones y roles distintos. En general los actores principales, presidentes y primeros ministros, de los tres países participantes, provienen de partidos políticos que en lo general mantienen una creencia hacia el mercado y su funcionamiento. Los actores empresariales también canalizan y conducen sus inquietudes a los Estados en las políticas públicas. Dentro de sus espacios de poder como lo representan las empresas, cámaras, centros de investigación y análisis institucionalizan sus prioridades y necesidades económicas y comerciales; en diversas ocasiones existe coincidencia de los intereses empresariales y los de los representantes gubernamentales, lo que potencia la materialización de los procesos comerciales de integración. En el diseño y materialización del TLCAN un rol activo y de influencia, de los tres países del bloque comercial de América del Norte, lo representaron los empresarios de la industria automotriz, principalmente de EUA o a través de sus filiales en los países miembros. Los actores provenientes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos ambientalistas, también generaron discusiones y propuestas.

En la investigación se establece que el TLCAN retoma y reproduce criterios y normas en su funcionamiento, similares a las practicadas en el ámbito internacional. Se afirma que desde sus perspectivas, los actores (estatales y empresariales), mantienen una creencia en el comercio internacional ya que brinda múltiples oportunidades para alcanzar el desarrollo económico y social.

La realización de la investigación es conveniente ya que el conocimiento y aprendizaje que se tenga de la misma contribuirá a comprender las características institucionales y de los actores que conformaron este proceso de libre comercio.

El proceso de integración del TLCAN como temática importante en el aspecto económico resulta pertinente investigarlo. En términos de resultados en el rubro de cuenta corriente se aprecian en general déficit en los tres principales momentos antes de la entrada en vigor del TLCAN y posterior a su institucionalización. En el período 1984-1993 (Pre-TLCAN) el déficit es del orden de -70.28 Millones de dólares; de 1994-2003 (post-TLCAN 1) el déficit alcanza la cifra de -131.077

millones de dólares; de 2004-2013 (post-TLCAN 2) el déficit se sitúa en -119.748 millones de dólares.

Estos indicadores macroeconómicos indican niveles distintos de integración comercial, financiera y sectorial. A veinte años de la formulación e institucionalización del TLCAN, los resultados no son del todo positivos e importantes. Los escasos rangos posibles de beneficios se han alcanzado modestamente.

En el rubro institucional, los distintos entramados que contienen todas las áreas negociadas en el TLCAN, retoman características institucionales creadas y desarrolladas en otros espacios internacionales como el GATT o la Organización Mundial de Comercio, los cuales garantizan un conocimiento en temáticas y resultados favorables para las partes involucradas. La característica de flexibilidad institucional, es la que le brinda el atributo diferenciador al TLCAN respecto a los otros espacios comerciales internacionales, esto permite niveles de obligatoriedad bajos.

La constitución y diseño de la Comisión de Libre Comercio así como los paneles comerciales, han permitido resolver problemáticas conflictivas en el proceso comercial. Se sabe que existen críticas en sus desempeños institucionales, durante y posterior a su constitución, en términos de demasía en tiempos en las resoluciones comerciales; cantidad y calidad de los integrantes de los paneles; orientaciones y tendencias en las resoluciones finales; acceso pronto y expedito a información comercial, entre otros. Sin embargo las ideas de perfeccionamiento y aprendizaje conjunto son los que guían las futuras líneas de trabajo de estos espacios institucionalizados que dirimen controversias comerciales.

La presente investigación enfatiza que existía un nivel de institucionalidad antes de que se explicitara el interés de firmar un tratado comercial por parte de los países, al menos en el plano comercial, los distintos regímenes aduaneros, los distintos requisitos para la realización de las clasificaciones arancelarias y en general los distintos espacios creados para viabilizar las distintas problemáticas

comerciales justifican esta situación de institucionalización. Se aprecia un carácter bilateral de estos espacios ya que en pares, los países analizan y tratan de resolver problemáticas específicas. Estos espacios bilaterales se siguen manteniendo y gradualmente con la entrada del TLCAN se han flexibilizado.

Los actores gubernamentales que crearon y orientaron el proceso de integración, sin duda han cambiado ha dos décadas de la institucionalización del tratado comercial, por tanto los objetivos también se han reorientado. Los actores empresariales que participaron en el proceso comercial, sin embargo, mantienen su interés económico y financiero. En general en el proceso del TLCAN se aprecian y detectan inicialmente un interés comercial y financiero en el proceso de integración para posteriormente enfatizar las áreas del sector energético y de seguridad nacional como temáticas medulares en las agendas trilaterales.

Las partes constitutivas de la investigación son siete. El primer capítulo revisa algunas corrientes de pensamiento de las tres categorías implícitas: integración, institución, actores. Se enfatiza la idea de complejidad en cada una de ellas, ya que son atravesadas por distintos niveles de análisis, son apreciadas por distintas perspectivas teóricas, las cuales en su respectivo espacio disciplinario se encuentran en continua discusión, a efecto de no perder vigencia, y responder ampliamente al análisis de fenómenos sociales de la actualidad.

El capítulo dos, reflexiona sobre la necesidad económica-social del comercio internacional y sus distintas especificidades. Se reconoce la idea de que no necesariamente, mejoras en los niveles de exportación, importación, de los países supone efecto de derrame positivo hacia el resto de la sociedad. Se pone de relieve las necesidades de los países de institucionalizar la práctica comercial en la necesidad de construir bloques comerciales espacios internacionales de negociación. Finalmente se reflexiona sobre el carácter bilateral de los países del TLCAN.

El capítulo tres, estudia las políticas comerciales de los tres países involucrados en el proceso del TLCAN. Se enfatizan las ideas proteccionista o liberal de los tres

países las cuales constituyen sus raíces y rasgos en sus prácticas comerciales. Se privilegia la idea de que los países industrializados (Estados Unidos, Canadá) en sus inicios, crean y desarrollan prácticas proteccionistas y que actualmente, exigen y reclaman de otros países, mayor apertura. Se revisan además características particulares de los países en términos de prácticas aduaneras y gravámenes comerciales de los mismos. La investigación pondera la idea de que estas prácticas y tasamientos arancelarios a veinte años del proceso de integración han sufrido cambios graduales a efecto de alinearlos a los compromisos adquiridos dentro del marco institucional del TLCAN. Sin embargo el espíritu y objetivo considerados inicialmente, es decir, funcionar como mecanismos que tamizan y filtran los procesos comerciales, se mantienen.

En el capítulo cuarto, se reflexiona sobre las instituciones creadas y desarrolladas en el proceso del TLCAN. Se resalta la idea de formalidad-informalidad, ya que ambas características conviven en su práctica comercial. Son formales los distintos entramados jurídicos que le otorgan facultades y atributos a las instituciones. Existe formalidad en la explicitación de las distintas normas comerciales, que constituyen la estructura misma del TLCAN.

Se aprecia informalidad, en los procesos subjetivos de los actores en la resolución de problemáticas comerciales así como en la escasa complejidad estructural de los distintos espacios creados. En el apartado, se resalta la idea de que no necesariamente la formalidad genera mayor certidumbre y aceptación de parte de los países, sino que, esta característica convive con la otra, la informalidad, y ambas delimitan las instituciones del TLCAN. Finalmente se reflexiona sobre la pertinencia de evaluación institucional en términos de eficacia, eficiencia, legitimación y congruencia.

El capítulo cinco, reflexiona sobre los actores. Se establece que en sus comportamientos públicos se ven influenciados por marcos cognitivos y valorativos.

En el apartado se problematiza sobre la variedad de intereses y objetivos de los países participantes en el proceso comercial. Tenían objetivos específicos y particulares derivados de sus antecedentes en el entorno mundial, es decir, como país hegemónico (EUA), como país netamente comercial (Canadá), y como país en desarrollo que busca otras alternativas para alcanzarlo (México). En el capítulo se analizan también los rasgos políticos, económicos y culturales de los actores. Este aspecto es importante ya que explica que los actores provienen de procesos políticos distintos, mantienen distintas relaciones con los otros poderes estatales y sociales. En el capítulo se analizan aspectos económicos y comerciales que caracterizan las decisiones de los actores empresariales.

El capítulo seis, se resalta la idea de que a dos décadas del proceso comercial, es necesario replantear el proceso. Un primer ejercicio de replanteamiento lo constituye la idea misma de la planeación pública y dentro de esta la planeación comercial, se analiza que, como proceso complejo, no existe una explicación categórica que justifique que las formalizaciones de los procesos comerciales necesariamente conducirán al éxito. Se sabe de la existencia de diversos estudios que enfatizan distintos elementos que de manera conjunta son necesarios considerar en el análisis de los procesos comerciales de cooperación, entre los que se consideran: temporalidad (corto, mediano y largo plazo), rapidéz en el diseño e implantación, particularidades de las estructuras económicas-comerciales de los participantes, entorno mundial. En este capítulo se presentan y analizan las categorías salario, productividad, polarización, inversión, para explicitar los distintos grados de resultados obtenidos, los cuales, como se aprecia, difieren, de los objetivos e intereses establecidos inicialmente por los países.

En el capítulo siete, se establece que es importante apreciar el proceso de integración comercial como un elemento más de una doctrina económica que no ha brindado los resultados espectaculares establecidos inicialmente por sus formuladores. Se establece que el proceso de planeación pública y dentro de esta la planeación comercial a pesar de estar fuertemente institucionalizada en los tres países sus resultados son simbólicos y poco perceptibles en términos



microeconómico y macroeconómico. En el plano institucional, se considera que la armazón normativa es básica y suficiente al englobar las distintas áreas de negociación y sus problemáticas. En la investigación se señala que los espacios institucionalizados creados para dirimir los conflictos económicos y comerciales han tenido movimiento significativo derivado del carácter beligerante y de desconfianza de sus integrantes. Se enfatiza la idea de frialdad y alejamiento, en torno al TLCAN de los principales actores gubernamentales, derivado de dirigir su interés en otras temáticas y problemáticas, en el caso de EUA, en el exterior, su obstinación por ser el vigilante del mundo; la guerra contra el terrorismo y el Estado Islámico; reinicio de la relación comercial con Cuba; en el interior, recuperar y controlar el desencanto electoral y caída de popularidad del gobierno del partido demócrata y de B. Obama, estos rubros constituyen la agenda de trabajo; en México, las temáticas que son parte medular de la agenda pública son: las reformas estructurales (energética, laboral, educativa) y su consolidación microeconómica; la violencia e inseguridad, escaso crecimiento económico; control y protección del tipo de cambio; la caída de los precios del petróleo; generación de empleo suficiente y de calidad. Para Canadá su agenda se privilegia en la continuidad del primer ministro S. Harper y su partido político y en la consolidación de Canadá como potencia intermedia.

Finalmente se reflexiona sobre la pertinencia o no de avanzar a niveles más complejos de institucionalización más allá del aspecto comercial. La realidad actual evidencia el interés de los países Estados Unidos y Canadá de colocar en la agenda trilateral las temáticas del sector energético y de la seguridad nacional.

Toda investigación sin duda supone la idea de trabajo conjunto, son distintas las personas que se involucran directa e indirectamente en el proceso de investigación, sin embargo, asumo la total responsabilidad de los errores de omisión y comisión que guarde la investigación.

## CAPÍTULO I

### MARCOS CONCEPTUALES DE INTEGRACIÓN, INSTITUCIÓN Y ACTOR

#### 1.1. Integración

Plantear el problema sobre TLCAN como proceso de integración, instituciones y actores no es una tarea sencilla. Implica una reflexión sobre su generalidad y su particularidad. En el primer caso porque es necesario contextualizar, revisar los elementos que circunscriben al objeto de investigación. En el segundo caso porque es necesario bajar el nivel de análisis y reflexión y enfatizar, en el mismo nivel de importancia explicativa, lo específico, lo puntual. Así, los bloques comerciales y económicos son sistemas que están vinculados en un sistema general que es la sociedad, y que fragua su esencia en lo social; esta tiene vínculos con otros sistemas mayores; y es necesario por tanto para su entendimiento dedicar ejercicios de reflexión sobre diversas categorías que tienen relación con esos sistemas inclusivos.

El problema de investigación sobre el TLCAN: integración, instituciones y actores, nos permite expresar que la investigación en relaciones internacionales se presenta siempre con contradicciones complejas, en virtud de que la realidad no permite que se le reduzca significativamente. La investigación en relaciones internacionales no enfatiza las generalizaciones fáciles, dado que se centra en la búsqueda de sentidos que van siempre acompañadas de distintas lecturas. Desde esta perspectiva se acude a la investigación de manera pluricausal y a la búsqueda de sentidos en distintos niveles.

El título de la investigación supone reflexionar sobre una **problemática compleja**. La complejidad está determinada por las distintas miradas que pueden realizarse sobre el objeto de estudio, tanto en términos de las categorías analíticas

propuestas como por la forma de desdoblamiento de estas, así como, su contención en algunas corrientes teóricas.

La existencia de matices y énfasis conceptuales, son característica de las disciplinas sociales; quizás en eso radica su fortaleza y sus futuros compromisos disciplinarios. En términos, de **integración**. Algunas definiciones dan cuenta de esta característica de compleja. Balassa (1990: 1-7) refiere que la integración denota la unión de partes de un todo. En la literatura económica, enfatiza, el término integración no tiene un significado tan claro, algunos incluyen la integración social, otros la relacionan con la cooperación internacional. El autor define integración como proceso (abolir discriminación entre unidades económicas) y como situación de negocios (discriminación de economías nacionales). Balassa resalta diferencias entre cooperación (disminuir la discriminación) e integración (suprimir discriminación). Propone posteriormente distintos niveles de integración: zona de libre comercio (mismo trato entre países, distinto trato frente a otros); unión aduanera (no discriminación comercial, tarifas equiparables frente a otros); mercado común (supresión restricciones de los factores de producción); unión económica y integración económica (unificación de políticas, fiscal, laboral, monetaria, social y anticíclica). Podemos apreciar en estas reflexiones, dos elementos importantes: discriminación y proceso gradual. Sin duda, en un intercambio, sea de la naturaleza que fuere, entre las partes debe existir un trato de iguales, en un mismo nivel, si esto se logra entonces no existe discriminación. La integración como proceso gradual, nos indica, grados de maduración de los proyectos, desde quedarse en un primer nivel o avanzar hacia un liberalismo total de los factores de producción.

Lindberg (2000: 35-50) refiere que la integración es un conjunto de procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales.

Podemos enfatizar que esta reflexión sobre la integración, acepta al Estado y la toma de decisión como elementos centrales. Sin duda el Estado, como un gran actor, es el que en primera instancia debe plantearse el interés de la integración, cual es el interés que subyace en la decisión, hacia que niveles avanzar. Son las cuestiones sobre las que debe reflexionar el Estado. Un proceso de toma de decisión en la integración, significa resolver problemas de manera conjunta. Las distintas temáticas son los problemas. Distintas alternativas de solución conjunta y la evaluación conjunta de las soluciones, son las que refiere la definición del autor.

Myrdal (1965) considera que la integración es un proceso que cubre lo económico y lo social, que no solo implica la eliminación de restricciones al comercio sino que esta debe extenderse a los demás ámbitos de las relaciones humanas. En sus investigaciones *solidaridad o desintegración* (1965) matiza su concepto de integración: por integración económica debe entenderse, la realización del antiguo ideal occidental de igual de oportunidad. El elemento esencial en este ideal, como lo entendemos comúnmente, cuando se refieren a las relaciones sociales, en el interior de un país, consiste en el aflojamiento de la rigidez social que impide a los individuos elegir libremente las condiciones de trabajo y vida. La economía no estará plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y la remuneración pagada por los servicios productivos, no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales. Podemos apreciar en estas reflexiones, como la categoría integración debe exigirse en otros estadios para ser completa y rica.; y precisamente al tratar de incorporarlos denota un ejercicio de complicación. En esta definición se encuentran preocupaciones más allá de las económicas.

Mariño (1999:112) refiere que todo proceso de integración regional es convergente, deliberado (voluntario); fundado en la solidaridad, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos. Algunas características del proceso de integración son: los sujetos son los Estados soberanos. Los Estados emprenden el proceso integrador en forma voluntaria y deliberada. Como todo proceso se debe

avanzar por etapas, es decir, el proceso debe ser gradual. Las etapas deben ser cada vez más profundas y dispersas; de allí la necesidad de la progresividad y la convergencia del proceso. El proceso de integración se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso –conforme a lo estipulado por los Estados miembros-, la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los países miembros. Podemos apreciar en esta definición, la idea de gran proyecto consensuado que poco a poco van materializando los Estados; podemos advertir también sobre intereses comunes de los actores, ven en ese proyecto afinidades o una forma de alcanzarlos.

Wilhelmy, (1988: 56) refiere la idea de comunidades políticas, como forma de integración, así, la formación de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores, intereses compartidos; una situación a la cual se llega a través de la interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuales. Podemos apreciar en la reflexión, categorías sociológicas, que están inmersas, sus delimitaciones conceptuales y su instrumentalización representan complejidad.

Nye (2000: 57-71), plantea cuatro condiciones claves a todo proceso de integración, las cuales influyen en la naturaleza del compromiso original y la subsiguiente evolución del proceso integrativo. Las diferencias o similitudes de algunos indicadores como el ingreso per capita y el tamaño de los potenciales participantes en el proceso integrativo medido por el PNB total, parece ser de importancia relativa mayor en los procesos de integración entre Estados menos desarrollados, que en el caso de Estados altamente desarrollados. Bajo este criterio, se puede apreciar a priori polaridades en el proceso de integración del NAFTA y cierta homogeneidad en el proceso de integración de la Unión Europea.

Simetría o igualdad económica de unidades. El nivel en que los grupos de élites dentro de las entidades que se integran piensan igual, es de considerable importancia, por tanto dependerá mucho de las élites el grado de integración al que se quiera llegar. Sin embargo se sostiene también que las élites que han

trabajado juntas eficazmente en una situación transnacional, a continuación pueden abrazar políticas divergentes que no conducen a la integración. El nivel hasta el cual los burócratas nacionales se vuelven participantes en la integración regional determinará el nivel de su socialización, considerada importante porque se dice que los burócratas nacionales son cautos ante la integración por la posible pérdida de control nacional.

Valor de la complementariedad de la élite. Mientras mayor es el pluralismo en todos los Estados miembros, mejores son las condiciones para una respuesta integrativa a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso. Esta es una falacia que se ha dado principalmente en los procesos de integración del tercer mundo, al contrario de lo que sucede en Europa.

Existencia de pluralismo de los otros actores públicos.

Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder. Cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna de las unidades y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor.

En términos de integración económica podemos apreciar diversos matices en la conceptualización de esta categoría, en este sentido Gamble y Payne (1996) diferencian los conceptos de regionalización y regionalismo, el primero lo vinculan con el proceso y el segundo lo asocian con el compromiso o proyecto político. Nye (1980), por su parte, comparte esta idea ya que explica el regionalismo como la formación de grupos interestatales que se organizan en base a la región. Según la definición que adopte el investigador los actores que impulsan el proceso de regionalización pueden ser Estados o actores no estatales.

Desde algunas teorías sistémicas como el neorrealismo se han analizado los proyectos regionales en el marco de la formación de alianzas, estudiando la posición relativa de la región en el sistema internacional.

Por su parte, las teorías de la interdependencia y globalización valoran la naturaleza de la competición política-económica y sus efectos en la definición de intereses de los Estados, reconociendo la correspondencia entre interdependencia y regionalismo (Hurrell, 1995).

Podemos encontrar distintos momentos de los procesos de integración. En la década de los cincuenta y sesenta se caracterizó por promover una solidaridad restringida, asumiendo que el Estado-Nación era un obstáculo para promover la paz. A partir de la década de los ochenta, el regionalismo se vincula con la globalización, cuestionando si este es una parte integral de la globalización o surge como reacción contra esta. En este período también se le caracteriza por ser conducido por fuerzas del mercado, ser abierto en materia comercial y rechazar los niveles de neoproteccionismo.

Puede establecerse que cada proceso de integración presenta características propias, las cuales las podemos encontrar en los niveles de institucionalización, alcance, intereses económicos, político-estratégicos y sociales que los impulsan. Sabemos que las regiones se transforman en actores relevantes del sistema generando incluso lazos formales entre aquellas que poseen personalidad jurídica. El surgimiento de esquemas de integración no siempre ha estado asociado al nacimiento de teorías que los expliquen, su sistematización es reciente y va asociado al proceso europeo. Entre los distintos enfoques aplicados a la integración regional se encuentran el neofuncionalismo (proporcionan teorías que replantean la visión realista del estado y la soberanía; enfatizan la seguridad y el bienestar económico), el transaccionismo (flujo de comunicaciones entre el territorio y el mundo exterior), y la teoría de la dependencia (existencia de una estructura jerárquica entre países industrializados y países subdesarrollados).

Podemos apreciar también otro rasgo de complejidad de la categoría integración: su **contextualización**. Es necesario preguntarse sobre ¿Porqué surge? ¿Cuales han sido sus procesos evolutivos? ¿Qué características tienen? Estas interrogantes nos permiten analizar la necesidad de la conformación de estos

procesos, hablar de intercambios comerciales, comercio, globalización, proteccionismo, instituciones.

En este sentido podemos decir que a partir de la segunda mitad de los años ochenta, la economía internacional empezó a transformarse de manera profunda; si por una parte las compañías transnacionales aumentaron en número e importancia, el proceso de formación de regiones económicas delimitadas recibió un nuevo impulso, el cual se manifiesta en la consolidación de distintas instituciones comerciales.

Los cambios que se suscitaron en la escena política internacional a finales de los ochenta y principios de los noventa se sumaron a las transformaciones económicas y contribuyeron a propiciar un giro en la política internacional de México. El colapso del socialismo y la transición a regímenes de mercado en los países de Europa del este trajeron consigo nuevas posibilidades comerciales para los países industrializados quienes vieron en esos territorios potencialidades y oportunidades para las inversiones.

La libre circulación de bienes y servicios ha sido cuestionada con el establecimiento de acciones proteccionistas. Los primeros intentos proteccionistas los podemos encontrar tanto en Estados Unidos como en Europa. En el primero, la iniciativa de Hamilton en la protección de la industria naciente permitió limitar las relaciones comerciales con Europa. En Europa la propuesta proteccionista fué acogida por List y adoptada a finales del siglo XIX por diversos países europeos, aunque por razones diferentes. Esta estrategia centraba su proteccionismo en los productos manufacturados terminados, siendo más permisiva con la importación de materias primas necesarias para la transformación. En este sentido Inglaterra aprovecha el arancel Hawley Smoot de 1930 de Estados Unidos y presenta su faceta proteccionista.

De acuerdo con Gazol (2008) las relaciones comerciales comienzan a materializarse en los tratados, que comenzaron a proliferar en forma de acuerdos de amistad o no agresión que incluían temas comerciales, para centrarse más



adelante en temas comerciales. Los antecedentes de los tratados comerciales firmados durante el siglo XIX los podemos ubicar en el tratado de Methuen de 1703 entre Portugal y Reino Unido; el tratado de Utrech de 1713 entre Francia y Reino Unido (introduce la Cláusula de Nación más Favorecida); el tratado Cobden-Chevalier, entre Francia y Reino Unido, de 1860; A partir de la firma de este tratado, diversos países se apresuraron a firmar acuerdos comerciales con Francia y Reino Unido, con objeto de asegurarse el trato de Nación Mas Favorecida; así lo hicieron Bélgica en 1861, Zollverein en 1862, Italia en 1863, Suecia, Noruega, España, Países Bajos, en 1865 y Austria en 1866. Además, Zolverein firmó acuerdos que incluían la cláusula de NMF con Bélgica, Italia y otros países.

La problemática de los bloques comerciales sin duda genera discusiones, en algunas opiniones se resaltan los beneficios de estos espacios institucionalizados y otras reflexiones se enfatizan acumulación de problemáticas. En este sentido. Bhagwati (1992) considera oportunidades y amenazas en la constitución de bloques regionales, así, el regionalismo basado en buenas reglas pueda contribuir a encontrar una salida a las complicaciones de las negociaciones multilaterales; sin embargo, considera que el mismo puede constituirse en una amenaza para el objetivo de alcanzar una mayor liberalización del comercio. Puede desprenderse de las observaciones del autor que únicamente se pasa de un espacio de negociación a otro y que si se repiten las premisas del diseño de estos espacios los resultados pueden insatisfactoria.

Para otra línea de investigadores, la reflexión sobre regionalismo conlleva la idea de guerras comerciales, en las cuales las ideas de autosuficiencia de bloque y términos de intercambio están presentes. Los bloques al tener mayor peso específico en los intercambios mundiales practican medidas proteccionistas hacia otros bloques regionales, se menosprecian y sus prácticas son excluyentes. En términos arancelarios, las tarifas óptimas, pueden conducir a menor comercio y pérdida de bienestar poblacional.

La consideración de la tecnología, comunicación y transporte como elementos que potencializan la idea de comercio regional, son enfatizadas por otra línea de pensadores; en este sentido, Krugman (1991) refiere que a pesar de los cambios tecnológicos los costos de comunicación y el transporte hacen que exista una fuerte tendencia a comerciar con el vecino. El beneficio que se obtiene del comercio intraregional no tiene como contrapartida un perjuicio sobre el resto del mundo que no está en la zona integrada.

Viner (1950) plantea la reflexión sobre los conceptos desvío de comercio (integración negativa, el proveedor menos eficiente pueda ser competitivo) o creación de comercio (integración positiva, mejor asignación de recursos, salen del mercado los menos eficientes). La reflexión sobre estas categorías conducen a tres escenarios: a). que ninguno de los países que se integra produzca un determinado bien, en cuyo caso la formación de la integración y la eliminación de aranceles entre los socios no afecta al comercio mundial; b). que uno de los países que se integran produzca un bien a costos mayores a los internacionales debido a la protección arancelaria; si la nueva unión comercial adopta el arancel del país productor, se está desviando comercio; c). que los países que se integran produzcan el mismo tipo de bien, protegidos por un arancel; cuando se eliminen los aranceles entre los socios de la nueva unión, prevalecerá el proveedor menos ineficiente y se está creando comercio.

Gazol (2008) considera que la integración regional puede ocasionar consecuencias perjudiciales en términos de distribución homogénea y equitativa de los sectores y regiones.

Urquidi (1998) refiere la idea de la integración regional debe contribuir y fortalecer los procesos nacionales de desarrollo.

La CEPAL (1994) enfatiza la idea de regionalismo abierto y la describe como un proceso para conciliar la interdependencia; se persigue con esto que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen.

De acuerdo con la CEPAL (1998) la estrategia de regionalismo abierto debe comprender tres principales medidas: evitar el aumento de las barreras aduaneras a las importaciones desde terceros países; la reducción de tarifas externas comunes; el estímulo a la adhesión de nuevos miembros a los esquemas.

Este centro de investigación considera que los acuerdos de integración garanticen una liberalización amplia de sectores y mercados para reducir costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos y de la polarización de inversiones, en aras de alentar la inversión, el progreso técnico y el aprovechamiento de economías de escalas. Es necesario que el proceso de integración esté regido por normas estables transparentes con relación a los requisitos de origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias, para garantizar un acceso efectivo al mercado ampliado.

Finalmente Jaquemin y Sapir (2001) enfatizan la idea de integración estratégica, en esta se enfatiza la idea de que la integración debe proporcionar poder en el mercado mundial de los países miembros para modificar los flujos naturales derivadas de las ventajas comparativas. Se aprecia en esta definición la capacidad de influencia y de decisión que debe brindar la integración, en términos de movilidad de factores y capacidad y fuerza negociadora.

## **1.2. Actor**

La corriente sociológica propone elementos para la caracterización del actor. De acuerdo con la teoría de la acción comunicativa, lo que salva la confusión entre personas y actores es la consideración de categorías como conciencia y comunicación (Luhmann, 1995). En este sentido la comunicación se reduce a acciones sobre todo a la responsabilidad de sus consecuencias.

El actor es un destinatario (adresse) social, que es generado con fines de autocontrol de la comunicación. Los actores llevan una vida, entre por un lado, individuos de alguna manera correferenciados, y por el otro, capacidades de acción generalizadas comunicativamente o precisamente, destinatarios.

La conciencia observa como afecta a la comunicación y saca consecuencias de ellas. Por su parte la comunicación observa como afecta a la conciencia, y hace sus propias conjeturas. Ambas cosas no serían posibles sin la mediación del esquema de la persona, en la que está implícita la observación de segundo orden (aceptación de los otros para el propio yo). Lo que un actor y una persona es depende de cómo y por quién es observado y de como se observa a si mismo y a los demás (Luhmann, 1995).

Los valores e intereses son componentes de las interacciones. Son los que movilizan apoyo a ciertos programas. En este sentido, la corriente constructivista reflexiona sobre la vinculación de normas y valores, ya que estas conducen a la definición fundada en la identidad de intereses. Los intereses son constructos generados por el sistema. La política moviliza orientaciones de valor mediante las cuales puede observarse construcciones inconsistentes de intereses de modo generalizado.

Podemos advertir que la categoría actor se va enriqueciendo en la medida que incorporamos otras disciplinas. Sin embargo es de considerar la acción (comunicación), la conciencia y los valores como elementos básicos para caracterizar a los actores. Se mencionaba líneas arriba, de la existencia de un marco o contexto sobre el cual descansan las acciones y las comunicaciones, que estos están conformados por sistemas cognitivos.

Esto significa que son una representación mental almacenada en la memoria, que puede ser usada por los actores para la interpretación de acontecimientos y acciones o para la producción de nuevas interacciones. También estos marcos y/o contextos constituyen también sistemas sociales, en la medida de que son compartidas por los miembros de un grupo, además de que la conducta puede controlarse por dicho sistema social.

Este marco y/o contexto se adquiere y cambia y en ocasiones adquieren una naturaleza institucional (escuela, estado, agrupaciones comerciales). Presenta además una jerarquía o importancia, es decir, presentan una articulación muy

general o muy específica. El contexto y/o marco en el cual los actores se desenvuelven es complejo, en virtud de que implican varias categorías: conocimientos, creencias, opiniones y actitudes. Es un instrumento para interpretar el mundo y para actuar en el (Dijk, 1980). Supone también una interrelación hacia otros contextos y/o marcos y deben ser más o menos congruentes.

Las primeras aproximaciones en el mundo político, sobre el actor, provienen de la corriente realista y los podemos encontrar en los trabajos de Carr, la crisis de los años veinte (1939) y Morgenthau, política entre naciones (1948). Puede establecerse algunas premisas fundamentales en esta corriente de pensamiento: la idea estatocéntrica, en la cual el estado es el primer y el único actor importante en el mundo político; la premisa de racionalidad, donde se analiza, el modo unitario y racional de los actores; el poder, visto como medio y como fin en si mismo. Con este tipo de premisas, esta corriente de pensamiento, podía dar respuestas a los problemas en relaciones internacionales. De Acuerdo con Keohane, el contenido de sus premisas, son plausibles, y brindan tratamiento potencial en los problemas de seguridad de los estados, a pesar de que sus explicaciones son parciales, ha sido la corriente que mas se ha aceptado desde la paz de Westphalia legitimando e sistema de estado desde 1648.

Una categoría importante para el entendimiento de la corriente realista, es el concepto de poder. De acuerdo con Morgenthau (1949) las relaciones políticas, todas las políticas son una batalla por el poder. El poder debe guardarse, incrementarse y demostrarse.

De acuerdo con Morgenthau, el poder es el principal determinante para ubicar al actor estatal, en el arreglo jerárquico internacional; en este sentido, el sistema de agenda es focalizado en la seguridad. Morgenthau considera que la política internacional se caracteriza por la búsqueda de poder, ya que solo con el poder militar el Estado puede sobrevivir y realizar sus intereses nacionales. En este sentido, las instituciones internacionales tienen una eficacia limitada o simplemente aparente.

Los realistas consideran que los Estados, en la defensa de sus intereses, recurren a la diplomacia antes que la fuerza militar; a esta prudencia y a este cálculo, de los gobernantes, los realistas la denominan sistemas de equilibrios. La categoría interés nacional, son considerados como los intereses objetivos de los Estados.

La categoría poder, desde la visión realista es medible y distribuible entre los Estados. Otra categoría importante desde la teoría realista es la influencia. Esta recoge la visión Weberiana, en la que los Estados obtienen resultados, determinan comportamientos de otros mediante medios e instrumentos. La categoría esfera de influencia supone en el ámbito internacional, la pérdida de capacidad de decisión, la pérdida de soberanía de unos Estados, los débiles o poco desarrollados, en beneficio de otros, los países desarrollados, hegemónicos.

Aarón (1962) considera que el poder no puede reducirse al cálculo y lo racional, sino que las reglas internacionales permiten formar configuraciones en la distribución de fuerza.

Gilpin (1981) por su parte considera que existen potencias hegemónicas (peso importante en lo económico y militar) que determinan dominio, reglas y división del trabajo. Ante el declive de algunas potencias y el advenimiento de otras, Gilpin, denomina esta tensión como guerras sistémicas o hegemónicas, que determinan un nuevo orden mundial. En las teorías hegemónicas desde esta visión se integran las reglas económicas o del mercado y las reglas políticas. Modelski (1978) por su parte considera que el rol de potencia global debe combinar las dimensiones militares, económicas-financieras, tecnológicas e industriales, que le posibilitaría control y gestión de los distintos regímenes y capacidad cultural e ideológica.

La importancia que juega la dimensión socioeconómica del mercado capitalista, han sido analizada por Wallerstein; Braudel y Cox; así, se está en presencia de una economía mundo capitalista (centro, periferia, semiperiferia) constituida por sistemas políticos estatales que caracterizan a la organización económica capitalista.

Cox (1987) por su parte considera que la categoría conceptual hegemonía supone supremacía y dominio de un sujeto social, que insta un orden privilegiando una ideología y la satisfacción de sus intereses. Considera que para el establecimiento del orden hegemónico debe existir un único sistema de producción y alianza de fuerzas sociales entre países.

Las aceptaciones clásicas del realismo han sido un reto que ha permitido la evolución del campo de las relaciones internacionales. Se sabe que la historia de los sujetos, hasta la década de los setenta no era considerada. Puede establecerse que con el advenimiento de actores no estatales particularmente las corporaciones multinacionales, organizaciones internacionales como la ONU y grupos transnacionales organizados; emergieron los retos teóricos de la corriente realista.

En el período posterior a la segunda guerra mundial, se desarrollaron investigaciones que cuestionaban el papel estado céntrico, en este apartado los realistas asumían que el estado era el único actor en el mundo político. Algunos pensadores como Keohane y Nye argumentaban que el realismo no ofrecía una gran teoría comprensiva que explicara los cambios fundamentales en la estructura del sistema internacional. Algunos elementos que emergen en el sistema internacional son: la revolución tecnológica; la transportación; en las cuales las políticas globales y algunos elementos transnacionales en los aspectos culturales, económicos y técnicos, elementos en los cuales las explicaciones realistas no encuentran suficientemente explicación. En este sentido se acude a un mundo de temas complejos y a nuevas y recientes transformaciones del mundo político. Las críticas que se hacen a los realistas es la de ofrecer una visión corta e incompleta del sistema mundial.

Se trató de hacer una teoría que integrara estos aspectos, pero se fracasó para ofrecer una teoría crítica integrada. Los autores no constituyeron un grupo intelectual unificado respecto a algunas temáticas nuevas.

Sin embargo, este tipo de iniciativas gana, y se posibilita la creación de una perspectiva pluralista del mundo político. Mas particularmente esta corriente ofrece una alternativa a la idea de la aceptación del actor, desde su visión la función del estado se puede analizar desde una perspectiva interestatal. Esta visión constituye uno de los primeros intentos para criticar y poner en tela de juicio las premisas realistas.

Kennet Waltz es reconocido como un pensador de la corriente neorealista, de acuerdo con Keohane aporta reflexiones en un intento para sistematizar el realismo clásico ya que además brinda una teoría sistemática deductiva de la política internacional. En esencia los trabajos teóricos de Waltz no difieren radicalmente del realismo clásico. Para entender el tratamiento que les brinda a los actores, uno necesita comprender su sistematizado conjunto teórico. Un sistema de acuerdo con Waltz está constuído por una estructura que interactúa con unidades. La estructura del sistema internacional está caracterizado por la anarquía y su interacción con las unidades, el estado. Los estados son tratados como las unidades porque sus objetivos son similares. La presencia y potencia de los estados es variada y dependen de la riqueza, poder y forma y ellos pueden ser funcionalmente similares. El único elemento que varía es la estructura internacional es la distribución de capacidades a través del sistema de unidades. La estructura del sistema internacional puede por tanto cambiar si únicamente cambia la distribución de poder.

De acuerdo con Waltz, el mas poderoso actor definirá la estructura del sistema internacional; la política internacional, es parecida al área económica, donde la estrucutura de un mercado es definida por el número de firmas que compiten así refiere que: States set the scene in which they along with non state actors, stages their dramas or carry on their humdrum affair. Though they may choose to interfere little in the affair of non state actor for long period of time; states nevertheless set the terms of intercourse; whether by passively permitting informal rules to develop or by actively intervening to change rules that no longer suit them. When the



crunch comes, states remake the rules by which other actors operate (Waltz, 1979, p. 94).

Los esfuerzos para presentar una teoría que re-conceptualice el mundo político ha sido recientemente tomada por Rosenau, quien enfatiza la idea de cambio de los modelos convencionales del sistema internacional. Pondera la idea de liberación conceptual de la jaula del paradigma estatocéntrico. En su libro *Turbulencia en el mundo político* (1990) toma la idea de mezcla de actor y trata de integrar un pensamiento donde los actores no estatales son participantes directos. De acuerdo con Rosenau, estamos en presencia de un autónomo y multicéntrico mundo, en el que coexisten la soberanía y la libertad de los actores, estos son los elementos que caracterizan al Estado y sus interacciones.

Respecto a la idea de transnacionalidad para algunos autores el estudio científico del transnacionalismo se originó a finales de los sesenta. En Alemania, K. Kaiser, desarrolló conceptos para el estudio de la sociedad y la política transnacional; a partir de estos estudios se incorpora en la agenda de investigación a las organizaciones no gubernamentales y las relaciones transnacionales como problemáticas importantes a considerar.

Pueden mencionarse tres etapas para el estudio del transnacionalismo: la primera, que nace en el contexto de la tregua de la guerra fría, la globalización económica y el surgimiento de nuevos movimientos sociales. Algunos autores importantes son: Burton (enfatiza la sociedad mundial y los procesos y transacciones transnacionales en los que los lazos de comunicación son importantes); Jacobson (enfatiza el rol de las organizaciones no gubernamentales como simples auxiliares de las organizaciones intergubernamentales); Willets (enfatiza la presencia de grupos no económicos, como grupos de presión en el sistema global).

La segunda etapa, floreció en los noventa, al final de la guerra fría, la globalización económica intensificada, el ascenso de la sociedad civil y el surgimiento de nuevas formas de cooperación y gobernanza globales.

La tercera etapa de transnacionalismo, se presenta en el siglo XXI, se enfatiza el estudio de las organizaciones no gubernamentales dentro de una tendencia de madurez y complejidad teórica, los conflictos políticos en estas y en las redes, la particularidad de sus socios, las especificidades de sus agendas y la multidimensionalidad de su poder.

Por otra parte podemos mencionar que la importancia de estas categorías durante la década de los setenta, corresponde a una línea de pensamiento que critica el modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales en cuanto éste no es el reflejo exacto de la realidad; y sostiene que o bien son las relaciones transnacionales las que configuran el sistema internacional, o, sin negar el rol central de Estado en la política internacional, debe considerárselas importantes en el estudio de las relaciones internacionales

El globalismo transnacional, reflexiona y problematiza con el concepto de interdependencia. La interdependencia, así, se entiende como todas aquellas situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. (Keohane y Nye; 1988). Se hacen referencia a aquellas relaciones en donde existen efectos de costos recíprocos en los intercambios, aunque no necesariamente simétricos. Además, y entendiendo que toda interdependencia implica costos debido a la reducción de autonomía, es imposible poder determinar de manera clara si los beneficios de la interdependencia serán mayores que los costos; por lo cual, esto quedará condicionado a los valores que animen a los actores y a la naturaleza de la relación (Keohane y Nye; 1988). En este sentido, Keohane y Nye (1988) enfatizan que al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales, entendiendo estos acuerdos como regímenes internacionales.

### **1.3. Institución**

Podemos entender como institución las delimitaciones y caracterizaciones que proporcionan algunos pensadores sociales, las cuales resaltan de manera

específica, en atención sus formaciones disciplinarias, algunas dimensiones de la categoría institución.

Castoriadis (1980), define institución como: red simbólica socialmente sancionada que presenta dos componentes uno funcional y otro imaginario.

Foucault (1990), considera que las instituciones son formas siempre cambiantes, modalidades siempre parciales del sistema disciplinario.

De acuerdo con Lapassade (1992) una institución equivale en el orden social a lo que el orden biológico es la función; en la praxis, la institución persigue ciertos fines dentro de la colectividad.

De acuerdo con March et al (1990) las instituciones implican patrones de comportamientos colectivos, una interrelación de reglas y rutinas que definen la acción apropiada en términos de roles y situaciones.

Finalmente Marx (1950) advierte que las instituciones son las máscaras de las relaciones sociales.

Puede apreciarse que estas caracterizaciones resaltan un nivel o atributo de las instituciones; así, inicialmente se enfatiza lo pragmático y lo simbólico; la capacidad institucional de generar orden y control es resaltada en otra definición; ser considerada como correa de transmisión, se establece en otra definición; las dimensiones formales e informales son importantes para March y colegas; finalmente distintos recubrimientos de las prácticas sociales son importantes para Marx. Todas estas dimensiones permiten apreciar a la categoría institución como multidimensional, lo que supone tener una mentalidad investigadora abierta a efecto de apreciar y develar estos rasgos. Otras miradas disciplinarias, la económica y la sociológica, también son consideradas.

Desde la perspectiva de la corriente neoinstitucionalista sociológica, Di maggio (1980) considera que existen tres pilares que conforman y delimitan la categoría institución. El pilar normativo (reglas normativas que inducen a ser prescriptivas, evaluativas y obligatorias en la vida social); pilar regulativo (explicitar procesos de

regulación, colocar reglas, monitoreos y actividades de sanción, a través de procesos de difusión, mecanismos informales o altamente formalizados); pilar cognitivo (marco que determina significado del hecho, se enfatizan en los símbolos pues ellos moldean los objetos y las actividades).

Attina (2001) refiere que en el contexto internacional las instituciones incluyen reglas, procedimientos, órganos y estructuras administrativas y decisoras. Menciona dos tipos de organizaciones las de competencia política y seguridad (intergubernamentales) y las de competencia económica (regímenes).

Para los economistas el análisis institucional incluye distintas vertientes teóricas y escuelas de pensamiento. Desde una perspectiva amplia las instituciones pueden agruparse en dos tradiciones intelectuales: las que enfatizan el beneficio colectivo que se desprenden de la existencia de las instituciones, esta es una versión mas extendida y aceptada; la otra vertiente que enfatiza los conflictos sociales y distributivos que genera, al no beneficiar a todos los agentes por igual, al existir poder e influencia en el diseño de las instituciones.

Se puede establecer que en primer momento, existe una preocupación del papel de las instituciones pero sin una teoría para explicar el papel en la economía, en este conjunto de reflexiones se pueden ubicar las propuestas de Marx o Weber.

En un segundo momento, aun sin la consistencia y elaboración teórica suficiente, un conjunto de pesadores económicos fijan su postura respecto a la economía clásica, en este conjunto de pensadores podemos ubicar a Veblen, Knight, Simon, Commons, Schumpeter, Polanyi. Entre otros.

En un tercer momento, aparece un grupo de pensadores económicos que formula una base teórica a partir de la crítica a la economía neoclásica, en este grupo podemos ubicar las ideas de Coase, North, Williamson. Dentro de esta periodización, es importante considerar algunos elementos para el entendimiento de institución y desarrollo económicos.

Comprender el proceso de cambio económico es el cauce para entender las claves de los casos de éxito o fracaso económico que se han producido a lo largo de la historia en las distintas partes del mundo. Las instituciones, el conocimiento y la demografía son tres piezas centrales para la comprensión de cómo las economías cambian y de cómo se producen los procesos que conducen al desarrollo económico. North (2005), estudia estas cuestiones desde un enfoque multidisciplinar que reclama una mayor atención a las creencias, los procesos de aprendizaje y las cuestiones cognitivas como claves del comportamiento humano.

Las instituciones de una economía están compuestas por las reglas formales, las normas informales y los mecanismos de ejecución de esas reglas y normas, y se convierten en las “reglas del juego” que establecen la estructura de incentivos de los individuos. Las instituciones, entendidas como reglas, pueden incentivar a los individuos a agruparse y organizarse para lograr algún fin que puede ser económico o de otra naturaleza (cultural, político, social, religioso). De este modo, la NEI distingue entre las instituciones (reglas del juego) y las organizaciones (que son jugadores, al igual que los individuos). El marco institucional determina el coste de realizar transacciones, y de este modo las posibilidades de especialización e intercambio de una economía.

Los factores culturales importan porque afectan a cómo los individuos realizan sus elecciones (North, 1994), la historia resulta clave al configurar una dependencia de la senda en los procesos de cambio institucional (North, 1990, Pierson, 2000) y las reglas políticas no sólo son un factor clave del marco institucional, sino que la NEI incluso procede a estudiar los mercados políticos y a elaborar una teoría política de los costes de transacción.

El marco institucional de un país puede propiciar la inversión y el crecimiento. Para ello son relevantes los derechos de propiedad y las reglas políticas, pero también las normas, códigos de conducta y factores culturales que constituyen el entramado institucional vital para que las reglas formales sean efectivas. La senda institucional es clave en una dinámica caracterizada por la presencia de rendimientos crecientes y la existencia de mercados. Dentro de la NEI hay

diferentes enfoques y tendencias, de modo que no constituye una escuela homogénea.

El esquema de reflexión sobre el cambio económico de North se edifica sobre las triadas creencias-instituciones- economía. Para comprender el funcionamiento de una economía hay que analizar los factores políticos, sociales y culturales que determinan la dinámica institucional, y para ello hay que estudiar los sistemas de creencias y la toma de decisiones.

Las creencias dominantes se acaban trasladando a la estructura institucional de la sociedad, buscando generar un orden que reduzca la incertidumbre. La cadena de relaciones parte de la realidad, en torno a la que los individuos forman unas creencias, que se trasladan a las instituciones, estableciéndose una estructura de incentivos que afecta a las acciones de los agentes.

Estas acciones modifican de nuevo la realidad, generándose un proceso de retroalimentación. Los modelos mentales construidos para explicar e interpretar el entorno, las creencias y las percepciones de los individuos son elementos que interrelacionan con el contexto socio-cultural y afectan a las elecciones más importantes. De acuerdo con North (1990) las creencias y la cultura son claves para reducir la incertidumbre en la toma de elecciones y para la supervivencia exitosa de la sociedad. Dos rasgos deben ser apuntados como característicos de la acción humana: la capacidad de ser conscientes y la intencionalidad humana. Los seres humanos, con estos dos rasgos, buscan crear instituciones que constituyan un cierto orden.

Finalmente podemos establecer que las categorías analizadas en este capítulo (integración, institución, actor) son explicadas por diversas corrientes teóricas; se resume que son categorías complejas y polisémicas. Las distintas perspectivas teóricas complementan sin duda la visión que se tiene de las mismas. Se establece que en un horizonte temporal cada teoría tienen que complementarse con la aparición de nuevas problemáticas, a efecto de ampliar su capacidad explicativa. La categoría integración provoca debates y posicionamientos, no hay

un cuerpo homogéneo aceptado. La categoría institución, se aprecia en su doble dimensión formal-informal y como elemento importante que brinda legitimidad y estabilidad al sistema en su conjunto; los actores, con elementos integrantes de los sistemas sociales, presentan un grado de libertad y subjetividad, y estos se encuentran acotadas por sus propias construcciones (instituciones).

Existe una articulación de lo general a lo particular de estas tres dimensiones, así la categoría total, general e incluyente lo representa la integración, que contiene a las instituciones, ella misma constituye una institución; y estas incluyen a los actores, ya que estos fraguan y delimitan estos espacios; son estos espacios que proporcionan las reglas del juego de los actores; en estos espacios institucionales los actores alcanzan su significado y sentido, fuera de estos espacios, pierde identidad y sentido en su actuar.

## CAPÍTULO I I

### COMERCIO INTERNACIONAL: TENDENCIAS Y FORMAS DE COOPERACIÓN

En este capítulo se revisan las ideas sobre comercio exterior mundial y algunas características que permean las relaciones entre países; se reflexiona sobre las ideas de libre cambio y proteccionismo en un contexto internacional y las características de formas de cooperación bilateral de EUA, Canadá y México. Se enfatiza la idea de que los países industrializados creen en los procesos de la liberación comercial ya que brinda crecimiento económico mundial, sin embargo, sus prácticas y estrategias en los distintos espacios internacionales denotan preocupación por proteger sus industrias nacionales.

Puede establecerse que como fenómeno social, el comercio internacional, es tema siempre presente en la agenda de los países, por tanto es importante su apreciación y entendimiento. La existencia de un cuerpo teórico que justifique estos intercambios mundiales ha tenido que enriquecerse a efecto de no perder validez explicativa, así, se revisan algunos enfoques que complementan el entendimiento de este fenómeno económico y social. Posteriormente se revisan las tendencias comerciales existentes como el liberalismo y proteccionismo, para entender la naturaleza y perfiles de los países. Finalmente se analizan estas situaciones en los países miembros del TLCAN.

#### 2.1. Caracterización del comercio internacional

Las teorías de comercio internacional explican la importancia de esta figura en la vida de los países. Los intercambios internacionales entre los países han cambiado y se ha vuelto mas complejos, de tal forma que sus cuerpos teóricos han tenido que incorporar estos cambios, ya no son solamente, las ventajas que brinda la especialización, sino la incorporación además de elementos como



economías de escalas o de intercambios intra-inter industrias o comercio estratégico. En este sentido, las primeras aproximaciones al problema de los intercambios comerciales encuentran en Smith una fuente inicial. Su figura explicativa, ventajas absolutas, era útil para explicar que cada país debe centrarse en bienes y servicios para los que está mejor dotado. De acuerdo con el autor, si existen precios diferentes en dos lugares, hay posibilidad de obtener beneficios mediante el intercambio de estos bienes y servicios entre países.

Posteriormente, fue David Ricardo quien al incorporar la categoría ventaja comparativa, consideró las diferencias existentes entre los países; así, un país al tener ventaja comparativa en la producción, ese país ganará, especializándose en la misma. La existencia de diferencias (en la producción, tecnología, cualidades de trabajo) potencia la idea de intercambio. Estas ideas teórica reciben críticas, en término de beneficios para los países pobres (si no cuentan con esas ventajas, ¿que pasa?); bajos salarios (generan explotación laboral); explotación y empobrecimiento para los países que utilizan mas trabajo.

Era evidente la necesidad de otro cuerpo teórico que incorporara este tipo de vacíos explicativos. El teorema de H. y Ohlin, trata de subsanar esta situación. De acuerdo con esta línea explicativa, en el libre comercio existen diferentes interacciones en los costos de producción, debido a la interacción entre las proporciones en que los diferentes factores están disponibles entre los países, y la proporción en que son utilizados para producir diferentes bienes.

Para su validez explicativa, este teorema, se apoya en algunos supuestos: la existencia de dos países, dos bienes y dos factores productivos; los bienes son perfectamente móviles entre países; los bienes tienen las mismas funciones de producción; cada bien es intensivo en el uso de un factor productivo; la existencia de un mercado de competencia perfecta; los consumidores de ambos países tienen las mismas preferencias.

Se han realizado también críticas a dicho teorema, entre otras: paradoja de Leontief (no explica suficientemente el patrón comercial de EUA, que exporta trabajo e importa bienes intensivos en capital); predice la continua expansión de comercio entre países desarrollados y subdesarrollados (esto no sucede); los precios de los factores de producción están influidos por los beneficios y regulaciones comerciales; no explica suficientemente la especialización ni el patrón de comercio mundial.

Recientemente se han incorporado a la discusión sobre comercio internacional las ideas de economías de escala (porcentaje en que se reducen los costos medios al aumentar todos los inputs en un porcentaje dado); comercio inter-industrial (diferentes industrias); comercio intraindustrial (entre empresas de la misma industria). La idea de que factores internos de una empresa son primordiales en el comercio internacional, nos refiere a la categoría economía de escalas, en este sentido, existen múltiples factores internos que potencian la eficiencia y la productividad. Laos (1985) por su parte considera que uno de estos elementos son los efectos de la mecanización a la especialización, a la simplificación creciente de la división del trabajo. Kaldor (1935) enfatiza la presencia de rendimientos creciente a escala asociados a todo tipo de indivisibilidades. Marshall (1977) hace referencia a los efectos de los sistemas de administración y gerenciales. Penrose (1959) resalta los conceptos de experiencias y aprendizajes internas de tipo administrativo.

La reflexión sobre la importancia del comercio intraindustrial se presenta a partir de la formación de uniones aduaneras. En general se resalta la idea de que los intercambios de productos manufactureros entre países industriales, son en su mayoría de tipo intraindustrial. Balassa (1963, 1966) refiere que gran parte del incremento del comercio manufacturero en la Comunidad Económica Europea, después de la formación de la unión aduanera, ocurrió dentro empresas de la misma industria. Como complemento de las economías internas de escala, se desarrolla la categoría de economías externas como elementos de eficiencia y competitividad, estas ideas se expresan en los análisis de Marshall y Krugman.

Marshall (1920) considera que una empresa puede ser eficiente si desarrollo proveedores especializados; tiene una concentración geográfica que desarrolle y estimule un mercado laboral especializado, y la manera en que una industria concentrada geográficamente difunde las externalidades tecnológicas.

En la zona del TLCAN de acuerdo con la OIT (2000) el 45% del comercio EUA y Canadá es manufactura de tipo Intrafirma y que el 55% de las exportaciones México-EUA tiene esta característica. Las relaciones comerciales y de inversión de las características de intrafirma favorece toda la red productiva de las firmas. Son excluyentes hacia las demás corporaciones que no sean de la red; y agudiza los eslabonamientos industriales nacionales. Influyen además otros elementos para el comercio intrafirma, como es el comercio fronterizo (Arizona, California y Texas son estados exportadores hacia México) y la inversión extranjera directa, que de acuerdo con la CEPAL (200) las firmas automotrices de EUA encabezan las inversiones latinoamericanas en un 65%.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda (2000) los sectores económicos que involucra el comercio intrafirma incluyen los capítulos arancelarios 84, 85 y 87, que abarcan maquinaria mecánica; maquinaria eléctrica y sector automotriz respectivamente.

Los grupos automotrices, así como sectores de telecomunicación y de energía mantienen fuerte presencia de capitales de EUA y con sus proveedores corporativos. Puede apreciarse que los países integrantes del TLCAN, en particular EUA, mantiene presencia industrial tanto en Canadá como en México, a través de sus filiales. En el período 1994-2010 de acuerdo con el Departamento de Comercio de EUA, la inversión de EUA hacia México ha pasado de 16.9 millones de dólares a 90 millones de dólares.

En Canadá, de acuerdo con Campbell (1994) en el sector de energía existe una tendencia a la desregulación y control internacional de sus activos, así, 1989 el control canadiense de sus recursos naturales pasó de 48% a 42%; para el año 1994 el 58% del total de recursos, gas particularmente, estaban comprometidas en el mercado de EUA. La presencia del capital de EUA en este sector se explica por

la reestructuración del Foreign Investment Review Agency (FIRA) y la consolidación posterior de otra estructura gubernamental denominada Investment Canada. En México, las modificaciones jurídicas en el sector energético han favorecido las inversiones internacionales. En este sentido tanto el petróleo, gas y electricidad son espacios económicos dominados por el capital internacional de EUA. De acuerdo con Saxe Fernández (1990) un estudio elaborado por el Congreso de Estados Unidos para la Comisión de Comercio Internacional (CCI) expresaba puntualmente el interés en el sector por parte de EUA: por razones de seguridad nacional, México no incluirá el petróleo en el Acuerdo de Libre Comercio, aunque las autoridades mexicanas estudian ya mecanismos alternativos que, sin modificar la Constitución y conservando para Pemex el control nominal sobre el hidrocarburo, permitan la participación extranjera en este sector, por medio de empresas conjuntas, arrendamientos, contratos para la exploración y subcontratación de diferentes servicios.

Los estudios de Culem y Lundberg (1986) respecto al comercio intraindustrial en 11 países industrializados, resalta: que el comercio intraindustrial de los países industriales es muy importante cuantitativamente, ya que representan entre el 35%-80%, y es mayor entre países industrializados (principalmente europeos) que entre los países en desarrollo; los países industrializados intercambian bienes de consumo, el intercambio comercial entre países industrializados y países en desarrollo son los bienes manufacturados; durante los años setenta aumentó la participación del comercio intraindustrial de los países industrializados en su comercio total, siendo mayor el intercambio comercial intraindustrial con países en desarrollo que con los otros países industrializados; se aprecia una tendencia a la homogenización de los patrones de comercio intraindustrial entre los diferentes grupos de países; el crecimiento del comercio intraindustrial se ha desacelerado en los años ochenta en comparación con el elevado nivel mostrado a inicios de los años setenta.

Es posible que los países deseen interactuar en el comercio internacional por otras razones y otro tipo de justificaciones tales como aumentar el tamaño del

mercado, asegurarse frente a la erosión de las preferencias, conseguir una mayor protección y reforzar el poder de negociación, como refieren Winter et al (1996). La mayor parte de esos argumentos son pertinentes en el contexto de los acuerdos preferenciales, lo que implica que algunos de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales se pueden obtener a expensas de países no participantes.

Respecto al argumento de aumentar el tamaño del mercado, brinda la ventaja de que las empresas nacionales consigan economías de escala y reducción de sus costos de operación. Aumentar el tamaño del mercado puede ser una motivación para la cooperación multilateral o regional. En el caso de un acuerdo regional, la posibilidad de conseguir economías de escala puede dar a las empresas una ventaja competitiva frente a empresas de otros países pequeños no pertenecientes al acuerdo comercial regional que producen productos idénticos o similares. Por otra parte, el acceso preferencial a un mercado de gran tamaño puede hacer a un país más atractivo para la inversión extranjera directa. Un país de gran tamaño se estimulará si se incluyen otras cuestiones además de los aranceles; además de que los países pequeños puedan hacer concesiones en aspectos como las normas, la contratación pública o los derechos de propiedad intelectual, que de otro modo les parecerían carentes de interés desde la perspectiva del bienestar nacional.

Otro elemento atractivo para participar en el comercio internacional, como lo refieren Winter et al (1996) lo representa la idea de aseguramiento; es posible que los países deseen cooperar en las cuestiones comerciales para asegurarse frente a la erosión del acceso a un mercado importante. Este motivo se comprende en un contexto en que muchos países pequeños y en desarrollo establecen acuerdos de libre comercio con otros países de mayor tamaño.

Estos argumentos son un elemento destacado en el panorama actual de los acuerdos comerciales regionales. En este entorno, establecer un acuerdo comercial regional con un país de gran tamaño es una garantía contra la erosión del acceso al mercado de gran tamaño.

Esto puede explicar también que los países pequeños estén dispuestos a hacer concesiones significativas para adherirse a dichos acuerdos. No obstante, el argumento del aseguramiento puede ser considerado también como una razón para la cooperación a escala multilateral. Los países en desarrollo que se ven excluidos de un acuerdo comercial regional con un país desarrollado, o que tienen condiciones de acceso al mercado menos favorable, pueden optar por impulsar la liberalización multilateral para restablecer entre los países en desarrollo condiciones de igualdad en el acceso a los mercados de los países desarrollados.

El aumento del poder de negociación de los países, es otro argumento para participar en el comercio internacional. Este argumento es, probablemente, el más importante para los pequeños países en desarrollo. En un estudio reciente del Banco Mundial (Andriamananjara y Chiff, 2000) afirman que reforzar el poder de negociación a nivel internacional explica por qué se habría constituido una agrupación regional como el CARICOM, formada principalmente por estados muy pequeños. Dado el tamaño reducido de los países en cuestión, la integración comercial aporta beneficios económicos limitados. La creación de una agrupación regional rinde beneficios al permitir un ahorro de costos en la negociación internacional y dar a los países integrantes mayor protagonismo en el escenario internacional. Sin embargo, la creación de un bloque regional no siempre sirve para reforzar el poder negociador de sus países miembros. Por ejemplo, si éstos tienen intereses económicos muy distintos, no será muy difícil para los negociadores contrarios socavar el acuerdo presentando ofertas que convengan a los intereses de algunos países hasta el punto de provocar su defección.

Esto explica por qué históricamente los bloques negociadores que han obtenido mejores resultados son los constituidos sobre alianzas basadas en productos, como la OPEP o el Grupo de Cairns. Ambos bloques compartían el interés de conseguir la liberalización en un sector común de exportación, el petróleo y la agricultura, respectivamente.

Finalmente puede establecerse que la importancia del comercio internacional entre los países se ha incrementado conforme pasa el tiempo ya que proporciona

a los países del mundo la posibilidad obtener de este proceso algún beneficio, principalmente el económico y el social. Sin embargo este intercambio no ha sido homogéneo y sus beneficios son un tanto desiguales, debido principalmente a los diversos grados de desarrollo tecnológico de los participantes. El cuadro siguiente nos presenta el crecimiento del producto interno bruto de distintas regiones, se puede apreciar un comportamiento dinámico y ascendente de la zona de Estados Unidos de Norteamérica/Canadá y Australia, pasan de 0.78% en el período 1500-1820 a 2.98% en el período 1973-1998; finalmente alcanza una tasa compuesta del crecimiento del PIB en el período 1990-2008 de 2.75%; la dinámica de esta región es fuerte si EUA presenta crecimiento importante, de no ser así la región presenta un estancamiento, como podemos apreciar en los años 2013-2014. La mayor disparidad existente entre las tasas de crecimiento económico de las diferentes regiones del mundo muestra el desigual ritmo con el que se fueron incorporando al desarrollo económico cada una de las regiones; además de que cada país presenta características propias (desarrollados o emergentes) que posibilitan su expansión presencia en los mercados mundiales.

#### **Crecimiento del PIB (tasas compuestas)**

| <b>Zona</b>            | <b>1500-1820</b> | <b>1820-1870</b> | <b>1870-1913</b> | <b>1913-1950</b> | <b>1950-1973</b> | <b>1973-1998</b> | <b>1990-2008</b> |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Europa Occidental      | 0.41             | 1.65             | 2.10             | 1.19             | 4.81             | 2.11             | 1.88             |
| EUA/Canadá/Australia   | 0.78             | 4.33             | 3.92             | 2.81             | 4.03             | 2.98             | 2.75             |
| Japón                  | 0.31             | 0.41             | 2.44             | 2.21             | 9.29             | 2.97             | 1.24             |
| América Latina         | 0.21             | 1.37             | 3.48             | 4.43             | 5.33             | 3.02             | 3.31             |
| Europa del Este y URSS | 0.44             | 1.52             | 2.37             | 1.84             | 4.84             | -0.56            | 3.07             |

Fuente: Madisson (2001). The World Economy. OCDE.

## **2.2. Tendencias comerciales**

Los flujos del comercio internacional de los países desarrollados eran inicialmente en importación, productos primarios, en exportación productos manufacturados;

para los países en vías de desarrollo sus intercambios comerciales eran lo contrario. Como se sabe múltiples elementos se conjugaron para caracterizar este momento histórico; dentro de los principales se pueden mencionar: el cambio técnico y su influencia sobre los sistemas de transporte terrestre y marítimo (máquina de vapor y ferrocarril principalmente). La estabilidad cambiaria y financiera debida al patrón oro. La aparición de mayor número de naciones como consecuencia de la descolonización. El consenso en torno a la política comercial encabezada por el Reino Unido y seguida por los principales países, basada en acuerdos bilaterales.

La estabilidad cambiaria que permitió la existencia de un sistema monetario basado en el patrón oro también tuvo clara influencia comercial en dos aspectos. Por una parte, debido a la estabilidad en los intercambios que confiere todo sistema de tipos de cambio fijos. Por otra parte, como consecuencia de la estabilidad macroeconómica que permitió la expansión de la inversión extranjera y del comercio internacional asociado a la misma. Otro factor que influyó sobre la expansión de la economía y del comercio internacional durante este siglo fue el proceso de aparición de nuevos países como consecuencia de la descolonización y de la liberalización.

La autonomía económica de las colonias comenzó a producirse ya en el siglo XVIII y continuó durante todo el siglo XIX. Dicho proceso conllevaba, además, la desaparición de los monopolios estatales o privados sobre el comercio lejano con sus antiguas colonias, lo que contribuyó a la expansión y diversificación de los flujos de comercio internacional para nuevas empresas y países. Particularmente importante para el Reino Unido y Francia fue la pérdida de las colonias americanas entre 1770 y 1780. Durante ese período el comercio británico con dichas colonias cayó un 20 %, mientras que la participación de las exportaciones hacia el continente europeo sobre el total se pasó del 15 % al 28 %. No obstante, la dinámica de formación de los mercados y economías nacionales determinó que algunos de los nuevos países, especialmente Australia y USA, concentraran sus



esfuerzos en la expansión hacia el propio territorio y la cohesión interior del mismo, teniendo una menor participación en el comercio internacional.

La implementación de políticas comerciales, como sabemos, tiene una larga historia y estas han estado influenciadas por la situación política en su momento y las doctrinas económicas en boga.

Es importante reconocer que países que se consideran industrializados, nunca practicaron el libre comercio en sus inicios de industrialización, en este sentido es importante recordar que Reino Unido en los siglos XIV y XV impuso aranceles a los países bajos en el sector lanero. Además de que durante el período que va de 1816 a la segunda guerra mundial la participación proteccionista fue más severa.

En la revisión de los procesos comerciales entre los países, es importante referirse también a un conjunto de prácticas que justificaban el accionar del estado en las relaciones económicas internacionales. Principalmente en países representativos del desarrollo económico como lo representaban Francia, Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica. Se sabe que este tipo de doctrinas enfatizaban el libre comercio y el internacionalismo económico. El fin del mercantilismo se debió a muchas causas. El mercantilismo francés se desintegró con la desintegración de la monarquía absoluta. El mercantilismo británico, íntimamente ligado con el “viejo sistema colonial” (en oposición al “nuevo” imperio colonial del siglo XIX, que acabaría evolucionando hacia la Commonwealth), acabó en buena medida por la Revolución Americana.

Puede establecerse que el clamor por el libre comercio contiene siempre tintes políticos, desde la época colonial el imperio británico ejercía presión sobre sus colonias con el fin de que permitieran la libre entrada de mercancías con el objeto de encontrar un mercado a sus productos de manufacturas, y bloquear de manera artificial el desarrollo industrial de sus colonias.

Las propuestas europeas contrarias al libre comercio fueron recogidas por List y adoptada a finales del siglo XIX por diversos países europeos, aunque por razones diferentes. Esta estrategia centraba su proteccionismo en los productos

manufacturados terminados, siendo más permisiva con la importación de materias primas necesarias para la transformación.

De acuerdo con List la historia demuestra que las restricciones al comercio nacen o bien de los esfuerzos naturales de las naciones de alcanzar el bienestar, la independencia y el poder o de guerra y medidas comerciales hostiles por parte de las naciones que dominan las manufacturas. List destaca que una nación debe poseer un poder militar adecuado para proteger su independencia política y sus rutas comerciales.

Así como List enfatizaba las virtudes de la protección a las industrias en Europa, Hamilton hacia lo propio en los Estados Unidos. En 1791 la interferencia del Estado en el comercio exterior era práctica diaria en Inglaterra. Hamilton defendía la adopción de medidas públicas para el estímulo de las industrias domésticas, no por ninguna preocupación por el comercio exterior y las balanzas de pagos, sino por su interés en el desarrollo de la economía doméstica de los Estados Unidos. Hamilton propuso usar subvenciones o ayudas públicas para estimular el desarrollo de las manufacturas domésticas tanto como aranceles para reducir la competencia de los bienes fabricados en el extranjero.

### **2.3. Tratados comerciales**

En esta sección se plantea la idea de que los flujos comerciales se han institucionalizado y derivado de este proceso se han dinamizado los intercambios. Se aprecian cambios graduales en estos procesos de intercambio comercial.

La formación de uniones aduaneras tiene en Europa sus últimos episodios entre 1834, en que se forma el Zollverein, antecedente del Estado Alemán, y 1860, cuando se produce la unificación de Italia. Entre ambas fechas se produce la unificación de Suiza y la eliminación de aduanas interiores en España, ambas en 1848.

Los tratados comerciales firmados durante el siglo XIX tuvieron algunos antecedentes de interés. Ya durante el siglo XVIII, el Reino Unido firmó importantes tratados comerciales.

El primero de ellos fue el tratado Methuen (1703), con Portugal, que otorgaba preferencias al vino portugués en Reino Unido y, en correspondencia, a los productos de lana británicos en Portugal, respectivamente (Irwin, 1995). Hume criticó este tratado por permitir la pérdida del mercado francés para los productos británicos a cambio del vino portugués, supuestamente de menor calidad.

Particularmente importante fue el Tratado de Utrech (1713), entre Francia y Reino Unido, que eliminaba prohibiciones e introducía por primera vez la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), que significaba que ambos países se otorgaban mutuamente el derecho a reclamar para sí las máximas ventajas comerciales que cada uno de ellos pudiera conceder a un tercero. Aunque los artículos que establecían dicha cláusula nunca fueron sometidos a la aprobación del Parlamento británico, por temor a ser rechazados, es conocida la trascendencia posterior de dicha cláusula.

El tratado franco-británico de 1783 preveía además la concesión de reducciones arancelarias mutuas. Sin embargo, la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas dejaron los tratados en suspenso hasta entrado el siglo XIX. Diversos intentos frustrados de acuerdos comerciales del Reino Unido con España, Polonia, Portugal y Prusia, llevaron al Reino Unido a profundizar la liberalización comercial, primero de forma unilateral y después reanudando la práctica de los tratados comerciales.

Francia, por su parte, también había iniciado reformas arancelarias en 1850, tendentes a reducir los gravámenes. El tratado más importante por su impacto en la política comercial del siglo XIX fue el tratado Cobden-Chevalier, entre Francia y Reino Unido, de 1860; ambos gobiernos vieron la conveniencia de firmar un tratado comercial para reducir tensiones diplomáticas en el continente. Entre los aspectos interesantes del tratado cabe mencionar lo siguiente: Era un tratado renovable cada 10 años. Francia abolió las prohibiciones y estableció aranceles máximos del 30 %, situándose la mayoría de los mismos entre el 10 % y el 15 %.

Reino Unido redujo el arancel al vino así como el número de bienes susceptibles de soportar gravámenes desde 419 a 48. Pero el aspecto más importante del tratado fue la introducción de la cláusula de Nación Más Favorecida, que imprimió gran dinamismo en el comercio internacional del siglo XIX. La aplicación del tratado fue diferente por ambos países. El Reino Unido redujo los aranceles a las importaciones procedentes de todos los países, mientras que Francia solo los redujo a las importaciones procedentes del Reino Unido. A partir de la firma de este tratado, diversos países se apresuraron a firmar acuerdos comerciales con Francia y Reino Unido, con objeto de asegurarse el trato de NMF; así lo hicieron Bélgica (1861), Zollverein (1862), Italia (1863), Suecia, Noruega, España, Países Bajos, en 1865 y Austria en 1866. Además, Zollverein firmó acuerdos que incluían la cláusula de NMF con Bélgica, Italia y otros países.

La diversificación de los flujos comerciales y el impacto liberalizador derivado de la firma de este tipo de tratados fue importante. En 1908 el Reino Unido había formado acuerdos que incluían la cláusula de Nación Más Favorecida con 46 países, Alemania con 30 países y Francia con 20. Con los acuerdos NMF los aranceles oscilaban entre el 8% y el 15 %, con máximos del 25 %, lo que suponía una importante reducción arancelaria, que habría de suponer un importante impulso al comercio internacional.

Podemos decir que la mayor liberalización comercial apenas dura 20 años de 1860-1880, con la caducidad de los tratados comerciales así como la presencia en el escenario internacional de nuevas formas de protección comercial.

Los avances técnicos, que contribuyeron a la expansión del comercio a partir de 1840, también dispararon las alarmas que determinaron la reacción proteccionista en los países europeos. En efecto, la mejora de las comunicaciones internas mediante el ferrocarril en USA y Rusia, así como los avances en el transporte marítimo, permitieron la comercialización de cereales de dichos países hacia el exterior; de manera que entre principios de los años 60 y finales de los 70, en

países como Bélgica, Francia y Alemania, la relación entre importaciones de cereales y producción interior aumentó desde el 3 al 20 por ciento.

La consecuencia de este incremento de la oferta de cereales fue una importante caída de precios, con el consiguiente deterioro de las rentas de los productores de los países importadores. La reacción de los países europeos fue incrementar los aranceles cuando se presentó la ocasión, es decir, en la renegociación de los tratados comerciales a partir de finales de los años 70 del siglo XIX. Así, en Alemania, que dejó de ser exportador neto para convertirse en importador neto, la reacción de Bismarck en 1879 fue incrementar los aranceles, tanto a productos agrícolas como a manufacturas. Francia, Bélgica, Suiza y Suecia también procedieron de forma similar en 1880. Fue también un momento propicio para que los grupos más nacionalistas retomaran los argumentos de Hamilton y List, en pos de la protección de la industria naciente.

Fue en esos procesos de revisión de las políticas comerciales cuando se comenzó a introducir nuevos instrumentos de política comercial, como las subvenciones, las cuotas y los aranceles compensatorios, que se generalizarían durante los años 20 y 30 del siglo XX. Estas actitudes dieron origen a disputas o «guerras comerciales» entre países: Francia con Italia y con Suiza, o Alemania con Rusia, lo que socavó el consenso en torno a las normas de las relaciones comerciales internacionales.

La ruptura del consenso político que significó la Primera Guerra Mundial se trasladó también al ámbito financiero, con la ruptura del patrón oro, y agudizó el giro proteccionista en el ámbito comercial, con la suspensión de los acuerdos y la generalización de las medidas proteccionistas mencionadas anteriormente.

Los diversos intentos de adoptar el patrón oro y los sucesivos abandonos por parte de los diversos países se realizaron sin coordinación aparente entre los gobiernos participantes. Estados Unidos en 1919 y Francia, Italia, Japón y Reino

Unido, a partir de 1922, participaron en diversos intentos. Sin embargo, el abandono definitivo del patrón oro no se hizo de forma coordinada por todos los países, lo que motivó el agravamiento de la situación. En general, los países que permanecieron en el sistema patrón oro fueron más perjudicados que los que dejaron flotando sus monedas, porque debieron llevar a cabo políticas monetarias restrictivas para mantener la paridad con el oro. Eso provocó, además, la reevaluación de sus monedas frente a las demás con el consiguiente deterioro de la competitividad exterior.

La falta de coordinación fue todavía mayor en el ámbito comercial. Como cincuenta años antes, de nuevo la caída de precios de productos agrícolas determinó en 1929 una nueva ola de proteccionismo: Alemania, Francia e Italia elevaron sus aranceles; en USA se promulgó la ley Smoot- Hawley en 1930, considerada como uno de los estandartes proteccionistas de la época y cuyo objetivo era paliar los efectos de la apreciación del dólar dentro del patrón oro; el Reino Unido estableció aranceles de emergencia en 1931, seguidos por el arancel general de 1932. Los instrumentos de protección propios de este giro proteccionista fueron diversos y comprendían desde los controles del tipo de cambio, controles burocráticos como licencias de importación, e instrumentos de política comercial como las cuotas e incluso las prohibiciones de importación.

En determinados casos también se adoptaron medidas administrativas restrictivas e incluso prohibicionistas de las transacciones financieras. El resultado fue un importante incremento de la protección comercial en los años 30, frente al período anterior a la guerra. Puede observarse que por razones de carácter comercial y monetario, el bilateralismo, que se había instituido en las relaciones comerciales a partir de 1860, fue sustituido por el unilateralismo, sin previo aviso. La ausencia de cláusulas u otro tipo de mecanismos que impidieran el retroceso en la liberalización comercial.

El proceso de cooperación comercial y financiera, que se inició después de la segunda guerra mundial, había de tener un papel determinante en la configuración de un marco estable de relaciones económicas internacionales. El liderazgo de los Estados Unidos y la aceptación por consenso de las nuevas normas de las relaciones comerciales y financieras internacionales era un hecho.

La firma del GATT en 1947, junto con la creación del FMI, constituyó un paso decisivo en el establecimiento de reglas que evitaran la adopción de medidas de forma unilateral por parte de los países, tal como había ocurrido en cada una de las ocasiones en que la economía internacional había sufrido una recesión. El GATT fue firmado inicialmente por 23 países, que se han incrementado hasta los 149 Miembros de la Organización Mundial de Comercio en la actualidad, lo que ha determinado su consolidación. Con el objetivo de la liberalización comercial, el GATT se dotó de principios generales, reglas y mecanismos de actuación y de una gran flexibilidad para adaptarse a las situaciones de excepción. Se trataba de crear un sistema de regulación del comercio internacional cuyos principios y normas permitieran su supervivencia incluso en las situaciones más difíciles de debilitamiento del consenso.

Sabemos que la participación de los países en los distintos espacios internacionales ha permitido institucionalizar el comercio internacional. Esto ha provocado que las distintas instancias internacionales jueguen un papel importante en el libre flujo o no del comercio. La importancia que tienen las instituciones se debe a que permite generar un entramado formal e informal que potencia certidumbre a los actores. Se sabe que con la creación del GATT (hoy OMC) se formalizan todas las inquietudes y necesidades en materia comercial. Dentro del GATT, el principio de nación más favorecida (artículo XXIV) enfatiza la idea de intercambios libres en situaciones de intercambio recíproco entre países integrados. En este sentido el inciso 5 del artículo XXIV establece: por consiguiente, las disposiciones del presente acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera, ni

el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.

Los principios generales de no discriminación y reciprocidad supusieron la extensión de la cláusula de NMF a todos los países firmantes del GATT.

Las negociaciones multilaterales desarrollaron el extenso acervo que constituyen las reglas, mecanismos y excepciones, tales como la de eliminación de cuotas, prohibición del dumping y de las subvenciones, así como abordar los temas que forman parte de las negociaciones multilaterales. Tan importantes como los principios y las normas establecidos por el GATT en las negociaciones multilaterales fueron las excepciones a dichas normas, sin las que posiblemente, la supervivencia del acuerdo hubiera resultado mucho más difícil.

Las excepciones han afectado a la cláusula de NMF, a la reciprocidad y a sectores y situaciones concretas. Así, pese a la cláusula de NMF, el GATT aceptó y reguló la existencia de acuerdos comerciales regionales; frente al principio de reciprocidad, se creó el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En otros casos quedaron excluidos de los acuerdos multilaterales sectores completos, como la agricultura, o gran parte de ellos, como el sector textil (Acuerdo Multifibras); también se han creado acuerdos plurilaterales o se acepta la utilización de cláusulas de salvaguardia en casos coyunturales. La proliferación de los acuerdos comerciales basados en las excepciones ha alcanzado tal magnitud que hay países en los que el arancel NMF se aplica a una minoría de socios comerciales. Mediante la generalización de la cláusula de NMF a todos los firmantes, el GATT pretendía superar el viejo sistema del bilateralismo, supuestamente fracasado durante el primer tercio del siglo XX y que en ocasiones se ha visto como un sistema contrapuesto al multilateralismo.

La firma de acuerdos regionales y bilaterales se ha acelerado durante las últimas décadas de manera que las relaciones comerciales internacionales se han hecho cada vez más densas y complejas.



Finalmente es importante considerar que los marcos o referentes institucionales en el ámbito comercial han experimentado cambios cuantitativos y cualitativos. En el primer caso, estos marcos se han incrementado en número lo que ha beneficiado en términos de solución a problemáticas comerciales. La presencia de estos marcos de cooperación permite su recurrencia y uso de la mayoría de los países. La diversidad de problemáticas convierte a estos nuevos espacios de cooperación en instancias complejas. La pluralidad de problemas de todos los países abarcan todos los sectores, y en muchos casos, estos son novedosos o con características particulares que representan un reto para estas instituciones comerciales. En ocasiones la resolución de problemáticas supone utilizar demasiado tiempo, como las sucesivas rondas Doha, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta lentitud estimula la idea de crear nuevos espacios, menos complejos y directos donde la voz de los actores se exprese y escuche. Es de considerar además que otros actores comerciales internacionales importantes como China, India, Rusia (bloque Brics) han surgido y participan en generar nuevas gobernanzas en torno al sistema comercial internacional.

Las ideas principales que se enfatizan en el capítulo implican que la categoría comercio internacional es importante su consideración y análisis en las agendas de los países; teóricamente, existen distintas categorías (ventajas absolutas, ventajas comparativas, comercio interindustrial, comercio intra-industrial, poder de negociación, etc) que son valiosas recuperarlas en el momento de reflexionar sobre los procesos de integración económica.

Sin duda los intercambios comerciales contienen elementos institucionales, a nivel internacional la creación y adecuación de espacios para canalizar demandas de los países responde a estas necesidades. Apreciamos que en el funcionamiento de estos espacios subyacen intereses económicos y comerciales de los países desarrollados, son estos países los que de manera sutil o coercitiva direccionan el

desempeño de estos espacios. Los distintos momentos históricos en términos comerciales hablan de la presencia española (siglo VXI), presencia inglesa (siglo XVII), presencia posguerra mundial de Estados Unidos.

Los intercambios comerciales se han incrementado en cuanto al número de participantes (a nivel global pocos países se encuentran desvinculados de los procesos de importaciones o exportaciones); la naturaleza de los intercambios se han complejizado y abarcan distintos y diversos sectores económicos (se pasa de las materias primas, a las patentes y productos con alto contenido científico); se aprecia competencias y complementación en los intercambios de los distintos bloques económicos (los países no comercian con otro país, sino el intercambio esta respaldado por los bloques económicos a los que pertenecen).

#### **2.4. Bilateralidad**

Se pueden advertir cambios de orden cuantitativo y cualitativo en los nuevos regionalismos. En lo que respecta al primero, las cifras nos indican que cuando el Acuerdo de Comercio sobre tarifas y aranceles (GATT) entró en vigor en 1948, los acuerdos de comercio eran casi inexistentes. En el marco del GATT, durante toda su actuación, en cerca de cuarenta años, fueron notificados un poco más de cien acuerdos bajo el artículo XXIV y la cláusula de habilitación. Desde que empieza a funcionar la Organización Mundial de Comercio (OMC), no sólo se multiplican el número de acuerdos, sino que la evidencia empírica muestra que un importante porcentaje (se estima alrededor del 55% el del comercio mundial) se desarrolla ya en el interior de los bloques económicos (Gilpin, 2001). En todas las áreas económicas regionales se puede observar una mayor concentración de los volúmenes de comercio e inversiones entre los países de la tríada regional mundial (Europa Occidental, América del Norte, Asia Oriental), paralelamente a un aumento del comercio intrazona en el conjunto de los intercambios mundiales.

Los cambios cualitativos en los procesos de regionalización se pueden apreciar ya que en las agendas de negociación de los nuevos acuerdos se incorporan temas

que ya no se refieren sólo a cuestiones arancelarias o comerciales, sino que pueden ser incluidas otras materias (inversiones, migraciones, terrorismo, mercado del trabajo, narcotráfico, transferencia de tecnología, políticas de cooperación industrial, etc.), abarcando incluso cuestiones de carácter tradicionalmente consideradas como del ámbito interno, soberano de un estado nación.

Es de advertir también que la suscripción de acuerdos se celebran acuerdos no sólo entre países, sino entre bloques, por ejemplo, la asociación bi-regional Unión Europea-América Latina, o los acuerdos Unión Europea-Mercosur (ambos aún en etapas de negociación). Cabe mencionarse que el regionalismo ya no es cerrado, sino que tiende a ser abierto, de carácter vertical y asimétrico, puesto que se puede dar entre países desarrollados y en vías de desarrollo, del norte y del hemisferio sur.

Además, los actuales esquemas de integración y cooperación regionales son acuerdos complejos, porque se desarrollan bajo una multiplicación de actores e intereses sectoriales. Sin duda las ideas de productividad internacional, competitividad, presencia internacional; vinculación e interlocución con los espacios dinámicos de la economía mundial; son las que guían y direccionan a los procesos de regionalización. Es importante que los procesos de regionalización considere además como premisas importantes la transformación real de las estructuras socio-económicas, el desarrollo y la dimensión social.

### **2.5.1. Relación México-Estados Unidos.**

En el análisis de la relación México-Estados Unidos, sin duda los elementos de historicidad son los que permiten identificar y darle seguimiento a los intentos de cooperación de ambos países. De acuerdo con Meyer (1992) la historicidad del comercio exterior mexicano se ubica en el siglo XVI tras la caída del poder español y el resurgimiento naval de Inglaterra, que al sucumbir, emerge la presencia comercial de Estados Unidos.

Para la política exterior mexicana, los Estados Unidos siempre han ocupado un primer lugar. En cambio, no ha ocurrido así con los vecinos del Norte, a los que sólo les ha importado México cuando sus intereses así lo han demandado, como, por ejemplo, en los casos de acontecimientos globales, o cuando se han cuestionado sus intereses hegemónicos. Entonces es cuando han recurrido a reforzar los lazos geopolíticos con sus vecinos más próximos y aliados naturales.

Las relaciones México-EUA han ido de la más profunda aspereza al más amplio sentido de cooperación. Nadie puede olvidar el gran deseo expansionista de EUA basado en el poderío militar que despojó a México de gran parte de su territorio a mediados del siglo XIX, así como la intromisión en sus asuntos internos.

Las tensiones y fricciones entre México y EUA comienzan prácticamente desde la guerra entre estos dos países de 1846-1848, cuyo resultado fue la pérdida de más de 50 por ciento del territorio mexicano, a favor de la expansión territorial estadounidense.

En un inicio las relaciones entre México y EUA se realizaron de manera informal, pero, en el marco de la proclamación de la doctrina Monroe en 1823, EUA empezó a presionar para cerrar un tratado comercial con nuestro país.

En 1822, M. Zozaya, embajador de México en los Estados Unidos, señaló dos inconvenientes de un posible acuerdo bilateral: su redacción en función de las leyes estadounidenses y el hecho de que nuestro país no contara con una marina mercante propia.

Desde mediados de 1825, el ministro plenipotenciario R. Poinsett entabló pláticas con el gobierno mexicano. Para EUA, era importante considerar la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida y la intención de México de dar más prebendas a EUA, en la discusión de un tratado comercial entre los países.

En 1827 se arribó un consenso comercial, incluyéndose la cláusula de la nación más favorecida, el compromiso de México de brindar protección militar a las caravanas que viajaran de Missouri a Santa Fe y la aceptación para entregar a

esclavos y fugitivos que hubiesen entrado en su territorio. Sin embargo, el senado estadounidense exigió algunas modificaciones para aprobar el texto anticipatorio del tratado comercial, y este fué posponiéndose. Los problemas en Texas complicaron la aprobación del tratado comercial; este problema crece e influye finalmente en la ruptura de relaciones entre México y los Estados Unidos. El tratado de amistad, comercio y navegación de México y Estados Unidos se aprobó en 1831 y fue ratificado en Washington el 5 de abril de 1835. Es importante observar que de manera paralela a la suscripción del tratado y hasta 1835, las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos fueron en aumento. Durante el período 1825-1835 las exportaciones se sitúan al rededor de 5 millones de dólares, en promedio; un repunte significativo se aprecia en los últimos años en este período. Las importaciones mexicanas sobrepasan los 5 millones de dólares en los años 1825-1826; 1831; 1834-1835. El saldo de la balanza comercial en esos diez años es equilibrado en general.

Pasaron varias décadas antes de que ambos países buscaran incrementar sus nexos comerciales a través de otro tratado formal, distintos eventos se desarrollan y posponen estos acercamientos, entre otros: la Guerra de Secesión de EUA; la Guerra de Reforma; el imperio de Maximiliano.

En estos momentos históricos México y EUA emprendieron la negociación de dos tratados más específicos con implicaciones comerciales: el tratado Forsyth-Montes de Oca en 1857 y el tratado McLane- Ocampo en 1859, que, sin embargo, no fueron ratificados.

Desde 1877 la economía mexicana creció de manera sostenida, bajo el impulso de la política del gobierno de Porfirio Díaz. Su lema gubernamental orden (fin a luchas políticas, centralización del poder) y progreso (transformación de infraestructura y capital financiero) resumen su visión de Estado.

En 1882, los gobiernos de México y EUA comenzaron a negociar un nuevo acuerdo comercial, que se suscribió en enero de 1883. A diferencia del primero, el nuevo tratado antepuso en importancia la reciprocidad a la cláusula de la nación

más favorecida, e hizo a un lado los derechos mercantiles de los extranjeros y el tema de los privilegios consulares. Asimismo, el texto dejaba fuera a los sectores productivos más relevantes de nuestro país -los granos básicos y los productos textiles-, de tal suerte que no los perjudicaba, y, desde la óptica mexicana, constituía la oportunidad de incrementar las exportaciones hacia la Unión Americana.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se construyó el sistema ferroviario, una de cuyas orientaciones fue la de llevar las vías férreas hasta la frontera para transformar minerales y materias primas al vecino país. Durante la administración porfirista se inicia la estructuración de un espacio fronterizo de México con EUA, pero poco articulado con la economía interna, en la medida de que diversas porciones de esta región fueron incorporadas al proceso expansivo de la Economía de EUA sobre el territorio mexicano (Gasca, 2002). En este sentido, el transporte ferroviario y las inversiones de EUA mineras y agrícolas se convirtieron en enclaves territoriales.

Es importante observar el comportamiento comercial que nos presenta la Secretaria de Hacienda, para el período (1870-1910) en donde se aprecia las exportaciones alcanzan niveles de 20 millones de dólares a precios corrientes, en los años 1890-1894; de 1906-1910 la cifra se sitúan como mínimo en 80 millones de dólares corrientes. Las importaciones mexicanas también reflejan en ese período un comportamiento ascendente, los últimos cuatro años, de 1906-1910, los niveles se sitúan en un rango promedio de 60 millones de dólares corrientes. El saldo de la balanza comercial en general fué favorable para México.

El crecimiento económico de la región fronteriza fue lento en las primeras décadas del siglo XX pero a partir del nuevo acuerdo de Roosevelt para conjurar la gran depresión y después la entrada de EUA en la segunda guerra mundial, produjeron importantes cambios económicos para los estados de la frontera en ambos lados y para los países en general. Previo a la guerra, el gobierno de EUA ejerció grandes presiones sobre el petróleo mexicano, por considerar que tenía derecho a llenar el vacío que dejaron las compañías extranjeras expropiadas en 1938, pero

la posición del gobierno de Lázaro Cárdenas fue muy firme para rechazarla (Gutiérrez, 1996).

Para el año de 1942 los dos países firmaron un acuerdo comercial en el que EUA enfatiza incluir dentro del convenio una cláusula de tratamiento nacional, que los protegiera frente a eventuales expropiaciones y le beneficiara frente a la inversión mexicana. En este convenio México evitó el libre comercio como principio de sus relaciones internacionales, en vistas de que el gobierno estaba comprometido con la política de sustitución de importaciones.

El acuerdo de 1942 fue relativamente efímero, terminando de forma oficial en julio de 1950. Posteriormente México rechazó la entrada al GATT en 1949 y la negociación de un nuevo convenio comercial con EUA, aunque esto no fue obstáculo para que la inversión extranjera de EUA fluyera a México para aprovechar las ventajas de la elevada protección

A partir de los primeros años de la posguerra, la agricultura de riego floreció en los estados fronterizos de México y EUA, considerándose como una de las actividades más importantes para la región. Posteriormente la manufactura se convertirá en importante para esta región, la cual sentó las bases para la actividad maquiladora.

En 1965 surgió el programa de industrialización fronteriza de México, con el objeto de crear empleo en las economías deprimidas del norte de México, a través de las empresas maquiladoras de exportación. Estas plantas ensamblan partes y componentes importados de EUA libres de impuestos, los cuales son exportados a EUA. Con este programa se benefician los inversionistas de EUA ya que pagan impuestos sobre el valor agregado por la manufactura en México. Se garantizaban bajo el auspicio de este programa la ausencia de huelgas, por medio de contratos de protección con los sindicatos mexicanos especialmente a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La actividad maquiladora se expandió durante los años 1970 y 1980 proporcionando empleo a miles de

trabajadores. Hacia 1980 la producción de las maquiladoras representaba 25% del total de las manufacturas de exportación.

La agudización de la competencia de los mercados y la pérdida de competitividad de EUA y hegemonía económica en la década de 1960-1970, comenzó a conformar el bloque económico de Norteamérica.

Se sabe que EUA fue perdiendo productividad desde los años sesenta, lo cual unido a la recuperación de los países europeos y de Japón, así como la recuperación de los países del sureste asiático le condujo a resultados adversos; su participación dentro de los países industrializados era de 44.% en 1950 y de 31.6 en 1980.

Ante esta situación, el gobierno de EUA comenzó a desarrollar diferentes estrategias para recuperar su dinamismo económico. El proteccionismo selectivo constituyó una primera línea de recuperación, mediante el cual se establecieron diversos grados de protección sectorial en términos de restricciones cuantitativas a la importación de ciertos productos. No obstante, esta acción tuvo resultados fallidos (Pipitone, 1994).

A partir de los años sesenta se inaugura una segunda estrategia, la contención salarial, misma que se alarga hasta principios de los noventa y que explica en buena medida la pérdida de la capacidad competitiva de la industria de EUA (Pipitone, 1994). A pesar de la baja de salarios reales, la productividad continuó deprimida y el país seguía perdiendo competitividad frente a Japón y el Bloque europeo. En los años ochentas, con la Administración de Reagan, se inician una serie de acciones estratégicas en materia económica; el adelgazamiento del Estado, el cual tampoco dio los resultados esperados. A pesar de que se recuperó el crecimiento en los ochenta, el ahorro interno y la productividad continúan deprimidos por lo que se recurrió al endeudamiento y al déficit presupuestal creciente. Es en este contexto que el TLCAN podría considerarse como una acción estratégica más por parte de EUA para salir del estancamiento productivo.



En noviembre de 1987, EUA y México formalizan el documento sobre entendimiento bilateral sobre el comercio de y la inversión denominado Marco de Principios y procedimientos de consulta respecto a Comerciales y de inversión.

Antes de este acuerdo, no había habido ningún marco legal para regular las relaciones comerciales entre los dos países. Hay dos partes en el acuerdo, uno sirve como un mecanismo para hacer frente a las cuestiones comerciales, y la otra establece una agenda para la eliminación o reducción de las barreras comerciales. Siete temas fueron incluidas en la agenda de futuro posible discusiones: textiles, la agricultura, el acero, la inversión, la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual, electrónica, e información sobre el sector de servicios.

En virtud de este acuerdo marco, dos acuerdos sectoriales fueron alcanzados que liberalizó el comercio de acero, textiles y alcohol y bebidas. Además, los grupos de trabajo comenzaron reunión sobre la agricultura, la industria, los servicios, los aranceles, y los derechos de propiedad intelectual.

En octubre de 1989, los dos países entraron en un segundo oficio y la comprensión de inversión El llamado Acuerdo relativo al Comercio y la Inversión negociaciones de facilitación. Este acuerdo basado en el trabajo del acuerdo de 1987, que establece un proceso de negociación para la expansión del comercio y oportunidades de inversión. Estos dos acuerdos mejoraron las relaciones comerciales entre México y EUA y en general beneficiaron las relaciones comerciales entre los países.

La economía de EUA se recuperó desde finales de 1992 y obtuvo en los siguientes cinco años una tasa anual de crecimiento del PIB cercana a 3%; alcanzó una tasa anual de inflación menor a 3% igualmente y disminuyó su tasa de desempleo y las empresas bajaron su endeudamiento. Sin embargo persiste su déficit comercial.

Si bien se está dando una reestructuración productiva, existe todavía una situación dual en la industria y en los servicios junto a sectores con alta intensidad de capital e investigación y desarrollo tecnológico; los cuales han tenido un alto crecimiento

de productividad y mayor empleo. De acuerdo con la OCDE (1998), también se observó en ese período sectores de baja tecnología que han tenido tanto un crecimiento de la productividad inferior al promedio, como una caída del empleo más rápida que el promedio.

Otro elemento importante en la consolidación del TLCAN se encuentra en la idea de EUA de formar la llamada Comisión Trilateral, en la década de los setenta, con el fin de asegurar su seguridad económica a través de condiciones que permitieran lograr un nivel satisfactorio de gobernabilidad en el mundo, sobre todo en los países en desarrollo. El logro de la seguridad nacional, desde la perspectiva de EUA, se logra mediante la promoción del crecimiento económico de los países pobres; con la consolidación de este crecimiento llevaría aparejado un proceso de democratización gradual que ayudaría a mantener un clima de gobernabilidad. Sin embargo las guerras constantes que han mantenido EUA y sus constantes intervenciones militares le han creado un clima adverso en muchos países, sobre todo en el mundo árabe. El rechazo a la política imperialista de EUA culmina con el ataque terrorista el 11 de Septiembre de 2001 a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono, lo cual lleva a EUA a la guerra contra Afganistán y al endurecimiento de su política de seguridad nacional. Poco después EUA desata una guerra contra Irak, lo cual ha provocado tensiones en las relaciones internacionales. Estos acontecimientos en el siglo XXI han afectado negativamente las relaciones de México y EUA y han repercutido en el desempeño de TLCAN. En este sentido, la atención de EUA se brinda la seguridad mundial y de su territorio nacional.

Los políticos y altos funcionarios públicos de EUA han puesto por delante la necesidad de fortalecer la democracia en el resto del mundo, aún cuando en lo interno su política sea totalmente contraria en situaciones como discriminación racial, deportaciones, o los constantes conflicto presupuestales entre demócratas y republicanos.

En la etapa neoliberal el discurso de la democratización se ha acentuado tanto en el actuar de la administración federal de EUA como en las decisiones de sus

multinacionales ubicadas sobre todo en el tercer mundo. En este sentido es importante referir, que el 21 de Septiembre de 1993, Anthony Lake, Director del consejo de seguridad de la Casa Blanca, en un discurso enfatiza que: es necesario fortalecer una comunidad de democracias de mercado; ayudar a estimular y consolidar nuevas democracias económicas de mercado; contener la agresión y apoyar la liberalización de mercados hostiles a la democracia y los mercados; impulsar una agenda humanitaria, trabajando para que la democracia y las economías de mercado se arraigen en las relaciones de mayor preocupación humanitaria (El Financiero,1993).

La crisis de 1982 en México desembocó en un drástico programa de reordenamiento neoliberal de corto plazo, acompañado de un cambio estructural de mediano y largo plazo que derivó en la apertura comercial y financiera de la economía mexicana. La liberación comercial comenzó con la entrada al GATT en 1986 y la liberación financiera en 1989. Después de 1990 comienza la negociación del TLCAN. De acuerdo con algunos autores con la entrada del TLCAN en 1994 se han fortalecido y reorientado la idea de corredores industriales que desde la década de los ochenta comenzaron a desarrollar las empresas transnacionales.

De acuerdo con Gazca (2002) son cuatro los principales corredores: del pacífico; corredor oeste; corredor centro; corredor del Golfo. Además se desarrollan proyectos de infraestructura para unir a los países del TLCAN, así se habla de proyectos carreteros como la Interstate 69; la supercarretera TLCAN o interstate 35; corredor camino real; corredor Canamex.

Finalmente es importante mencionar que reflexionar sobre el concepto de regionalización supone estudiar los principios e ideas comerciales y financieras que han direccionado el actuar de EUA hacia la región. Estados Unidos de Norteamérica históricamente ha estado interesado en tener una presencia en la región latinoamericana. En la interlocusión con la región subyacen ideas comerciales e imperialistas. Su interés estratégico, ha sido un eje importante en su política exterior. Puede establecerse que desde 1889 hasta finales de la segunda guerra mundial, EUA explicita su interés por la región latinoamericana. Las

distintas conferencias de Estados Unidos con países de la región así lo indican. En este sentido, en la IV Conferencia Internacional Americana en la Habana, en 1928, se presentan y discuten propuestas respecto al derecho internacional y orden jurídico interamericano; en esos momentos, se explicita las intervenciones de EUA tanto en México, Haití y República Dominicana y la práctica estadounidense eran los principios de la Doctrina Monroe.

En la Conferencia Interamericana Extraordinaria para la paz (celebrada en Buenos Aires), se plantea la necesidad de adoptar estrategias y mecanismos en contra de las agresiones provenientes de otras regiones mundiales, esto se retoma y enfatiza, en la siguiente reunión, en el VIII Conferencia Interamericana celebrada en Lima Perú en 1938, cuando se establece la disyuntiva: América para los americanos o América para los Europeos. A partir de estos momentos se empiezan a desarrollar y consolidar acuerdos y ayudas para la región, como el Tratado con Brasil en 1939.

Podemos establecer que desde la perspectiva de EUA, históricamente se ha buscado en la región la ampliación de mercados externos tanto en términos comerciales como financieros; en términos de política exterior, se privilegiaba la idea de contrarrestar la presencia de otras potencias capitalistas en la región, principalmente la alemana, así como la de sensibilizar, consolidar e institucionalizar en la región formas y procesos para dirimir diferencias, la búsqueda conjunta de la paz, la defensa homogénea de la región. Las administraciones presidenciales estadounidenses de T. Roosevelt (política del buen vecino); W. Taft (diplomacia del dólar); W. Wilson (crítica a las viejas relaciones y propuesta de nuevas relaciones); Kennedy (Alianza para el Progreso); G. Bush (Iniciativa para el Proyecto de las Américas: comercio no deuda) evidencian el interés por vincularse con la región en los planos comerciales, políticos, económicos y financieros.

### **2.4.2. Relación EUA- Canadá**

Los inicios de intercambio comercial entre ambos países la podemos localizar el 29 de abril de 1776, fecha en la cual llegó a Montreal una delegación encabezada por Benjamín Franklin para convencer a los canadienses a que se unieran al movimiento de las trece colonias para independizarse de Inglaterra. A pesar del empeño de los estadounidenses y después de varias semanas de negociaciones, los canadienses prefirieron continuar fieles a la metrópoli, de la que no se independizaron sino hasta un siglo después, en 1867.

Entre 1854 y 1866 se mantiene una zona de libre comercio integrada por ambos países, que, sin embargo, no habría de sobrevivir a los desacuerdos surgidos durante el proceso de la guerra civil de EUA. Esta iniciativa parte de los canadienses, de mantener un espacio de intercambio preferencial con EUA, esta entra en crisis en 1866 por decisión del congreso de Estados Unidos.

Entre el período de 1869-1874, Canadá procura restablecer el acuerdo de zona de libre comercio del año 1854; esto se logra parcialmente hasta 1911 con el término del gobierno liberal encabezado por W. Launer.

A partir de 1879, pasando por la década de 1910 y hasta la primera mitad de 1930, Canadá y EUA asumen una actitud de corte proteccionista con estilos de comercio distintos. Puede observarse que en EUA el crecimiento industrial estuvo acompañado de una reducción progresiva del coeficiente de apertura; mientras que en Canadá se da una combinación de una política industrial activa con la participación creciente del comercio exterior, tanto de las exportaciones como de las importaciones. Rasgos de mayor entendimiento comercial y de integración entre estos dos países se observan, teniendo como elementos comunes: proximidad geográfica, niveles de ingreso, patrones de consumo.

Distintos intentos de cooperación comercial se presentan en distintos momentos históricos, pero se presentan otras prioridades en las agendas de los países.

Después, entre 1934 y el final de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo periodo de relaciones comerciales daría lugar a otros acuerdos librecambistas.

En 1934, bajo la tutela del Secretario de Estado Cordell Hull, se aprobó en EUA el acta para acuerdos de comercio recíproco, y en 1935 se firmó un acuerdo bilateral, que redujo los aranceles y que habría de ser ampliado en 1938. En 1941, se suscribió un importante acuerdo bilateral para el cambio de equipo y material de defensa, y en los años siguientes el Primer Ministro canadiense, MacCkensie, intentó sin éxito la obtención de un nuevo acuerdo de libre comercio global.

En la segunda mitad de los años cuarenta, Canadá inició una reconversión industrial, que se acompañó de una apertura a la inversión extranjera directa y un desarrollo industrial vinculado a la economía estadounidense, abriendo así una nueva etapa de relaciones bilaterales.

A partir de 1947, ambos países participaron activamente en los esfuerzos realizados en el seno del GATT para liberar el comercio internacional de los obstáculos heredados del proteccionismo de los años treinta. En este sentido, y debido a la no concreción de amplios acuerdos con Estados Unidos, Canadá decidió que las negociaciones del GATT eran la mejor forma de obtener una reducción de las barreras al comercio, como así fue en las dos décadas posteriores.

El espacio comercial proporcionado por el GATT le da la oportunidad tanto a EUA como a Canadá de alcanzar reducciones arancelarias además de eliminar gradualmente obstáculos y otras barreras en el terreno comercial.

Se realizaron dos nuevos intentos por establecer un acuerdo bilateral de libre comercio en 1947 y 1953, los cuales no se materializaron. En 1965 se firmó el conocido "Auto Pact" (Pacto del Automóvil), que liberaliza el comercio de automóviles, autobuses, camiones y sus componentes, eximiéndolos de impuestos, y que habría de servir de antecedente fundamental para el acuerdo (ALC) de 1987. En los años cincuenta y sesenta, los dos vecinos americanos

celebraron una serie de tratados bilaterales sobre compras gubernamentales en el área de defensa.

En 1968 llegó al gobierno Trudeau, quien fue Primer Ministro hasta 1984 el cual establece una serie de cambios en la política económica, en el área de relaciones exteriores, de inversión extranjera y en el área de energéticos. Las ideas económicas eran de corte keynesiano y proteccionistas.

En 1973, se creó la Agencia de Examen de la Inversión Extranjera y, en 1975, la sociedad Petro-Canadá y el programa energético nacional. Sin embargo, las dificultades económicas de principios de los 80 y las tendencias proteccionistas de EUA hicieron que Canadá se acercara a éste para buscar un nuevo entendimiento. A finales de la década de los setenta, EUA decide promover una nueva ronda de negociaciones multilaterales del GATT que incluyera temas vinculados a los servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual y los productos agrícolas. Durante ese mismo período Canadá enfatiza y enarbola las premisas del multilateralismo en la ronda de Tokio. Debido a que los resultados de la reunión ministerial del GATT de 1982 no fueron del agrado de EUA, porque se consideraba que no satisfacía sus intereses, se tuvo que considerar nuevas estrategias, entre las que destacaron el proteccionismo y el bilateralismo, como, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio con Israel, que se llevó a cabo más por motivos políticos que comerciales.

Durante 1982, el comité permanente de asuntos extranjeros del Senado canadiense se pronunció en favor de la liberalización comercial con EUA, y el gobierno de Trudeau asumió una opinión semejante. Esto abrió una brecha para que se pensara en crear un mercado común a tres (EE.UU. - Canadá - México), lo que fue rechazado por México desde un principio.

En la primera mitad de la década de los ochenta, Canadá y EUA llevaron a cabo conversaciones oficiales para la constitución de un mercado común, mientras que México, tras pasar una dura crisis, buscaba lograr las condiciones adecuadas para una futura estabilidad, descartando, por tanto, ese mercado común.

En 1983, el gobierno canadiense, como consecuencia de la recesión de 1982 y a la luz el colapso de los precios del petróleo, decidió seguir una política más conciliatoria respecto a la inversión extranjera, y se orientó a iniciativas comerciales. Así, en agosto de 1983, el gobierno de Trudeau promovió la revisión de la política comercial, que sentaría las bases para negociaciones sectoriales con EUA encaminadas a un libre comercio en determinados sectores. Algunos de estos sectores son el acceso al mercado estadounidense de la petroquímica y la compra gubernamental de vehículos para el tránsito urbano. Se puede decir que lo que Canadá no consiguió en el GATT, lo obtuvo con Estados Unidos, quien sí respondió favorablemente.

Mulroney fue elegido primer ministro en 1984 y, bajo su gestión, se iniciaron las conversaciones que llevaron al acuerdo de 1987. En 1985, el Primer Ministro canadiense propuso a Ronald Reagan retomar el viejo tema de la integración, ya que, para entonces, cerca del 80% de los intercambios bilaterales se hacían en condiciones muy próximas al libre comercio.

En marzo de 1984, los dos presidentes firmaron una Declaración sobre el Comercio de Bienes y Servicios favorable a la liberación, y siete meses después, en octubre, suscribieron un compromiso para iniciar negociaciones sobre un acuerdo global, de tal forma que, en junio de 1986, éstas se iniciaron normalmente<sup>848</sup>. Las conversaciones siguieron su curso, hasta el 2 de enero de 1988, en que Canadá y EUA firmaron el TLC, que entró en vigor el 1 de enero de 1989.

Los objetivos del acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá fueron:

La eliminación de barreras al comercio bilateral de bienes y servicios; facilitar las condiciones de competencia leal dentro de la zona de libre comercio; la liberalización de las condiciones para la inversión de capital; establecer procedimientos efectivos para la administración conjunta del acuerdo: resolución de controversias; establecimiento de una futura cooperación en el comercio bilateral y multilateral.



Por lo que se refiere al contenido, este acuerdo regula, entre otras materias, las siguientes: incorpora la cláusula de los derechos adquiridos (“grandfather clause”), por la que se garantiza que el acuerdo de libre comercio afecte a las leyes nuevas y no a las existentes (con excepción de las barreras arancelarias); crea un área comercial en la que se eliminan las restricciones al intercambio entre los Estados partes, comprendiendo todos los sectores de la economía, incluso la agricultura, los servicios (también los financieros), los derechos de la propiedad intelectual, medidas en materia de inversión extranjera, y el derecho al libre establecimiento, y permite a los signatarios mantener sus políticas en relación a terceros países.

Se establece la eliminación para 1999 de todas las tarifas aduaneras que pesan sobre el comercio bilateral; adopta criterios rigurosos en cuanto al origen y la procedencia de las mercancías a fin de asegurar a las compañías establecidas en esos países la exclusividad de los beneficios del acuerdo; se ratifica el protocolo sobre la industria automovilística firmado en 1965.

También se definen los procedimientos para armonizar las normas técnicas a fin de impedir que éstas se transformen en barreras comerciales; se eliminan, parcialmente, los subsidios a la agricultura y se establece un régimen de consultas semestrales para el seguimiento recíproco de las políticas adoptadas en este sector; crea mecanismos permanentes de consultas para armonizar las políticas del sector energético; busca que haya transparencia en la administración de las compras gubernamentales para evitar la competencia desigual entre los proveedores de bienes y servicios al sector público; se convienen normas ágiles para la prestación de servicios, la realización de inversiones y la migración temporal; crea dos foros: uno para la resolución de las controversias relativas al uso de subsidios y derechos compensatorios, y el otro para resolver las disputas, que, en general, se den, con motivo de la aplicación del tratado; se establece que el tratado es complementario a los compromisos adquiridos en el seno del GATT, y en muchas áreas constituye y se expande sobre obligaciones existentes bajo este acuerdo internacional. En sectores como agricultura, subsidios, propiedad intelectual y compras gubernamentales, los dos países acuerdan mayor

cooperación en la Ronda Uruguay sobre negociaciones de comercio multilateral. Puede establecerse que parte de la liberalización que los dos estados establecieron en el marco de este acuerdo ya se hacía anteriormente según el modelo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Finalmente establecemos que en el capítulo se plantea la idea de considerar aspectos y dimensiones importantes en el comercio internacional, las categorías ventajas comparativas, comercio estratégico inter industrial, comercio intra industrial. Los cuales si se analiza la estructura de las exportaciones de los países del TLCAN se aprecian, particularmente en el sector automotriz y manufactura. Las vinculaciones intra industrial generan fortalecer las distintas etapas de los procesos productivos a través de sus distintas unidades y estructuras empresariales ubicadas en otras latitudes. Los intercambios comerciales y de inversión buscan aprovechar las ventajas fiscales y laborales en los países donde se instalan. Existe una relocalización de las plantas productivas cuando estas condiciones cambian. Al existir un fortalecimiento de sus cadenas productivas no existe un beneficio ni impacto económico hacia otras cadenas productivas fuera del corporativo, en este sentido son excluyentes.

En México la presencia de estas dimensiones se localizan en los estados cercanos a Estados Unidos de Norteamérica; en el caso de Canadá, en sus principales provincias, Quebec y Ontario. La existencia de sectores económicos tecnologizados potencia las inversiones y la articulación de las cadenas productivas. En el marco del TLCAN grupos financieros poderosos de EUA han canalizado sus inversiones principalmente en el sector automotriz (General Motor, Ford Motor, Chrysler) y también en sectores de telecomunicación, energía.

Elementos de historicidad nos permiten estudiar y analizar las relaciones comerciales de los países miembros del TLCAN.

## C A P Í T U L O   I I I

### **LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS PAISES PERTENECIENTES AL TLCAN.**

En este apartado se reflexiona sobre la consolidación de espacios internacionales que influyen en la elaboración de políticas nacionales. Consideramos que a nivel nacional cada país delinea y caracteriza sus prácticas comerciales como proteccionistas o como liberales considerando su inclusión en el escenario internacional. En el apartado se señala que los ámbitos económicos y comerciales son altamente institucionales, ya que las prácticas de importación, exportación y de inversión deben soportarse por normas y leyes, y representan las directrices que demandan y necesitan los principales actores. Estos entramados forman parte del nacimiento mismo de los países y estos delínean actualmente los distintos perfiles de los países participantes del TLCAN. Se aprecian, sin embargo, cambios cuantitativos y cualitativos en cada uno de las áreas económicas.

#### **3.1. Planeación económica y comercial**

La vinculación de los procesos de planeación con los procesos de estrategias comerciales resulta pertinente, en virtud de que los valores de progreso y paz se han vinculado con el comercio y constituyen la base del liberalismo económico y del orden internacional. El rublo comercial y el rublo internacional son elementos que han estado presentes en los ejercicios de planeación pública. Sobre todo si consideramos la interrelación que muestran algunos países en diversos renglones y con la presencia de diversos actores además de los Estados. Las relaciones entre los países actualmente se han intensificado, constituyen relaciones densas y complejas.

Reflexionar sobre la relación entre crecimiento económico y comercio exterior es recurrentemente tema de debates y posicionamientos sobre todo si se revisan las

distintas evidencias prácticas, los hechos históricos y los elementos del derecho internacional.

En este sentido, puede referirse que en general las posiciones de pensadores sobre las bondades del comercio-crecimiento incluyen: el crecimiento de las exportaciones ha sido históricamente, superior, al de la producción sobre todo después de la guerra; las ganancias que un país puede sacar del comercio son demasiado grandes como para ser ignoradas; un país no puede salirse de las grandes corrientes internacionales poseedoras de capitales, tecnología y savoir faire (know how).

La OCDE, en este sentido, enfatiza la idea de bondades del trinomio comercio-liberalización-bienestar; refiere que en 1992- 1993 se aprecia un mejoramiento del bienestar tanto para países pertenecientes a la OCDE como países fuera del mismo. Otros organismos internacionales como el GATT (hoy OMC) muestran resultados de bienestar similares a los de la OCDE. Ambas organizaciones son categóricas cuando afirman que se tienen buenas razones para pensar que las ventajas que los países sacarían de la liberalización del intercambio son superiores; que después de la guerra el comercio internacional y las inversiones internacionales se han incrementado mucho más rápidamente que el PIB.

El libre comercio es presentado generalmente como un principio normativo suficientemente bien establecido para que de todas las opciones comerciales, sea esta la que ofrezca mayores garantías de eficacia y bienestar (Krugman, 1993).

Los efectos dinámicos derivados del comercio exterior, debe priorizarse en la agenda del Estado. En este sentido, el Banco Mundial (1991) prioriza el las estrategias hacia el exterior en virtud de permear el crecimiento de los países. Dicho organismo refiere que una estrategia orientada hacia el exterior está caracterizada por la ausencia de discriminación, a nivel de la política comercial e industrial; favorecen la producción para el mercado interno a expensas de las exportaciones.

Muchos economistas liberales han enfatizado insistentemente en la relación exportaciones- crecimiento económico, sobre todo si se analizan las economías dinámicas de Asia.

Existe por otro lado, grupos de pensadores, que cuestionan las virtudes del comercio internacional y el libre comercio, así, de acuerdo con esta línea de pensamiento, un comercio próspero sin crecimiento económico ni creación de empleos vigorosos cuestiona fuertemente el lazo entre estas categorías económicas. Algunos pensadores sociales refieren y enfatizan la idea de la dimensión social del comercio, así como las ideas de estancamiento de los salarios y el empleo.

Kapstein (196), Bhagwati y Dehejia (1994) defienden la idea de que el libre comercio y la apertura económica favorecida por el comercio internacional no va necesariamente en el sentido de un progreso social, esencialmente, porque la optimización de las ganancias de las empresas supone la búsqueda de los costos de producción mas ventajosos, lo que pone en peligro a los trabajadores menos especializados.

Richardson (1995) indica que a corto plazo, el comercio podría contribuir para reforzar las desigualdades salariales, mientras que a largo plazo estimularía el crecimiento económico. Existen grupos de pensadores sociales, que ponderan la idea de que los lazos comercio internacional-salarios constituyen problemáticas sociales vigentes, que requieren análisis más amplios.

Existen grupos de pensadores sociales que analizan las vinculaciones posibles entre comercio e inequidades sociales sobre las que no ofrecen conclusiones definitivas (Baldwin, 1995; Bloom y Brender, 1993).

Gastón y Trefler (1995) enfatizan que el aumento de las importaciones puede estar ligado negativamente a los salarios y que el proteccionismo no asegura un alza de los salarios.

Dentro de otra perspectiva, grupos de economistas, rechazan ver en las políticas discrecionales del Estado la solución a los problemas de un mercado de trabajo vulneralizado por la apertura comercial de los países. Krugman (1996) enfatiza que los factores estructurales (riesgos de inflación, políticas fiscales expansivas, aumento de gastos públicos) y tecnológicos explican la contracción del empleo y los salarios de los trabajadores menos especializados

De acuerdo con Dornbusch (1992), Van de Berg (1997) existen pocas evaluaciones cuantitativas de los efectos benéficos de las reformas comerciales y de la contribución real del comercio exterior al crecimiento de los países en desarrollo.

En lo concernientes al vínculo crecimiento y apertura comercial la mayor parte de los estudios no son concluyentes (Rodrik 1991; Agosin 1994).

Las ideas que predominan en algunos grupos de pensadores sociales, son: las reformas económicas son necesarias para eliminar fuentes de desequilibrios; las reformas económicas producen efectos estimulantes a la economía y a las inversiones; la implementación de las reformas económicas ha tenido costos sociales elevados; los resultados de las reformas económicas han sido insatisfactorios y frágiles.

La combinación de las políticas macroeconómicas y de las políticas de liberalización comercial han sido también temas de reflexión. Los argumentos que se presentan son: las políticas de estabilización y las reformas económicas y comerciales, deben ser conducidas en paralelo, para ser eficaces, según las agendas y según los objetivos que les son propios, más que estar ligadas como componentes complementarios de un mismo programa (Fanelli y Frenkel, 1994; Rodrick (1998). En segundo lugar, también se reflexiona sobre la idea de que las políticas de estabilización se vuelven contraproducentes, muy rápidamente, cuando instauradas de manera brutal en un contexto de crisis aguda, se combina con reformas de comercio exterior precipitadas.

Las políticas de estabilización tienen como efecto provocar una severa compresión de la demanda interior, lo que crea una situación poco propicia para la inversión, la modernización y la reestructuración de la economía. Grupos de economistas, a su vez, refieren la idea de que las reformas económicas tienden a subestimar la capacidad de adaptación de la economía y de manera inversa, a evaluar mal los comportamientos de los agentes económicos (sobre todo los riesgos y la competencia).

Agosin y Tessie (1993) y Skott y Larudee (1998) refieren que la apertura comercial precipitada puede contribuir a la desaparición de una parte importante de las industrias desarrolladas durante el período de industrialización sustitutiva y ser el origen de un rompimiento de las estructuras industriales y de las reducciones de empleos.

Estudios comparativos de corte cualitativo de los países de América Latina y de Asia de sus políticas comerciales abre la discusión sobre los factores mas cualitativos del crecimiento; así, el estudio de la naturaleza y calidad de la intervención del Estado (compromisos políticos, superación a presiones de grupos de interés, capacidad para disciplinar los distintos actores de la economía) además de la capacidad de la economía para generar su propia dinámica de desarrollo son necesarios.

Sobre la idea de desarrollo, la CEPAL por su parte, reflexiona sobre la necesidad de buscar un cambio estructural. Agrega que la categoría económica que es necesario enfatizar es la eficiencia. Esta categoría debe analizarse tanto desde la perspectiva de Schumpeter (sectores de conocimiento, innovación y difusión del conocimiento) como desde la perspectiva Keynesiana (crecimiento de la demanda interna y externa).

El cambio estructural debe transformar el producto interno, la calidad del comercio internacional, el empleo y el patrón de especialización.

De acuerdo con la CEPAL se debe buscar un cambio estructural virtuoso, en el que la política industrial se convierta en competitiva y logre una diversificación de las estructuras productivas. Se prioriza sobre la idea de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante.

La búsqueda de desarrollo, refiere la CEPAL, busca un cambio de las estructuras productivas, un crecimiento y una búsqueda de la igualdad. Es necesario integrar el corto plazo, el largo plazo, las fluctuaciones de los ciclos económicos y el crecimiento.

Finalmente considerando que los ejercicios de planeación económica y dentro de estos, los ejercicios de planeación comercial, se han institucionalizado y son de carácter obligatorio para los Estados, es pertinente apreciarlos a la luz de las experiencias de integración de países integrantes del TLCAN.

### **3.2. EUA: elementos de su política económica y comercial**

Sin duda una forma de apreciar la influencia de un proceso comercial como el TLCAN es analizar las distintas mutaciones o transformaciones de la economía de los países miembros, ya que estas representan y materializan los objetivos y propósitos de las decisiones en la arena pública. En general podemos decir, que en el caso de EUA a pesar de ser un miembro activo e interesado en el proceso del TLCAN los resultados respecto de este proceso, no son espectaculares como habían considerado. Se observa movimientos en algunas áreas económicas, en términos de desregulación, pero estas obedecen más a sus compromisos contraídos en otros espacios internacionales, que derivados del TLCAN. Es de considerar que los ámbitos comerciales y financieros son altamente institucionales ya que brindan protección, seguridad y estabilidad. Se aprecia en EUA una red compleja y basta de normas y de leyes, que guían y direccionan sus prácticas económicas, comerciales y de inversión.



La recuperación económica de EUA ha sido lenta a partir de la crisis financiera de 2008. El crecimiento del PIB real fue positivo tanto en 2010 como en 2011, con aumentos del 3 y del 1,7%, respectivamente, en comparación con el -3,5% de 2009. El PIB real ha crecido desde el tercer trimestre de 2009, impulsado, por el gasto de los consumidores, las inversiones internas privadas brutas y las exportaciones. Se han adoptado diversas políticas o medidas que han tratado de impulsar la economía, como las diversas reforma del sector bancario y financiero, la atención en el reequilibrio presupuestario, la reducción de la deuda de los hogares, la reducción de la deuda del sector financiero y el aumento de la inversión empresarial. Como se sabe los beneficios de las empresas estadounidenses y la renta personal aumentó a partir de 2010, pero los niveles generales de desempleo siguen siendo problemáticos así como los persistentes problemas en el sector de vivienda.

Según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (2013) las perspectivas para EUA para los años 2012-2016 se prevé un crecimiento promedio del 2%; sin embargo entre los principales factores que pesan en las perspectivas de crecimiento futuras de EUA pueden mencionarse la debilidad de la recuperación mundial, incluidos los efectos de la crisis de la zona euro, y el posible endurecimiento de su política presupuestaria en el futuro. Comercialmente el sector servicios de EUA muestra mayor y es el que aporta al PIB. Durante los últimos diez años, en EUA se han instrumentado varias políticas para lograr el equilibrio interno e internacional, en el cual se enfatizan y estimulan las exportaciones y las inversiones.

**EUA: Algunos indicadores macroeconómicos**  
(Miles de millones de dólares EE.UU. y porcentajes)

|   | 2008     | 2009                   | 2010     | 2011 <sup>a</sup> |
|---|----------|------------------------|----------|-------------------|
| PIB (miles de millones de \$EE.UU. corrientes)                              | 14.291,5 | 13.939                 | 14.526,5 | 15.094            |
|   |          | (variación porcentual) |          |                   |
| PIB real (basado en miles de millones de dólares EE.UU. de 2005 constantes) | -0,3     | -3,5                   | 3,0      | 1,7               |
| <b>Gastos de consumo personal</b>   | -0,6     | -1,9                   | 2,0      | 2,2               |
| <b>Ahorro e inversión</b>   |          | (porcentaje del PIB)   |          |                   |
| Ahorro bruto  | 13,4     | 11,5                   | 12,5     | 13,0              |
| Ahorro privado bruto  | 16,0     | 18,4                   | 19,2     | 19,0              |
| Ahorro público bruto  | -2,6     | -7,0                   | -6,6     | -5,9              |
| Ahorro neto   | 0,4      | -1,9                   | -0,4     | 0,1               |
| Tasa de ahorro personal<br>(en porcentaje de la renta disponible)           | 5,4      | 5,1                    | 5,3      | 4,7               |
| Inversión interna bruta   | 18,1     | 14,7                   | 15,8     | 15,9              |
| Inversión interna privada bruta   | 14,6     | 11,1                   | 12,4     | 12,7              |
| Inversión pública bruta   | 3,5      | 3,6                    | 3,5      | 3,2               |
| Inversión interna neta  | 5,1      | 1,3                    | 2,9      | 3,0               |
| <b>Tipos de interés</b>   |          | (porcentaje)           |          |                   |
| Tipo de los fondos federales, efectivo <sup>b</sup>                         | 1,92     | 0,16                   | 0,18     | 0,1               |
| Tipo de los pagarés del Tesoro (vencimiento a 10 años)                      | 3,66     | 3,26                   | 3,22     | 2,78              |
| <b>Deuda pública federal</b>  |          |                        |          |                   |
| Valor (miles de millones de \$EE.UU., al cierre del ejercicio fiscal)       | 5.803,1  | 7.544,7                | 9.018,9  | 10.128,2          |
| Porcentaje del PIB <sup>c</sup>   | 40,5     | 54,1                   | 62,8     | 67,7              |
| <b>Empleo</b>   |          |                        |          |                   |
| Tasa de desempleo   | 5,8      | 9,3                    | 9,6      | 9,0               |

*Fuente:* Secretaría de la OMC; Oficina de Análisis Económicos; Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos.

En el terreno comercial se aprecia en EUA que históricamente, desde la presidencia de Roosevelt (1934) hasta nuestros días el peso específico que tiene Estados Unidos de Norteamérica en el comercio mundial es medular. De acuerdo con la teoría de estabilidad hegemónica se enfatiza que la apertura de la economía global depende críticamente de la presencia de un país hegemónico que posea tanto los motivos como los medios para establecer un orden comercial liberal. En este sentido se considera que todas las grandes rondas de negociación comercial que llevaron adelante la liberalización progresiva de los mercados tuvieron origen en iniciativas norteamericanas y sólo pudieron ser concluidas

gracias al liderazgo activo de Washington, mediante diversos instrumentos que van desde las amenazas hasta las políticas neoproteccionistas.

En el plano comercial puede mencionarse que de la misma forma que la inmensa mayoría de los demás países avanzados, los EE.UU. fueron un país esencialmente proteccionista durante la mayor parte de su historia (un siglo y medio, por lo menos), coincidente con la prolongada fase en que defendían sus industrias nacientes, contra la competencia inglesa. En el auge de la Primera Revolución Industrial, cuando los británicos predicaban y practicaban el libre comercio, los americanos preferían seguir los consejos del primer secretario del Tesoro, Hamilton, pionero sobre las ideas sobre proteccionismo industrial.

En ciertos momentos, el nivel de protección alcanzó las nubes como en ocasión de la "tarifa abominable " (1828-1831), con una media de 52,7% o la "tarifa de guerra", en la Guerra de Secesión (1861-1871), siendo entonces la media de 41,3%. Incluso después de la guerra civil, la media tarifaria de los productos no exentos era aún de 46,5% (tarifa Dingley, 1898-1909) y 51,5% en la tarifa Hawley-Smoot, en la Gran Depresión (1930-1934).

La historia tarifaria americana puede ser dividida en dos grandes fases. En la primera, la de la Independencia hasta 1934, el Congreso retuvo celosamente el poder de establecer la protección comercial, manteniéndola en una dimensión constantemente elevada. En la segunda, el Legislativo inició la práctica de delegar la autorización para negociar tarifas al Ejecutivo, que, desde entonces, a lo largo de nueve sucesivas etapas (1935 a 2000), fue reduciendo las barreras tarifarias hasta llegar a la situación actual, en el cual la media tarifaria sobre todas las importaciones es de cerca de 2% y la media sobre todos los productos no exentos es de 4%.

De la Peña (1997) enfatiza la importancia de dos momentos históricos en la política comercial de Estados Unidos de Norteamérica, la década de los treinta. Una primera etapa legislativa corresponde a Ley Tarifaria Smoot Hawley de los años treinta; el otro momento importante en materia comercial lo constituyen las

disposiciones comerciales en la década de los años setenta, donde se presentan algunos eventos importantes como la devaluación del dólar frente al oro, creación de la Comisión Trilateral, nacimiento de Grupo de los Siete. En este sentido estas disposiciones son las que perfilan y caracterizan la legislación comercial de EUA.

De la Peña (1997) refiere algunas características comerciales medulares de EUA: Cláusulas compensatorias del Acta Tarifaria de 1930 (Smoot-Hawley). Se aplica a los productos importados por EUA y que son subsidiados por el exportador. Abrogada en 1992.

--Cláusula de *dumping* del Acta Tarifaria de 1950. Se aplica a las importaciones cuyo precio en el mercado internacional es inferior al del país de origen.

--Cláusula sobre prácticas comerciales desleales a las importaciones del Acta Tarifaria de 1930. Se refiere a métodos desleales de competencia que dañan a una industria estadounidense o monopolizan el comercio de Estados Unidos.

--Acta de Ajuste Agrícola (enmienda) de 1930. Se aplica contra las importaciones de un artículo que interfiere materialmente o que se presume interfiriera con un programa del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

--Investigación para la reducción de datos del Acta Tarifaria de 1930. Prevé la investigación respecto a las prácticas de comercio exterior y su efecto en las industrias y el trabajo. También se le emplea para asistir al congreso, al presidente o al representante de Comercio de EUA tras una petición formal.

--Cláusula de Escape del Acta Comercial de 1974. Esta disposición es invocada por EUA cuando las importaciones causan daño severo a su economía.

--Cláusula de disrupción del mercado del Acta Comercial de 1974. Se emplea contra importaciones de un país con economía de planificación central que daña la economía estadounidense.

De acuerdo con Van Grasstek (2000) el sistema comercial de EUA presenta tres dimensiones importantes: altura, el cual mide el grado de intervención estatal en el comercio, principalmente por medio de barreras a las importaciones (tarifas, cuotas, medidas no tarifarias, etc.). La segunda dimensión, ancho, evalúa el nivel de discriminación aplicado a los diferentes socios de forma diferenciada. La

tercera dimensión, la profundidad, depende de la amplitud de los temas incluidos en el sistema comercial en años recientes (servicios, propiedad intelectual, inversiones, competencia, medio ambiente, cuestiones laborales, tal vez uniformización de impuestos en el futuro).

Algunos teóricos refieren esta situación en términos de expansión de las fronteras del sistema, pasando de la integración rasa (comercio abierto de bienes) a la profunda (uniformización de la legislación). Este tipo de elementos permite de acuerdo Van Grasse afirmar que los EE.UU. evolucionaron de un régimen comercial que era alto (tarifas y barreras elevadas), estrecho (todos eran tratados más o menos igual) y poco profundo (solo abarcaba el comercio de mercaderías) a un sistema que es bajo (tarifas pequeñas), ancho (proliferan los regímenes discriminatorios de acuerdo a la naturaleza de los socios) y profundo (cada vez más amplio y diverso).

Antes del fin de la Ronda Uruguay, a mediados de los años 80', Michael Finger, entonces economista del Banco Mundial, utilizó modelos matemáticos de investigadores del MIT para concluir que en aquel momento, cuando la media tarifaria americana era de 5,3%, el nivel efectivo de protección subía a más del 20% al ser convertidas en cifras las barreras de las cuotas de textiles y vestimenta, los derechos anti-dumping contra calzados y acero, las "restricciones voluntarias de exportación" entonces vigentes en materia de automóviles y acero.

El incremento de presiones neoproteccionistas en el caso de Estados Unidos se agudiza desde la década de los ochenta, por los sus problemas económicos, incluyendo los grandes déficit comerciales, poco dinamismo de algunas industrias y el auge de las economías japonesa y europea.

Esta última situación se ilustra con rivalidad comercial entre EUA, la Unión Europea y Japón, principalmente en productos agrícolas, automóviles y equipos de telecomunicación. Por tanto, la política proteccionista ha ayudado a Estados Unidos a mejorar la posición de sus productos internos en relación con los

extranjeros, por medio de una política que aumenta el precio del producto extranjero en el mercado interno, reduciendo así los costos de producción de las empresas nacionales o limitando el acceso de los productos extranjeros al mercado interno. De allí que el objetivo principal de la política proteccionista de EUA sea extender la producción interna de las industrias protegidas, beneficiando a propietarios, trabajadores y abastecedores de recursos de las mismas.

Es en este contexto de adversidades económicas y comerciales cuando EUA enfatiza y agudiza sus prácticas proteccionistas. Así teniendo como elementos a su favor, su poder hegemónico en el GATT (hoy la OMC) y sus leyes comerciales, se estimularon la negociación bilateral de acuerdos comerciales con Israel y Canadá, y aceleraron la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.

La Ley de Comercio y Competitividad de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*) influyó en la normatividad del GATT, del ALC y del TLCAN como instrumentos centrales de política comercial ante los problemas que enfrentaba el aparato productivo estadounidense expuesto al exterior.

La ley *Ómnibus Trade and Competitiveness*, o “Ley de Comercio y Competitividad” fue firmada por el presidente Reagan el 23 de agosto de 1988. Sus antecedentes datan de la Ronda Kennedy, que propició la Ley de Comercio de 1974, de carácter fundamentalmente liberal, entre sus puntos básicos destaca el apoyo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como la Ley de 1979, a la que siguió la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 o Ley *Ómnibus*, que dio pie a la ley de 1988. La ley de 1984 es proteccionista y su estructura comprende gran parte del cuerpo básico de la de 1988.

Entre otros aspectos relevantes, la Ley de 1988 se advierte que endurece el Sistema Generalizado de preferencias implicando la exigencia de concesiones de los países beneficiarios; incorpora en las negociaciones comerciales internacionales anteriormente descuidadas, tales como el comercio de servicios, y

vincula la desregulación de la inversión extranjera directa con la apertura del comercio internacional. En el cuerpo legal se enfatiza fortalecer el carácter restrictivo de la política comercial, estimula el recurso de medidas unilaterales de protección, flexibilizando su aplicabilidad. Otro de los rasgos más relevantes de la Ley de 1984 es la autorización que otorgó el presidente de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con Israel.

Las reglamentaciones comerciales de EUA en distintos momentos han influido negativamente en el comercio mundial; así, EUA es el gran y único árbitro que direcciona los flujos comerciales y financieros. La Ley Súper 301 defiende estas ideas. El unilateralismo es definido generalmente en el contexto de los intercambios internacionales, como la decisión que aisladamente toma un país para restringir el comercio respecto al resto del mundo. El unilateralismo puede aplicarse respecto a uno o más países, pero generalmente asume características punitivas y en ciertos casos incurre en la extraterritorialidad. Así, en la historia de la política comercial externa de EUA existen numerosos ejemplos de acciones unilaterales, por ejemplo, el embargo decretado contra la ex Unión Soviética en 1979 a raíz de la invasión que ese país realizó sobre Afganistán; el otorgamiento del trato de la nación más favorecida a la República Popular de China o bien, de manera más reciente, la llamada ley Helms-Burton, la cual decreta el embargo comercial de EUA contra Cuba.

La Ley Súper 301, referente al acceso a mercados, habilita al presidente de Estados Unidos a otorgar poderes al representante comercial del gobierno, reservándose su autoridad en caso de sanciones, quien debe investigar y diseñar represalias contra países cuyas prácticas comerciales se juzguen no razonables, discriminatorias o desleales, y que amenacen al comercio estadounidense. Así, si alguna nación se halla culpable, el representante comercial de EUA emprenderá negociaciones para eliminar dichas prácticas y, en caso de no conseguirlo, aplicar represalias.

Algunos rasgos importantes de la Ley Súper 301 decretada en 1988 son: los abusos a los derechos de los trabajadores y de los programas gubernamentales de promoción de las exportaciones (*export targeting*) como posibles causas de prácticas desleales, la atención al acceso privilegiado a los mercados al sector telecomunicaciones; y la exigencia al secretario del tesoro para que identifique y negocie casos de posible sobrevaluación monetaria contra el dólar (lo que se considera una ventaja comercial desleal) por parte de países cuyos gobiernos mantengan tipos de cambio artificialmente bajos para preservar posiciones superavitarias.

La ley de 1988 privilegia esquemas de negociación bilateral, aunque su marco respalda al multilateralismo. Sin embargo, su énfasis en la apertura de mercados a través de la Ley Súper 301, y del sector de telecomunicaciones, muestra la tendencia de amenaza de medidas de represalia unilateral.

La liberalidad que otorga la Ley Súper 301 para aplicar represalias y juzgar unilateralmente si el resto del mundo cumple comercialmente con EUA, al no caer en prácticas no razonables, injustificadas o discriminatorias, le concede a su gobierno facultades de juez universal de las prácticas comerciales.

En el marco de esta legislación, EUA publica una lista de países socios comerciales que en su opinión incurren en prácticas comerciales desleales. El representante comercial de EUA, una vez publicada la lista, posee la facultad de establecer un periodo de 12 a 18 meses, dependiendo del caso, para resolver satisfactoriamente el problema, o bien para tomar represalias comerciales contra los socios infractores.

Durante la administración presidencial de Bush Jr. se ha mostrado proclive a poner en vigor una Súper 301 ampliada, según se desprende de los comentarios vertidos sobre el particular cuando contendía por la presidencia: la Súper 301 es una disposición que ha permitido que Estados Unidos obligue a la apertura de mercados externos. Nuestros competidores necesitan saber que no toleraremos



prácticas comerciales desleales que eviten que nuestros agricultores, trabajadores y empresarios vendan productos en el exterior y fomenten empleos en el país. Adicionalmente, el presidente Bush expresó su deseo de lograr la aprobación de una Súper 301 más poderosa, dentro de los beneficios para EUA en este contexto serían: la definición obligatoria de países prioritarios, especialmente de aquellos que no tuvieran acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y determinar si el monto del déficit comercial de EUA con cada uno de esos países excede 15% de la totalidad del déficit comercial estadounidense.

Esto último se aplicará sobre todo a Japón y a China, responsables de una parte considerable del déficit comercial de EUA con el mundo en esos tiempos. Otras innovaciones a una Súper 301 ampliada serían: identificar las prácticas comerciales foráneas vinculadas con un déficit sectorial de 5% o más en el desequilibrio del comercio de EUA con el país que conduce esas prácticas. Hasta ahora, esa regla se aplicará esencialmente contra Japón en el comercio del sector automotriz; algunas enmiendas a la Súper 301 van a introducir un nuevo lenguaje en la definición de las condiciones conforma a las cuales se adoptaría una acción obligatoria o discrecional.

La Ley de 1988 modernizó la legislación comercial de EUA para responder al clima desfavorable de su economía. El congreso reclamaba una política comercial más dinámica, abriendo mercados, por lo que se diseñaron principios y estrategias de negociación hacia un mayor acceso al exterior, así como instrumentos para desalentar y eliminar prácticas desleales contra las exportaciones y el deterioro de su balanza comercial.

Los rasgos característicos básicos que distinguen la ley de 1988 son: promoción de exportaciones, restricción de importaciones y mayor acceso a mercados. En esta ley se considera la idea de otorgarle facultades al presidente para agilizar la aprobación de acuerdos comerciales. Surge la figura del procedimiento fast track o vía rápida.

En materia de restricción de importaciones previstas por la Sección 201, el congreso redujo la influencia presidencial en relación con cambios en su flujo y comercio desleal. Se prevén mecanismos de protección cuando industrias o sectores se vean amenazados, a juicio de la comisión de comercio internacional estadounidense, concediéndoseles protección temporal para recuperar niveles de competitividad.

La ley comercial en su sección 301, de acuerdo con Vega (1990) enfatiza la idea de acceso a los mercados internacionales, alentando a otros países a reducir sus barreras a las importaciones. Se instruye al ejecutivo a que obtenga mayores márgenes de reciprocidad y exija mejores y más rápidas soluciones contra la deslealtad comercial externa. Se combate a los países superavitarios ante EUA, sin que interesen los superávits comerciales de este país, y se plantea forzar el acceso reducir su ingreso a los provenientes de países que no abran sus mercados. El principio de combatir los precios desleales y la discriminación de precios destinada a dominar mercados seleccionados, es un objetivo abiertamente aceptado por las leyes antimonopólicas estadounidenses.

### **3.2.1. Particularidades de la política comercial**

Como se ha señalado la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica faculta al Congreso para reglamentar el comercio exterior y establecer derechos arancelarios. El poder ejecutivo, bajo la autoridad del Presidente, desempeña también ciertas funciones en materia de política comercial. Entre esas funciones figura la delegación periódica de competencias y la negociación de acuerdos comerciales, por ejemplo mediante un procedimiento acelerado, que entraña intensas consultas, para su eventual aprobación y aplicación por el Congreso. Puede establecerse que tanto el Congreso como el Presidente desempeñan funciones en la política comercial de los Estados Unidos.

En el ámbito del Congreso varios de sus órganos o grupos tienen cometidos específicos en relación con la política comercial. En virtud de la Ley de Comercio

Exterior de 2002 se estableció el Grupo de Supervisión del Congreso (COG), que está autorizado para asesorar al Presidente y al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) en relación con diversas cuestiones de política comercial. El COG imparte orientaciones con respecto a las estrategias y posiciones de negociación, la elaboración de acuerdos comerciales, y el cumplimiento y la aplicación de disposiciones de esos acuerdos. Además, la Ley de Comercio Exterior de 1974 prevé que la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado designen, cada uno de ellos, cinco miembros para que presten su asesoramiento sobre política comercial y negociaciones

El USTR es el principal responsable de coordinar y elaborar la política comercial para el poder ejecutivo. En virtud de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962, el Congreso estableció un mecanismo interinstitucional de política comercial para prestar asistencia al USTR en el desempeño de esas responsabilidades. El mecanismo tiene tres niveles: el Consejo Económico Nacional, ubicado en la Casa Blanca, el Grupo de Examen de la Política Comercial (TPRG) y el Comité Técnico de Política Comercial (TPSC); estos dos últimos están presididos por el USTR. El TPSC y el TPRG están integrados por 21 miembros de diversos departamentos, consejos, oficinas u organismos gubernamentales, y el USTR puede invitar a otras entidades a participar cuando procede. El NEC, órgano del máximo nivel, está presidido por el Presidente y tiene representación en el Gobierno.

Como parte del proceso de notificación y consulta que debe llevar a cabo con el Congreso, el Presidente tiene el mandato, establecido en la Ley de Comercio Exterior de 1974, de informar anualmente sobre la aplicación del programa de acuerdos comerciales y el programa nacional de política comercial. En el Programa de Política Comercial, instrumento anual preparado por el USTR, suelen establecerse las prioridades de política comercial de la Administración para el año. A nivel más general, la política comercial de los Estados Unidos se basa en la política económica y exterior del país y, por lo tanto, su objetivo es mejorar el bienestar económico nacional.

La legislación comercial se promulga de la misma forma que las demás leyes, mediante la aprobación por las dos cámaras del Congreso y la aprobación del Presidente. Por ejemplo, los Estados Unidos aplicaron el Acuerdo de Marrakech a través de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (URAA) con arreglo a ese procedimiento. Durante determinados períodos desde 1974, el Congreso ha aplicado procedimientos especiales de "vía rápida" o "autoridad de promoción del comercio", en cuyo marco el Congreso se compromete cuando el Presidente somete a su consideración un proyecto de ley de aplicación de un acuerdo comercial a votar sobre esa legislación de aplicación en un plazo determinado y sin introducción de modificaciones. Los más recientes de esos procedimientos se referían a acuerdos comerciales firmados entre 2002 y mediados de 2012.

Los objetivos de la política comercial de EUA se encuentran contenidos en los documentos de incorporación en institucionales internacionales, como lo representan los documentos de la Organización Mundial de Comercio. Así, se establece que los Estados Unidos de Norteamérica están decididos a preservar y potenciar la función irremplazable de la OMC como foro primordial para la liberalización multilateral del comercio y para la elaboración y aplicación de normas sobre el comercio mundial y como principal baluarte frente al proteccionismo. A través del marco multilateral de comercio de la OMC, los Estados Unidos siguen apoyando las iniciativas comerciales y de mayor liberalización del comercio, participando en ellas y poniéndolas en práctica. Además, los Estados Unidos están dispuestos a contribuir constructivamente al funcionamiento de la OMC y, reconociendo en particular que la Ronda de Doha se halla en un punto muerto, están decididos a promover enfoques nuevos y creíbles en el marco de nuevas iniciativas de apertura de los mercados. Como Miembro inicial de la OMC, los Estados Unidos se adhieren a todos los acuerdos y disciplinas multilaterales y participan en varios acuerdos plurilaterales, entre ellos, el Acuerdo sobre Aeronaves Civiles, el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información.

Estados Unidos de Norteamérica participa en todos los aspectos de la labor de la OMC, incluidas las negociaciones en curso, los trabajos ordinarios de los comités, la notificación y la vigilancia, los aspectos relacionados con el desarrollo, las adhesiones y la solución de diferencias. Entre el año de 2008 y el año de 2012, los Estados Unidos presentaron más de 60 propuestas o comunicaciones a los grupos de negociación, en la mayor parte de los casos al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. Durante el mismo período, intervinieron como parte demandada, demandante y en calidad de tercero interesado.

Los acuerdos comerciales han sido los instrumentos en los que se han respaldado tanto el ejecutivo federal como el legislativo, se busca consolidar las corrientes comerciales en el plano bilateral y preferencial. De acuerdo con la OCDE (2013) entraron en vigor los tratados comerciales, además del TLCAN con México y Canadá, con Corea y Colombia; se encuentra en proceso de aprobación el tratado comercial con Panamá; así como el acuerdo regional de Asociación Transpacífica. La OCDE (2013) refiere además que se han prorrogado dos programas de preferencias: el Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA), se sabe que el comercio preferencial, representa un esquema valioso en el comercio de EUA ya que alcanzan los niveles de 15%-20% de las importaciones; el régimen de preferencias recíprocas representa el 16%, y el régimen unilateral 3.7%. Los beneficios que EUA considera importantes para el establecer vínculos comerciales con los países son de índole cuantitativo, la búsqueda de ventajas se aprecian tanto en la balanza comercial como la de pagos. De acuerdo con sus intereses se enfatiza la relación bilateral que la regional, aunque son procesos e instrumentos que los utiliza de manera complementaria.

Hasta el año de 2013 Estados Unidos de Norteamérica mantenían en vigor 11 acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio con 17 países, que representaban el 16,4% de las importaciones totales estadounidenses. Es posible que ese porcentaje esté por debajo de la realidad, dado que sólo se refiere al comercio que, en otras condiciones, estaría sujeto a derechos, y no toma en

cuenta todas las importaciones procedentes del país asociado, ya que no comprende el comercio libre de derechos en régimen Nación Más Favorecida. El comercio libre de derechos en el régimen NMF representa casi el 50% de las importaciones estadounidenses. Es importante señalar que la mayor parte de las importaciones procedentes de socios en Acuerdo de Libre Comercio gozan de ventajas, y el 90% o más de las importaciones procedentes de esos países están libres de derechos.

La mayor parte de los intercambios comerciales de los Estados Unidos en el marco de Acuerdo de Libre Comercio corresponden a los socios del TLCAN (80% de las importaciones y 70% de las exportaciones totales en promedio). En 2011 y 2012 por primera vez, las importaciones procedentes de México al amparo de preferencias en el marco del TLCAN superaron a las importaciones procedentes del Canadá. De 2010-2013 el petróleo crudo y los vehículos automóviles de pasajeros fueron los dos principales productos importados desde los países socios en el TLCAN. Los Estados Unidos tienen una balanza comercial positiva en el marco de 8 de sus 11 acuerdos de libre comercio, pero con los países del TLCAN su déficit comercial es considerable.

La política de importaciones de EUA se ha mantenido relativamente estática en los últimos años, ya que ha habido pocas iniciativas legislativas o reglamentarias importantes. En lo que respecta a las políticas de exportaciones, los Estados Unidos de Norteamérica han puesto en marcha la Iniciativa Nacional de Exportación, destinada a mejorar la promoción del comercio y aplicar políticas para impulsar el crecimiento, y la Iniciativa de Reforma del Sistema de Control de las Exportaciones, cuyo objetivo es armonizar las políticas sobre controles de exportación. Además, el Banco de Exportación-Importación ha incrementado significativamente su financiación de las exportaciones para apoyar la Iniciativa Nacional de Exportación.

Las políticas de comercio internacional y de inversiones son rubros importantes para Estados Unidos de Norteamérica. A partir de 2010, las administraciones

gubernamentales de EUA, establecieron como prioridad duplicar las exportaciones en un plazo de cinco años. Los resultados en la balanza comercial indican que las exportaciones, consideradas como porcentaje del PIB, han aumentado en 13% desde el final de la recesión, y en 2012 alcanzaron un nivel de 13,8% del PIB.

Tras experimentar una notable desaceleración durante la crisis financiera, el comercio de mercancías de los Estados Unidos recobró su impulso en los últimos cinco años, y sobrepasó los niveles alcanzados en 2008. Tanto las importaciones como las exportaciones aumentaron en el 16%, pero las primeras fueron mayores, lo que agravó el déficit del comercio de mercancías. El valor de las importaciones alcanzaron niveles en promedio de 2,000 billones de dólares EE.UU., y el de las exportaciones alcanzaron niveles promedios de 1,200 billones de dólares. En cambio, el comercio de servicios ha registrado un superávit sólido y cada vez mayor durante los últimos años y ha tenido repercusiones importantes en la balanza de cuenta corriente. Los últimos cinco años las exportaciones de servicios comerciales de los Estados Unidos aumentaron en un rango de 7.5%- a 9% en promedio, en ese mismo período, las importaciones de servicios lo hicieron en promedio 659%, lo que elevó el superávit del comercio de servicios de EUA.

Los Estados Unidos de Norteamérica tienen uno de los sectores agrícolas más grandes del mundo y también son el mayor exportador de productos agropecuarios. En los últimos años el valor total de su producción agrícola se situó en niveles de 350, 000 millones de dólares EE.UU. y el de sus exportaciones se situó en niveles promedios de 130, 000 millones de dólares EE.UU., aunque la agricultura representa menos del 1% del PIB de EUA, tiene influencias en los sectores agrícolas mundiales y cualquier cambio que incluya modificaciones de las políticas agrícolas, tiene importantes repercusiones en los mercados mundiales. En el sector agrícola, no ha habido cambios significativos en las políticas agrícolas estadounidenses, la Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008 seguirá siendo el fundamento de la mayor parte de los programas agrícolas.

En el ámbito aduanal, los Estados Unidos de Norteamérica han implementado parcialmente varias iniciativas relacionadas con la facilitación del comercio que se aprobaron como legislación varios años atrás, estas se encuentran pendientes de implementación integral, por los que los efectos y alcances son todavía parciales. Así, podemos considerar las acciones de uso de tecnología de punta para la revisión de contenedores para cargas marítimas y aéreas. De acuerdo con la OCDE (2013) las leyes y reglamentaciones sobre normas de origen y marcas, establecidas varios años atrás, prácticamente no han cambiado, aunque su complejidad y su aplicación siguen siendo excesivamente problemáticas al existir variedad de las mismas en los distintos sectores económicos. Existen en el país, de acuerdo con la OCDE (2012) varios derechos o gravámenes a las importaciones que varían en función de su procedencia, valor y tipo de importación; entre ellos figuran el gravamen por tramitación de mercancías, las tasas de la Ley COBRA, el impuesto de mantenimiento de puertos, los gravámenes agrícolas y el impuesto especial de consumo. En lo que respecta a la valoración en aduana, la situación tampoco ha cambiado mucho, al no haberse introducido leyes o procedimientos nuevos, y lo mismo cabe decir del régimen de licencias de importación.

La OCDE (2013) considera que en Estados Unidos de Norteamérica que la protección arancelaria en las importaciones siguen siendo bajas. En este sentido una parte considerable de las importaciones de los Estados Unidos entran al país libres de derechos, al estar sujetas a aranceles Nación Mas Favorecidas (NMF), aranceles nulos o al beneficiarse de regímenes preferenciales. Los aranceles elevados, en materia de importaciones, se encuentran en los sectores del calzado, el cuero, los textiles y las prendas de vestir, así como los productos agrícolas, que también están sujetos a un número considerable de aranceles *no ad valorem*.

El Arancel Armonizado de los Estados Unidos (HTSUS) ofrece información sobre niveles arancelarios, clasificación, normas generales de importación y normas de origen para los productos importados que entran en los Estados Unidos. Aunque



el Arancel se cita en el Código de Reglamentos Federales, su publicación sigue siendo responsabilidad de la USITC, que de esa manera lo puede actualizar periódicamente. La USITC tiene una función de custodia del HTSUS, ya que los elementos principales son promulgados por el Congreso o proclamados por el Presidente mediante autoridad y supervisión limitadas, y/o reflejan directamente las disposiciones de la nomenclatura internacional. El HTSUS se puede actualizar con frecuencia para reflejar cambios en los tipos, la nomenclatura u otras normas comerciales. Por ejemplo, el HTSUS se ha actualizado en cuatro ocasiones en 2012 para tener en cuenta los cambios decididos por la OMA, los Acuerdos de Libre Comercio con distintos países y los cambios relacionados con el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos.

La nomenclatura arancelaria de los Estados Unidos se publica en el Arancel Armonizado de los Estados Unidos, que se basa en el Sistema Armonizado adoptado internacionalmente. Además de reflejar la nomenclatura internacional a nivel de 6 dígitos, la nomenclatura de los Estados Unidos se detalla al nivel legal de línea arancelaria de 8 dígitos, y al nivel de 10 dígitos, que se utiliza a efectos estadísticos. Así pues, los informes de los importadores se presentan a nivel de 10 dígitos. El Arancel de los Estados Unidos contiene dos capítulos adicionales, que sólo ellos tienen: los capítulos 98 y 99. El capítulo 98 contiene disposiciones especiales de clasificación, y el capítulo 99 se refiere a legislación temporal, modificaciones temporales y restricciones adicionales a la importación. El recurso al capítulo 99 ha aumentado considerablemente en los últimos años ya que suele emplearse para aplicar algunas disposiciones temporales, especialmente en lo relativo a reducciones arancelarias en el marco de un Acuerdo de Libre Comercio.

Aranceles Nación más Favorecida. Se aplican a países que mantienen relaciones normales con EUA. En ocasiones se da un tratamiento especial a ciertos regímenes, programas que reciben este beneficio (sector de aeronaves personales, sector farmacéutico). EUA utiliza por lo general tipos *ad valorem*, específicos o compuestos.

Los tipos arancelarios de los Estados Unidos han permanecido relativamente estables durante varios años. Los Estados Unidos determinan los derechos sobre una base f.o.b. (cotización c.i.f., es usada por los demás países), lo que puede influir en los tipos arancelarios. En 2012 el promedio aritmético de los aranceles sigue siendo relativamente bajo, un 4,7%, pero la estructura arancelaria está bastante dispersa. Una proporción considerable (37%) de líneas arancelarias está exenta de derechos, mientras que se considera que el 7% de las líneas están sujetas a crestas arancelarias, algunas de las cuales alcanzan el 350% (tabaco).

La inmensa mayoría de las crestas (alrededor del 50%) se aplican en el sector de los textiles y el vestido, seguido de los productos agrícolas (35%) y el calzado (7%). En el caso de los productos sujetos a contingentes arancelarios, por lo general se aplican crestas arancelarias a las líneas fuera del contingente y muchos aranceles que no son *ad valorem* son también crestas arancelarias. Las exenciones arancelarias están muy concentradas en el sector de la maquinaria y los productos electrónicos, principalmente debido al ATI, y en los subsectores de productos químicos, acero y papel, debido a la participación de los Estados Unidos en las iniciativas sectoriales "cero por cero" de la Ronda Uruguay.

Los controles a las importaciones se han venido consolidando desde el establecimiento de sus vínculos con el mundo, particularmente en el contexto de los acuerdos comerciales. Representan un conjunto de espacios institucionalizados, instrumentos y prácticas comerciales que enfatizan la armonización estadística, comercial de los distintos actores. Puede apreciarse en estos espacios el carácter institucional, el cual ha estado presente desde el inicio de los intercambios con el mundo. Sin duda dotar de leyes y reglamentos en materia comercial y aduanal brinda a los importadores/exportadores las directrices necesarias en el ámbito. Puede apreciarse que inicialmente mientras se consolidan, estas instituciones son restrictivas y prohibitivas, en la medida de que se fortalecen y consolidan la vinculación con otros países, estos se flexibilizan y gradualmente se constituyen en parte importante, que pragmáticamente,

materializa los consensos comerciales. Dentro de estos espacios institucionalizados de manera local, pueden apreciarse:

Régimen aduanero. El Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP) de los Estados Unidos, organismo del Departamento de Seguridad Interior, se ocupa de los asuntos relacionados con las aduanas y la importación, y de la ejecución de las leyes comerciales de los Estados Unidos. Desde la entrada en vigor de la Ley de Modernización del Sistema de Aduanas en 1993, un año después de la entrada del TLCAN, el CBP y la comunidad importadora tienen la responsabilidad compartida de asegurar el cumplimiento de las normas aduaneras. Se prevé que los importadores actúen con "diligencia razonable" en sus operaciones de importación. Se prevé que ejerzan una diligencia razonable para determinar la categoría, el valor y el origen de las mercancías de manera que el CBP pueda aplicar las normas de importación pertinentes, determinar los tipos de derechos y recabar estadísticas. El CBP también pone una cantidad considerable de información a disposición de los importadores, por medio de sus publicaciones sobre el cumplimiento informado y de distintas resoluciones. Además de los aspectos básicos de la clasificación, la valoración, y el origen y el marcado, el CBP se encarga de varias iniciativas destinadas a facilitar el comercio, hacer más seguras las fronteras de los Estados Unidos y hacer cumplir la legislación estadounidense. El CBP supervisa también las "Zonas Francas" (ZF) que están situadas en los puertos de entrada del CBP o en sus cercanías y permiten que las mercancías entren y sean sometidas a perfeccionamiento activo antes de ingresar en el territorio aduanero de los Estados Unidos o de ser reexportadas.

Entorno Comercial Automatizado (ACE): es el sistema electrónico de tramitación de las operaciones comerciales que se está desarrollando para facilitar el comercio y fortalecer al mismo tiempo la seguridad fronteriza. El ACE ofrecerá un portal centralizado y punto de acceso único para que la comunidad comercial interactúe con el CBP. Actualmente, el ACE se está implantando por etapas y ya incluye medios para la gestión de cuentas individuales, para pagos periódicos, manifiestos electrónicos, presentación de declaraciones de importación resumidas

y el intercambio de datos comerciales. En 2011, estaban en funcionamiento más de 25,000 cuentas del ACE y se espera que se consolide gradualmente.

Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (CSI): se lanzó a consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre (11/S) para hacer frente a la amenaza a la seguridad de las fronteras planteada por las expediciones de contenedores marítimos. Como más de 11 millones de contenedores de carga llegan todos los años a los puertos estadounidenses, el CBP ha elaborado un proceso de examen previo para evaluar el riesgo, y, de ser necesario, los contenedores se inspeccionan en el extranjero antes de que se expidan a los Estados Unidos. La CSI se aplica actualmente en 58 puertos de todo el mundo y con ella se somete a inspecciones previas a más del 80% del cargamento de contenedores marítimos destinados a los Estados Unidos.

Iniciativa de Seguridad de la Carga (SFI): se inició en respuesta a la Ley de Seguridad y Rendición de Cuentas de Todos los Puertos (SAFE) para evaluar la viabilidad de exigir el escaneado de todos los contenedores de carga marítima y de vuelos internacionales. La Ley SAFE, en su forma modificada, exige el escaneado completo de todos los contenedores marítimos y aéreos expedidos a los Estados Unidos a partir del 1º de julio de 2012. Se han implementado la vigilancia y escaneo de manera paricial.

Valoración en aduana. Desde 1980, cuando los Estados Unidos pusieron en aplicación el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la Ronda de Tokio, el principal método para determinar el valor de las mercancías importadas ha sido el "valor de transacción". No ha habido modificaciones legislativas del método básico de valoración, que es el prescrito por el Acuerdo sobre Valoración en Aduana del GATT/OMC, desde su establecimiento en virtud del título II de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

Los controles a las exportaciones se han venido consolidando desde el establecimiento de sus vínculos con el mundo, particularmente en el contexto de los acuerdos comerciales, como el caso del TLCAN. Representan un conjunto de

espacios institucionalizados, instrumentos y prácticas comerciales que enfatizan la armonización estadística, comercial de los distintos actores. Estos incluyen:

Régimen y documentación de aduanas. Desde que se suprimió la declaración de exportación del expedidor en 2008, la información relativa a las exportaciones debe presentarse en formato electrónico a través del Sistema Automatizado de Exportación (AES), que se utiliza para reunir datos con fines estadísticos, así como para facilitar los controles de exportación. Dependiendo del producto y de su destino pueden requerirse otros documentos (declaración aduanal, conocimiento de embarque, certificado de origen, factura comercial). La aplicación de controles de exportación y otras medidas relacionadas con la exportación conllevan requisitos de certificación y notificación que dependen del producto, de su destino y de la utilización que se hará de él.

### **3.3. Canadá: elementos de su política económica y comercial**

Sin duda una forma de apreciar la influencia de un proceso comercial como el TLCAN es analizar las distintas mutaciones o transformaciones de la economía en Canadá, ya que estas representan y materializan los objetivos y propósitos de las decisiones en la arena pública. En general podemos decir, que en Canadá sus resultados económicos y comerciales son discretos nada espectaculares después del TLCAN. Se observan movimientos en algunas áreas económicas, en términos de desregulación, pero estas obedecen más a sus compromisos contraídos en otros espacios internacionales, que derivados del TLCAN.

Es de considerar que los ámbitos comerciales y financieros son altamente institucionales ya que para el desarrollo y madurez de su economía son necesarios y medulares los pilares institucionales. Puede apreciarse en Canadá una red compleja y basta de normas y de leyes, guían y direccionan su práctica económica, comercial y de inversiones.

Canadá al igual que la mayoría de los países del mundo ha tenido un desempeño económico modesto los últimos quince años, en parte por la presencia de un

contexto económico deprimido y en parte por la instrumentación poco exitosa de un conjunto de medidas para fortalecer el mercado interno. La OCDE (2012) establece que Canadá ha mantenido un mejor desempeño que los países homólogos pertenecientes al G-7 sin tener que implementar medidas comerciales proteccionistas a ultranza. El impacto de la recesión mundial es importante considerarlo como elemento explicativo del lento crecimiento económico de Canadá, ya que es un evento general pero que tiene implicaciones locales, sobre todo si consideramos los distintos y complejos vínculos que mantienen los distintos países hoy en día. En el ámbito interno se han instrumentado, con resultados modestos, acciones importantes como el denominado Plan de Acción Económica que buscan incidir positivamente en los rubros de inversiones, infraestructura, producción. De acuerdo con la información oficial, desde 2005 se han canalizado cuantiosos recursos equivalentes a 100, 000 millones de dólares canadienses.

Para mediados del año 2010, Canadá prácticamente había recuperado las pérdidas de producción y empleo reales sufridas durante la recesión, consiera la OCDE (2012). La producción y el empleo reales han seguido aumentando desde entonces, sin embargo, la recuperación sigue siendo frágil.

La tasa de desempleo ha disminuido en cierta medida, pero no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis. Aunque la acertada respuesta del Canadá a la crisis ha impedido una contracción pronunciada del gasto de las unidades familiares, el gasto público fue el único componente de la demanda global que creció constantemente.

Las estimaciones del Banco del Canadá y el Fondo Monetario Internacional señalan un crecimiento de Canadá en un rango de 2%-3% a partir de 2010, en este escenario no se prevén presiones inflacionarias importantes. De acuerdo con estos organismos internacionales es probable que la demanda exterior, especialmente en los Estados Unidos (cuya dinámica económica sigue siendo débil), sea el factor determinante fundamental de las perspectivas de crecimiento a

corto plazo del Canadá, ya que el gasto de consumo interior aumentará menos a consecuencia de la supresión gradual de las medidas temporales de estímulo. Es de reconocer la institucionalización de su plan económico de largo plazo denominado *Adventaje Canada*.

Puede observarse que Canadá registró un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 2009 y siguientes dos años, por contraste a los superávits registrados en 2006-2008, pero que fueran disminuyendo progresivamente. El superávit disminuyó de cerca del 1,4 por ciento del PIB en 2006 al 0,4 por ciento en 2008; el continuo deterioro dio lugar a un déficit del 2,8 por ciento en 2009 y del 3,1 por ciento en 2010. Aunque la balanza del comercio de mercancías reflejó esa tendencia, arrojando un déficit sólo en 2009 y 2010, la balanza de servicios fue deficitaria durante todo este período. El saldo de la cuenta financiera mejoró progresivamente e incluso mostró superávit en 2009 y 2010, ya que la creciente confianza en el sistema financiero estable del Canadá incentivó un incremento súbito de las entradas de inversiones de cartera. La cuenta de capital siguió registrando superávit en 2006-2012.

Canadá mantiene un sistema de tipos de cambio de flotación libre sin restricciones a la conversión y las transferencias de divisas para transacciones internacionales corrientes. Aparte de una breve depreciación durante la crisis, el dólar canadiense se mantuvo firme, tanto frente al dólar de los Estados Unidos como en términos efectivos reales. En este sentido el Fondo Monetario Internacional advierte de una sobrevaloración importante de su moneda; la persistente firmeza de la moneda nacional ha limitado el crecimiento, poniendo de manifiesto las deficiencias de productividad del Canadá. El Banco del Canadá no ha tratado de influir en el tipo de cambio y sus acciones se advierten en el manejo monetario al dirigir el tipo de interés en un margen de control entre el 1 y el 3 por ciento en los últimos años.

De acuerdo con la OCDE (2012) la política fiscal del Canadá siguió traducéndose en superávit presupuestarios federales durante el ejercicio fiscal 2007-2008; en gran medida, la disciplina fiscal también se mantuvo a nivel provincial, y se registró

un superávit combinado (después de reembolsos de deuda) que siguió de cerca la tendencia federal. La contracción económica, junto con la sustancial respuesta del Canadá en forma de estímulos, desencadenó déficit en el siguiente ejercicio fiscal no sólo en el balance fiscal federal sino también en los balances fiscales subfederales generales. La deuda federal de Canadá ha ido en aumento desde 2008; no obstante, a un 34 por ciento del PIB en 2009-2010, sigue siendo baja en comparación con los niveles internacionales.

De acuerdo con la OCDE (2012) Canadá ha realizado progresos en la reforma de su base fiscal con miras a suavizar la carga para los particulares, las familias y las empresas. El valor de las medidas de desgravación fiscal aplicadas a nivel federal desde 2004, incluidas las adoptadas en el marco del Plan de Acción Económica, se estima en 290.000 millones de dólares canadienses para el período 2008-2009/2013-2014; aproximadamente el 70 por ciento de esa cifra beneficiaría a familias y particulares canadienses, mientras que el 30 por ciento restante aliviaría la presión financiera sobre las empresas. Las reducciones del impuesto sobre las transacciones comerciales aplicadas desde 2000 no han eliminado el trato preferencial de las empresas privadas bajo control canadiense. Dentro del conjunto de medidas fiscales, es importante mencionar los beneficios fiscales a nivel de provincias aplicadas a las inversiones empresariales.



**Canadá: balanza de pagos internacionales**  
(Millones de dólares canadienses)

|  | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Balance por cuenta corriente</b>                | 25.902  | 20.491  | 12.772  | 6.918   | -43.524 | -49.976 |
| Balance de bienes, servicios e ingresos            | 27.400  | 21.951  | 14.779  | 7.503   | -41.376 | -47.538 |
| Balance de bienes y servicios                      | 50.317  | 35.472  | 28.648  | 23.924  | -27.231 | -31.875 |
| Balance del comercio de mercancías                 | 62.372  | 49.607  | 47.437  | 46.243  | -4.568  | -8.567  |
| Exportaciones                                      | 450.210 | 453.952 | 463.120 | 489.995 | 369.529 | 404.543 |
| Importaciones                                      | 387.838 | 404.345 | 415.683 | 443.752 | 374.097 | 413.110 |
| Balance de servicios                               | -12.055 | -14.135 | -18.789 | -22.319 | -22.663 | -23.308 |
| Balance de renta de la inversión                   | -22.917 | -13.521 | -13.869 | -16.421 | -14.145 | -15.663 |
| Balance de transferencias corrientes               | -1.498  | -1.460  | -2.007  | -585    | -2.148  | -2.438  |
| <b>Balance de la cuenta de capital</b>             | 5.905   | 4.201   | 4.233   | 4.650   | 3.968   | 4.752   |
| <b>Balance de la cuenta financiera<sup>a</sup></b> | -29.255 | -26.970 | -18.907 | -7.073  | 39.960  | 50.795  |
| Inversión directa en el extranjero                 | -33.370 | -52.423 | -62.003 | -86.214 | -44.389 | -38.016 |
| Inversión directa en el Canadá                     | 31.132  | 68.395  | 123.148 | 58.975  | 21.327  | 22.477  |
| Inversiones de Cartera en el extranjero            | -53.455 | -78.668 | -48.426 | 13.653  | -8.667  | -12.783 |
| Inversiones de Cartera en el Canadá                | 13.136  | 31.089  | -31.096 | 29.797  | 110.865 | 116.239 |
| Otras inversiones (netas)                          | 13.302  | 4.637   | -530    | -23.284 | -39.176 | -37.122 |
| <b>Errores y omisiones netos</b>                   | -2.552  | 2.278   | 1.902   | -4.495  | -404    | -5.571  |

*Fuente: Statistics Canada, varios años.*

Puede apreciarse que en general, el Gobierno canadiense persiste en el objetivo de equilibrar el presupuesto federal a partir del año 2014 con miras a reducir la relación deuda/PIB del Canadá. Las medidas para frenar el crecimiento del gasto se centran, entre otras cosas, en contener los gastos de defensa nacional, limitar la asistencia internacional, y congelar los presupuestos operacionales en la administración pública.

También se prevé en el plano subfederal un regreso a los presupuestos equilibrados, aunque a otro ritmo. En atención a la OCDE (2012) los leves desequilibrios del Canadá, sumados a su firme historial de garantizar la prudencia fiscal, deberían preparar al país para el impacto presupuestario a largo plazo del envejecimiento de la población y la escalada de los gastos en atenciones de salud.

Cabe prever que las reformas fiscales y las mejoras de infraestructura puestas en marcha recientemente mejoren el entorno empresarial. No obstante, la fragmentación del mercado interior seguirá perjudicando al comportamiento de la economía. De acuerdo con analistas internacionales enfatizan que el sistema financiero canadiense ha demostrado una estabilidad notable en plena crisis mundial; así, Canadá es el único país de la OCDE que sigue careciendo de un enfoque nacional coherente de la reglamentación del mercado de valores.

El federalismo canadiense no solo reside en el nivel de competencias compartidas entre el gobierno federal y el grado de autonomía entre las provincias de Ontario, Quebec, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Manitoba, Columbia Británica, Isla Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Alberta y Terranova, sino también significa la unión de dos culturas diferentes presididas bajo una misma forma de gobierno, el sistema federal. De esta manera, se explica que el federalismo es utilizado en Canadá como un mecanismo para conciliar dos proyectos políticos diferentes: la consolidación de América del Norte británica y la preservación de la cultura francesa en Quebec. El federalismo canadiense representa fielmente su sentido etimológico; el “pacto de asociación voluntario” entre dos pueblos diferentes que coexisten dentro de un mismo Estado, donde cada uno retiene su propia identidad (cultura, religión, idioma y tradiciones) y poderes individuales reconocidos por la Constitución.

El Gabinete tiene facultades ejecutivas para la gestión de la política comercial internacional. Para obtener la aprobación del Gabinete de iniciativas propuestas en materia de política comercial, el Ministro de Comercio Internacional presenta un memorándum al Gabinete en el que se resume la iniciativa propuesta, sus costos y beneficios, y una evaluación de las diversas cuestiones y riesgos involucrados. El trabajo preliminar para facilitar la aprobación del Gabinete corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Canadá (DFAIT) en coordinación con otros ministerios y organismos gubernamentales, dependiendo de la iniciativa. Tradicionalmente, participan en las consultas el Ministerio de Hacienda, que se encarga de las cuestiones arancelarias, el Ministerio de Industria del Canadá, que se encarga de la política económica estructural, y el Ministerio de

Agricultura y del Sector Agroalimentario del Canadá, que tiene a su cargo la política agropecuaria.

Existen importantes diferencias en las políticas y prácticas en materia de comercio e inversiones entre el Gobierno federal y los gobiernos provinciales, y entre las provincias, el Acuerdo de Comercio Interno (AIT) tiene por objeto "reducir y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías, servicios e inversiones dentro del Canadá, y establecer un mercado interno abierto, eficiente y estable". El AIT entró en vigor en 1995. Todas las provincias y territorios excepto Nunavut son signatarios. La secretaría del AIT proporciona apoyo administrativo y operacional con respecto al funcionamiento del Acuerdo.

Aunque Canadá se encuentra entre los países de la OCDE que han liberalizado en forma significativa las inversiones extranjeras desde 1998, pertenece también al grupo con los niveles generales más elevados de restricciones a la IED, según la medición del Índice de restricciones a la IED de la OCDE.

La Ley de Inversiones del Canadá rige el establecimiento de nuevas empresas extranjeras y las adquisiciones de empresas canadienses. También hay leyes federales y provinciales que rigen la inversión en sectores particulares.

### **3.3.1. Particularidades de su política comercial.**

Canadá es rico en recursos naturales, entre ellos madera, petróleo, gas, minerales y menas. La actividad económica está relativamente diversificada, y la participación de los servicios en el PIB muestra una tendencia ascendente, mientras que la de las manufacturas sigue una tendencia descendente en los últimos años. Pese a su contribución relativamente modesta al PIB, la agricultura y la minería siguen siendo motores importantes de las exportaciones canadienses. La economía del Canadá está orientada al exterior, las corrientes comerciales bilaterales globales representan alrededor del 60 por ciento del PIB, nivel que se ha mantenido incluso en la reciente recesión mundial. A los Estados Unidos les

corresponde una proporción considerable del comercio de mercancías y servicios del Canadá.

La existencia de la desaceleración mundial afectó negativamente a Canadá, en los últimos diez años la relación comercio total de bienes y servicios y el PIB se ha ubicado en un rango entre el 63% y el 60%. El comercio total de mercancías del Canadá aumentó a un promedio anual nominal del 3,7 por ciento entre 2006 y 2008, se contrajo un 20,4 por ciento en 2009 al profundizarse la recesión mundial, y se recuperó un 10 por ciento en 2010, se espera alcance mayor dinamismo a finales de 2015-2016. El comercio total de servicios, muestran signos de poco dinamismo, se encontraba contraído hasta 2009 y gradualmente se ha recuperado.

Las exportaciones de mercancías aumentaron a una tasa media anual del 2,9 por ciento en 2006-2008, se contrajeron un 24,6 por ciento (interanual) en 2009, y aumentaron un 9,5 por ciento (interanual) en 2010 se aprecia en los dos últimos años aumentos graduales. Las importaciones de mercancías crecieron con más rapidez (4,6 por ciento) en 2008, se contrajeron menos (15,7 por ciento) en 2009 y tuvieron una recuperación más firme (10,4 por ciento), se aprecia aumentos graduales de estas en los dos últimos años.

En 2010, el valor de las exportaciones canadienses de mercancías fue un 9,5 por ciento más bajo que en 2006, habiendo descendido un 18,3 por ciento de esa cantidad el año anterior; resultaron afectados todos los principales grupos de productos. La composición de las exportaciones no ha variado de forma significativa, los combustibles representaron aproximadamente el 28 por ciento de las exportaciones totales en 2008, lo que supuso un aumento frente al 20 por ciento en 2006. Sin embargo, para 2009 su proporción se acercó más al nivel de 2006. En general, el valor de las exportaciones de combustibles reflejó la evolución de los precios mundiales, aunque los volúmenes, en particular de carbón, también registraron una leve disminución antes de recuperarse con firmeza en 2010 y años posteriores. Los productos de la minería absorben

porcentualmente un rango de 33%-35% de las exportaciones totales en los últimos quince años, constituyen la categoría de exportación más importante de Canadá, seguidos de la maquinaria y el equipo de transporte.

En 2010, el valor de las importaciones de mercancías superó su nivel de 2004 en un 1,4 por ciento, recuperándose por completo de la caída del 8 por ciento sufrida en 2009.

Aunque la proporción de las manufacturas ha fluctuado, siguió representando alrededor de un 75 por ciento de las importaciones totales del Canadá en los últimos años. La proporción de importaciones de productos agropecuarios ha aumentado gradualmente en los últimos cinco años aumentó, porcentualmente se ubica en un rango de 7.7% - 8.5%.

Las corrientes bilaterales de mercancías entre el Canadá y la mayoría de sus principales interlocutores comerciales aumentaron en términos nominales durante 2006-2008, pero registraron una caída pronunciada en 2009 y, en la mayoría de los casos, no se recuperaron del todo en 2010-2012. Los intercambios comerciales con los Estados Unidos registraron las mayores contracciones, en ambas direcciones, mientras que los mantenidos con China fueron los que más crecieron. Las exportaciones a la India, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos permanecieron por encima de sus niveles de 2006. También aumentó entre 2006, 2010, 2012 el valor de las importaciones procedentes de la Comunidad de Estados Independientes, el Perú y Suiza.

Puede apreciarse que Estados Unidos sigue siendo el principal destino y abastecedor de mercancías del Canadá en todo el período 2006-2012; sin embargo, su peso relativo en el total de exportaciones canadienses disminuyó en 6,5 puntos porcentuales y su proporción de las importaciones totales en 4,5 puntos porcentuales, en los años 2010-2012. Durante el mismo período, siguieron intensificándose los envíos a China y la Unión Europea, que aumentaron su participación en las exportaciones totales en 1,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente. Aunque la importancia relativa de la Unión Europea como

abastecedor permaneció estable en un 12 por ciento, puede apreciarse el peso dinámico y ascendente de China en los últimos años.

En términos de política arancelaria esta ha sido variada, en algunos sectores se han eliminado los gravámenes y en otros sectores, como el sector alimenticio, se mantienen los impuestos. En este sentido se establece que en el régimen de importaciones del Canadá en los últimos quince años se han eliminado los derechos de aduana en los rubros de insumos de producción, maquinaria y equipo, es decir, se han aranceles en 1374 artículos y sus derivados ha sido la eliminación de los derechos de aduana sobre 1.374 líneas arancelarias con objeto de potenciar la competitividad y productividad del sector manufacturero canadiense. Esa iniciativa se ha puesto en marcha cuando el sector sigue pasando apuros a causa, entre otras cosas, de la competencia mundial más intensa, que obedece en parte a la apreciación del dólar canadiense.

Como consecuencia de la liberalización unilateral, el promedio simple de los aranceles Nación Mas Favorecida (NMF) aplicados por Canadá descendió del 6,5 por ciento en 2006 al 5,4 por ciento en 2010. Sin embargo, los aranceles siguen siendo muy elevados para determinados productos agropecuarios, en particular los productos lácteos, con un promedio de los aranceles NMF fuera del contingente del 237,3 por ciento, y hay progresividad arancelaria en determinados sectores.

Las medidas comerciales especiales (antidumpings, derechos compensatorios, salvaguardias) son considerados por Canadá en sus prácticas comerciales; a partir del año 2000 estas prácticas presentan modestos movimientos. Durante los últimos quince años, Canadá impuso 60 derechos antidumping definitivos y 46 derechos compensatorios definitivos.

Durante los últimos quince años, puede apreciarse en Canadá importantes cambios institucionales, redefiniciones de esferas de competencias en los niveles federales y de las provincias, de este modo, al reconocer autonomías y facultades potencian la circulación de los factores de producción. Canadá reconoce y practica

la división constitucional de autoridad entre el Gobierno federal y las 10 provincias y tres territorios del Canadá. Aunque el Gobierno federal tiene las competencias formales del comercio internacional, existen varias esferas en las que las provincias y los territorios gozan de autonomía en materia de reglamentación. Entre esas esferas figuran la agricultura, los recursos naturales, la electricidad, las inversiones, la contratación pública, la inocuidad de los alimentos, los reglamentos técnicos, la tributación y los servicios. Con el Acuerdo de Comercio Interno (AIT) se busca reducir y eliminar, los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios e inversiones en Canadá.

La mayoría de las provincias ya han armonizado su respectivo impuesto sobre las ventas con el impuesto general sobre las ventas federales.

Puede establecerse la existencia de una política dual en materia arancelaria en el sector agropecuario, es decir, la presencia de un sector económico que no reciben protección ni apoyo gubernamental y otro subsector fuertemente protegido (lácteos, aves de corral, productos conexos) por contingentes arancelarios, subvenciones y otras medidas proteccionistas.

En el sector agropecuario, pueden apreciarse modificaciones institucionales que buscan atender la inseguridad en los procesos de producción y comercialización agrícola. La esencia del nuevo marco de política agrícola del Canadá denominado *Growing Forward* ("Crecer para el Futuro"), adoptado en los últimos años, pone de relevancia los riesgos empresariales en el sector y trata de brindar apoyos financieros en las distintas etapas de los procesos agrícolas, en este sentido, se explican las existencia de: una red extensa de intermediación bancaria y de seguros; Agri Stability (reembolsan las pérdidas en los proyectos); Agri Invest (subvenciona los ahorros de los agricultores); Agri Insurance (subvenciona los seguros de cosechas); Agri Recovery ( asistencia financiera en desastres naturales). Cabe mencionarse la existencia de jerarquización de algunos de estos programas con la implementación de programas provinciales.

Canadá ha realizado considerables transformaciones y progresos en los últimos 20 años en el sector agropecuario con la finalidad de que los productores dependan menos de las medidas en frontera y de las ayudas del Gobierno como fuente de ingresos de acuerdo con la OCDE (2012).

La tendencia ha continuado durante un horizonte temporal 2005-2012, principalmente por la existencia de precios elevados en el mercado mundial de productos agrícolas. De acuerdo con el programa *Growing Forward*, el sistema de gestión de la oferta sigue siendo un pilar de la política agropecuaria canadiense, por lo que se enfatiza lo necesario de su protección y asistencia.

La existencia de la administración y control a las importaciones se han venido consolidando en Canadá desde el establecimiento de sus vínculos con el mundo, particularmente en el contexto de los acuerdos comerciales, como lo representa el TLCAN. Los espacios de administración y control del comercio exterior de Canadá contienen fuertes elementos institucionales. En este sentido se aprecia una normativa o entramados, que establecen los requisitos de los intercambios, el cual brinda a los importadores/exportadores dirección y sentido de sus quehaceres comerciales; la existencia de personal y una estructura, materializan la idea institucional de estos espacios, son necesarios estos elementos, ya que visiblemente los actores participantes en los intercambios comerciales y económicos identifican a los representantes, conocen sus facultades y alcances, en la solución de determinadas problemáticas. Su administración y mantenimiento que les otorga el Estado Canadiense, indica la importancia y consideración en la estructura federal estatal. Puede apreciarse que estos espacios, inicialmente, son restrictivos y prohibitivos, y las distintas operaciones comerciales se realizan en un marco de desconfianza y extrañeza; en la medida de que existe una vinculación comercial mundial, estos espacios se flexibilizan gradualmente, y aunque nunca desaparecen, si otorgan muchas facilidades, sobre todo se si les compara con los tratamientos comerciales y aduaneros iniciales.

Cabe mencionarse que estos espacios institucionalizados, siempre han existido, y que en el marco del TLCAN estos espacios se han flexibilizado, lo que permite a



los países pertenecientes al bloque una interacción más efectiva. Estos distintos espacios intitucionalizados son:

El Organismo de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) es la institución responsable de proveer servicios integrados en las fronteras. Se rige por la Ley del Organismo de Servicios Fronterizos del Canadá y por la Ley de Aduanas. Todos los importadores de productos comerciales están obligados a inscribirse en el registro del Organismo de la Renta Nacional de Canadá. Canadá no tiene ningún tipo de leyes o reglamentos relativos a la inspección previa a la expedición. Con la implementación del TLCAN estos procedimientos se han consolidado fuertemente.

El cambio más significativo en cuanto a los procedimientos aduaneros ha sido la complementación y puesta en marcha del Programa de Información Comercial Anticipada (ACI) que apoyándose fuertemente en el uso de las tecnologías de información permite gestionar y controlar los procesos de arribo, clasificación y destino de los embarques. Con la implementación del ACI los distintos actores (transportistas, importadores, transitarios, etcétera) deben informar y entregar la documentación fiscal con anticipación, a efectos de agilizar sus operaciones aduaneras. Los tiempos establecidos dependen el tipo de actor en el proceso aduanero y el tipo de transporte. Los procedimientos aduaneros por vía marítima son los que obligan a los actores a informar con mayor tiempo; le sigue el transporte aéreo.

Canadá explicita y practica un modelo de gestión del riesgo, el cual permite la verificación aleatoria de los embarques que posibilita determinar riesgo y peligrosidad de los distintos productos. Aproximadamente un 2 por ciento de los envíos son objeto de examen físico. Se dan registros de mercancías y personas en el Aeropuerto Internacional Lester B. Pearson, el Aeropuerto Internacional Pierre Elliott Trudeau y el Aeropuerto Internacional de Vancouver.

Puede establecerse que los distintos programas de comercio internacional practicados en las aduanas, como el Sistema de despacho de importadores

frecuentes (FIRST); seguridad de los contenedores, se han perfeccionado. El proyecto piloto denominado "Asociados en el cumplimiento" (CFP) se encuentra en etapa de instrumentación y validación. Puede apreciarse que siendo las aduanas, puntos importantes de entrada o de salida de mercancías en territorio Canadiense, su estudio y evaluación, están presentes en la política comercial de Canadá.

La existencia de la institución Canadiense (Ley de Aduanas) permite establecer las reglas del juego en las aduanas, en términos de obligaciones, derechos y sanciones; de tal modo que los distintos actores conocen y practican lo que la institución establece. En términos de incumplimiento en las reglas del juego, las sanciones, permiten enmendar y corregir las prácticas aduaneras en los distintos actores.

El ejercicio de sus derechos permite a los actores en el comercio internacional discrepar y brindar argumentos a su favor, a efecto de corregir algún dictamen. Cabe mencionarse que en términos de instituciones, los actores pueden agotar sus inconformidades, ante el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional o ante el Tribunal Federal de Apelación.

Los actores pueden pedir al CBSA resoluciones anticipadas sobre la clasificación arancelaria, el origen o el valor imponible de las mercancías importadas. Las solicitudes deben presentarse con no menos de 120 días de antelación a la fecha prevista de la importación. Las resoluciones anticipadas dictadas por el CBSA son vinculantes.

Canadá mantiene normas de origen tanto preferenciales (NMF) como no preferenciales; las normas de origen no preferenciales (NMF) brinda reducciones arancelarias importantes; las normas no preferenciales no otorga ninguna reducción arancelaria o no arancelaria. Se considera que las mercancías son originarias de un país beneficiario del Arancel NMF si por lo menos el 50 por ciento de su costo de producción lo ha soportado la rama de producción de uno o varios países beneficiarios de ese Arancel o la rama de producción del Canadá.

Canadá mantiene normas de origen preferenciales en el marco de acuerdos de libre comercio y concesiones arancelarias unilaterales. A partir de la firma e instrumentación del TLCAN, los países firmantes mantienen beneficios arancelarios, al explicitar que son productos que se procesan o incorporan insumos de la zona comercial.

El procedimiento, la clasificación y valoración de las mercancías están comprendidas en una serie de entramados institucionales, permiten determinar con puntualidad tipo de mercancías y gravamen correspondiente. Las normas canadienses sobre valoración en aduana figuran en la Parte III del Arancel de Aduanas, así como en el Reglamento de Valoración en Aduana y algunos memorandos de la serie D-13 de la Administración de Aduanas del Canadá. Los importadores deben declarar un valor para todos los productos importados en el país. Canadá aplica los aranceles sobre la base del valor de transacción de las mercancías; en aquellos casos en que este método no se puede utilizar se recurre a otros métodos en función de la jerarquía establecida en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la Organización Mundial de Comercio. Las autoridades aduaneras (CBSA) brindan asesoría y recomendaciones en la materia.

En el proceso de valoración aduanal de mercancías, tanto instituciones como actores, conocen los protocolos a seguir. El inicio del proceso lo brinda la autoridad aduanera, lo notifica a los actores comerciales y estos pueden aceptar o discrepar de las resoluciones. En el caso de aceptación el proceso de valoración comercial sigue su curso normal; en caso de discrepancia, los actores deben argumentar y documentar sus opiniones, en los tiempos e instancias correspondientes (Tribunales).

Las autoridades de Aduanas determinan el valor en aduana de las mercancías importadas en Canadá, por lo general mediante una verificación posterior a la importación, basada en el riesgo, de los libros y registros del importador; pueden hacer también nuevas determinaciones transcurridos cuatro años. Las autoridades aduaneras deben notificar a los importadores sus decisiones y las razones que

han conducido a su adopción. Se puede recurrir contra las decisiones del Presidente del CBSA ante el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional (CITT) en un plazo de 90 días. También se puede apelar de las decisiones del CITT ante el Tribunal Federal de Apelación y, en última instancia, ante el Tribunal Supremo del Canadá.

Puede apreciarse que en materia arancelaria, el Estado Canadiense, a través de sus instituciones especializadas tienen atribuciones para la fijación, trato preferencial y cobro de los gravámenes en el comercio exterior. Sabemos que el establecimiento y determinación arancelaria influye fuertemente en los programas y proyectos comerciales del Estado. En los distintos procesos arancelarios (imposición, beneficio, traslado) están caracterizados por elementos institucionales, a partir de estos, los distintos actores, siguen los distintos procesos. De la manera puntual y específica que se realicen estos procesos generan prontitud y eficacia en la práctica arancelaria.

El Parlamento tiene autoridad general para fijar los tipos arancelarios. Al respecto cabe señalar que las Leyes de ejecución del presupuesto de 2008, 2009, 2010, 2011 contenían enmiendas al Arancel de Aduanas. Asimismo, el Gobernador General en Consejo puede expedir órdenes por las que se otorgan reducciones arancelarias (en producción o servicios) basándose en la recomendación del Ministro de Hacienda. Las categorías de beneficio arancelario y de arancel general se establecen a los distintos países con los que Canadá mantiene vínculos comerciales. Canadá aplica como mínimo el trato arancelario Nación Mas Favorecida a todos los Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los aranceles NMF aplicados por Canadá en 2011, 2012 se basan en la versión de 2007, 2008 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA 2007, 2008), y abarcan 8.192 líneas arancelarias a nivel de 8 dígitos del Sistema Armonizado. La práctica de liberalización arancelaria (reducción de tasa arancelaria) se ha venido realizando gradualmente y a

involucrado distintas ramas productivas (maquinaria y equipo, insumos de producción, etcétera).

La agricultura es el sector más protegido: en 2010 y 2011, el promedio de los aranceles aplicados a los productos agrícolas fue del 22,5 por ciento, similar al registrado en 2005; en el caso de los productos no agrícolas, el promedio fue del 2,5 por ciento (frente al 3,8 por ciento en 2006). Empleando la clasificación de la CIIU, el promedio aritmético de los aranceles Nación Mas Favorecida aplicados fue del 7,1 por ciento para la agricultura incluida la ganadería, la silvicultura y la pesca, del 0,2 por ciento en el caso de la minería y del 5,4 por ciento en el caso de las industrias manufactureras.

De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (2012) en conjunto, el arancel muestra una progresividad mixta: el tipo medio aplicado a los productos semielaborados es inferior al aplicado a las materias primas, y el tipo medio que se aplica a los productos acabados es superior al aplicado a las materias primas y a los productos semielaborados. Sin embargo, en sectores específicos es frecuente la progresividad arancelaria positiva, lo que significa que hay un alto índice de protección efectiva. Este es, por ejemplo, el caso de los alimentos y bebidas, los productos textiles y las prendas de vestir, y los productos químicos y de plástico.

La existencia de la administración y control a las exportaciones se han venido consolidando en Canadá desde el establecimiento de sus vínculos con el mundo, particularmente en el contexto de los acuerdos comerciales, como lo representa el TLCAN. Constituyen un conjunto de espacios institucionalizados, instrumentos y prácticas comerciales que enfatizan la armonización estadística, y obligatoriedad comercial de los distintos actores. Estos incluyen:

El procedimiento de exportación comercial en Canadá es institucional. Las dependencias gubernamentales se encargan de determinar los requisitos y formalidades para brindarle agilidad y veracidad al procedimiento. Dentro del ámbito institucional se fijan las normas, los criterios, los derechos y obligaciones

de los actores. Estos deben ser claros y específicos, que evite confusiones y problemas de entendimiento. Las distintas instituciones y entramados legales deben actualizarse y alinearse en atención a los distintos protocolos comerciales negociados por Canadá. Al estar armonizados con los demás socios comerciales, estas reglas y normas, brindan a los actores en sus prácticas comerciales de exportación, las bondades y preferencias negociadas.

Las obligaciones contraídas por el Canadá en el marco del TLCAN establecen límites a la cuantía de los derechos de aduana y de los derechos antidumping y compensatorios que se pueden reembolsar o aplazar en el caso de la reexportación a México o a los Estados Unidos de mercancías que no se hayan originado en países del TLCAN. Ha contraído amplios compromisos en el marco de la OMC y es uno de los usuarios más frecuentes del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Canadá enfatiza y dimensiona en estos espacios internacionales que la OMC es la piedra angular de sus políticas comerciales, y ha manifestado su vivo interés en que el PDD llegue a una conclusión satisfactoria.

#### **3.4. México: elementos de su política económica y comercial.**

México ha experimentado distintas transformaciones en el plano económico, comercial y de inversiones desde la institucionalización del TLCAN. Resulta valioso analizar las particularidades de estos cambios ya que estos representan y materializan los objetivos, esperanzas y anhelos del proceso comercial. En general podemos decir, que México sus resultados económicos y comerciales son simbólicos sobre todo si se les compara con otros países que durante ese período han liberalizado su economía. Así de acuerdo con Welch (2003) de una muestra de 15 países de desarrollo medio, que desregulan sus economías, en los años 1980-1990, diez de estos países crecieron más en promedio que México, alcanzan un rango de 2.0 - 4.7 anual, contra el crecimiento promedio de 1.3 de México. En este apartado se observa movimientos en algunas áreas económicas, en términos de desregulación, pero estas obedecen mas a sus compromisos contraídos en otros espacios internacionales, que derivados del TLCAN. Es de

considerar que los ámbitos comerciales y financieros son altamente institucionales ya que para el desarrollo y madurez de las economías son necesarios y medulares los pilares institucionales.

En México se aprecia una red compleja y basta de normas y de leyes, guían y direccionan la práctica económica, comercial y de servicios.

El desempeño económico de México se ha visto influenciado por la crisis financiera global y por el lento crecimiento de la economía de EUA. Durante el período 2008-2009 la economía mexicana sufrió severas contracciones y la recuperación después de estas fechas ha sido modesta. Durante el período 2007-2011, las finanzas públicas se han deteriorado y presentan déficits entre el 2.5%-2.7%. Puede apreciarse que las finanzas públicas de México muestran una fuerte dependencia de los ingresos petroleros. La situación fiscal de México como lo establece la OCDE (2012) sigue presentando desafíos a largo plazo sobre todo si se consideran los escenarios de baja del precio del petróleo y los aumentos a gastos sociales (jubilaciones y pensiones).

De acuerdo con sus análisis la OCDE (2012) considera que los gastos corrientes del gobierno federal aumentaron en casi dos puntos porcentuales del PIB a lo largo del período 2006-2011, principalmente debido a un aumento de los subsidios y transferencias corrientes. México sigue manteniendo niveles ascendentes de recaudación por impuesto sobre la renta.

La economía mexicana sigue dependiendo ampliamente de los ingresos petroleros. La relación entre ingresos presupuestales petroleros y no petroleros ha mantenido una variación, principalmente debido a las oscilaciones en la cotización internacional de este producto. Al cierre de 2011, los derechos por hidrocarburos ocuparon una proporción algo menor a la de 2006 pero representaron aún más del 30% de los ingresos totales.

En 2009 habían representado un mínimo histórico de 24,4%. Se espera que se mantengan en los niveles de 29%-32%.

Las autoridades mexicanas pretenden consolidar la situación fiscal siempre que se introduce la presentación de paquetes económicos, refiere la OCDE. En este sentido, en 2010 y 2011 se redujo efectivamente el gasto primario real, se estabilizó la deuda pública y se obtuvieron mayores ingresos impositivos. Este mismo organismo internacional, en sus análisis establece que las autoridades mexicanas esperan liberar el límite de acumulación de recursos impuestos sobre el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, así como ajustar gradualmente las tarifas domésticas de combustibles a los precios internacionales, para eliminar el subsidio no selectivo. La OCDE (2012) señala que la política de precios y tarifas consiste en establecerlos conforme a criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero. Se han establecido en los últimos años ajustes en dichos precios. Los precios de los combustibles automotrices se han incrementado mensualmente con el fin de reducir el diferencial que tienen respecto de los precios en los Estados Unidos y reducir el monto del impuesto negativo a estos combustibles.

México continúa mostrando la proporción más baja de ingresos no petroleros en la OCDE (10% del PIB), y por lo tanto necesita de una movilización de recursos impositivos para compensar su futura caída, que podría ser de hasta 4 puntos porcentuales para 2030, considera la OCDE (2012). En este sentido, las recomendaciones principales del FMI apuntan a simplificar el ISR, ampliar su base y hacerlo más progresivo, así como mejorar la productividad del IVA reduciendo exenciones, unificando la tasa a nivel nacional y limitando las exportaciones no gravadas. Finalmente, se ha recomendado aumentar la recolección impositiva a nivel sub nacional.

Los requerimientos financieros totales del sector público aumentaron pronunciadamente entre 2006 y 2009 pero luego se redujeron en 2010 y 2011, en los últimos años 2013, reflejan aumentos graduales. Este indicador amplio integra, principalmente, el balance presupuestario del Sector Público No Financiero (SPNF, que incluye los pasivos generados por los proyectos PIDIREGAS de



inversión financiada), los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y de la Banca de Desarrollo.

El nivel de la deuda neta total del sector público en relación al PIB se ubicó en 38% en 2011, lo que representa un aumento de casi ocho puntos porcentuales desde 2006. Según el FMI, este nivel moderado de deuda se mantendrá estable en el mediano plazo en tanto México consiga mantener su esquema de equilibrio fiscal.

La tasa de desempleo de 2010-2014 alcanza niveles altos que van en un rango de 4.5%- 5.3%, de acuerdo con la CEPAL (2012), la tasa de desempleo mexicana continúa siendo alta en la región. La formación bruta de capital en México fue dinámica antes de la crisis financiera mundial, posteriormente se han mantenido estables y en los últimos años muestra signos de leves mejoría, sobre todo en el sector de maquinaria y equipo.

En lo relativo a la participación y contribución de los diversos sectores económicos en el PIB, durante los últimos diez años, tanto el sector manufacturero como la actividad minera contribuyen significativamente a la formación del PIB, sus rangos alcanzan niveles entre el 16%-18% y niveles entre 9%-11% respectivamente. El sector agrícola alcanza niveles que van del 3%-4%. En el sector servicios, el comercio es el que mayor contribución al PIB representa.

Se sabe que la mayor parte de la producción del sector manufacturero es destinada a la exportación (80% en promedio), su mercado de destino es EUA. Una buena parte del comercio es intra-sectorial de bienes intermedios y finales. Puede apreciarse que la economía mexicana sigue dependiendo considerablemente de los ciclos económicos en los Estados Unidos. El sector manufacturero ha sufrido los efectos de la crisis global sobre todo a través de una reducción de la demanda en los Estados Unidos y México ha sido uno de los países de América Latina más afectados por la crisis en términos de contracción del PIB. Estudios recientes muestran que la generación de valor agregado en los

servicios es también sensible a la evolución de la economía de los Estados Unidos.

### México: Indicadores económicos.

| Concepto  | 2006   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012 sept. |
|---|--------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|
| <b>I. Producto interno bruto (PIB)</b>                                |        |         |         |         |         |         |            |
| PIB corriente (miles de millones de Mex\$)                            | 10.379 | 11.321  | 12.181  | 11.937  | 13.072  | 14.396  | 15.330     |
| PIB corriente (miles de millones de \$EE.UU.)                         | 952    | 1.036   | 1.094   | 883     | 1.035   | 1.159   | 1.157      |
| PIB por habitante (Mex\$ corrientes)                                  | 98.943 | 107.002 | 114.164 | 110.939 | 116.402 | 126.614 | 133.304    |
| PIB por habitante (\$EE.UU.)  | 9.077  | 9.790   | 10.257  | 8.202   | 9.212   | 10.192  | 10.064     |
| <b>Por rama de actividad económica (porcentaje del PIB corriente)</b> |        |         |         |         |         |         |            |
| Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza        | 3,5    | 3,5     | 3,6     | 3,8     | 3,8     | 3,6     | 3,8        |
| Minería   | 8,2    | 8,6     | 9,8     | 7,5     | 8,3     | 10,0    | 10,1       |
| Construcción  | 6,8    | 6,8     | 7,1     | 6,8     | 6,4     | 6,5     | 6,7        |
| Industrias manufactureras   | 18,0   | 17,7    | 17,3    | 17,1    | 17,4    | 17,6    | 17,9       |
| Comercio  | 14,9   | 14,9    | 15,1    | 14,5    | 15,3    | 15,8    | 16,0       |
| Transporte, correos y almacenamiento                                  | 6,7    | 6,5     | 6,4     | 6,5     | 6,8     | 6,7     | 6,8        |
| Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles | 10,1   | 9,9     | 9,9     | 10,2    | 9,7     | 9,3     | 8,9        |
| Servicios educativos  | 4,6    | 4,5     | 4,6     | 5,0     | 4,8     | 4,7     | 4,6        |
| Servicios de salud y de asistencia social                             | 2,7    | 2,7     | 2,7     | 3,0     | 2,9     | 2,8     | 2,8        |
| <b>Tasa de desempleo (%)<sup>a, b</sup></b>                           | 3,6    | 3,7     | 4,0     | 5,5     | 5,4     | 5,2     | 5,0        |
| Población total (millones)  | 104,9  | 105,8   | 106,7   | 107,6   | 112,3   | 113,7   | 115,0      |

Fuente: Banco de México; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Varios años.

El crecimiento del comercio de México entre 2007-2011 se desaceleró. De acuerdo con la OCDE (2012) en este período las exportaciones y las importaciones, se incrementaron 28.5% y 24%; mientras que en el período 2002-2006, estas se incrementaron en un 50%. Los productos manufacturados dominan las exportaciones (72,9%) y las importaciones (78,1%). La estructura de las exportaciones mexicanas está muy concentrada en un solo mercado, el estadounidense; en promedio, el 80,4% de las exportaciones de México se destinan a este mercado. Las importaciones están relativamente más diversificadas: en promedio, el 49% de las importaciones procede de los Estados Unidos. Otros proveedores importantes son China (13,1% de las importaciones) y el Japón (5,1% de las importaciones). Durante los últimos años, el comercio con China ha aumentado significativamente.

Los desafíos que presenta México en el mediano y largo plazo, son los de asegurar un crecimiento sostenido de la economía y el aumento de la productividad de la mano de obra, considera la OCDE (2012). Durante el período 2007-2011, según sus estadísticas oficiales, el crecimiento medio anual del PIB real fue de 1% y por tanto el PIB medio anual per cápita fue negativo. Se sabe que México es un país con Ingresos medios, con un PIB per cápita ligeramente superior a 10,000 dólares EE.UU, pero la distribución de los ingresos es desigual, lo que incide en una fuerte polarización social e incorporación a la pobreza de sectores poblacionales sensibles.

México ha instrumentado diversos cambios y reformas en sectores económicos estratégicos (laboral, energía, comercial) que buscan contrarrestar este tipo de problemáticas.

En materia comercial, México busca fortalecer y aumentar su participación en el comercio mundial a través de sistemas multilaterales de comercio y de acuerdos comerciales preferentes. México concede el trato de Nación Más Favorecida (NMF) a todos sus interlocutores comerciales, incluidos los países que no son miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), considera la OCDE (2012). Como país integrante de la OMC enfatiza las normas de la organización y privilegia la eficacia del sistema multilateral de comercio, recientemente, ha declarado su voluntad y deseo de que las negociaciones en Doha concluyan satisfactoriamente.

México es uno de los países de América Latina con mayor número de acuerdos comerciales. México ha seguido ampliando su red de acuerdos comerciales preferenciales mediante la firma de tres nuevos acuerdos. En septiembre de 2012 había firmado 12 acuerdos de libre comercio y 8 acuerdos de alcance parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La mayor parte del comercio de México se lleva a cabo con países con los que mantiene un acuerdo de libre comercio y, principalmente, con los Estados Unidos, miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La inversión extranjera está autorizada hasta un 100% del capital de las empresas mexicanas, excepto en una serie de actividades que se reservan al Estado o a los ciudadanos mexicanos o están sujetas a restricciones de capital (10%, 25% y 49%) o a autorizaciones. El registro de la inversión extranjera sigue siendo preceptivo. México ha introducido algunos cambios en la legislación sobre la inversión extranjera directa. A fin de promover e incrementar la inversión extranjera directa, México ha seguido firmando Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones.

México comenzó a revertir su postura proteccionista a mediados de 1980, cuando el gobierno estaba obligado a declarar que no estaba en condiciones de pagar sus deudas y de pagar sus préstamos. Miguel de la Madrid tomó medidas para abrir y liberalizar la economía mexicana e inició procedimientos para transformar las políticas de sustitución de importaciones con políticas destinadas a atraer inversiones extranjeras, la reducción de las barreras al comercio y hacer que el país fuera competitivo en las exportaciones no petroleras.

En 1986, México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), asegurando además medidas de liberalización del comercio y vínculos más estrechos con Estados Unidos. La adhesión de México al GATT se hizo realidad, después del proceso de aprobación de este organismo el día 15 de julio de 1986 en la Reunión del Consejo, donde se sometió a votación el ingreso del país. Esta situación permitió que un mes más tarde México se incorporara como parte contratante del GATT, de manera que lo colocaba como participante en la nueva Ronda de Negociaciones que se iniciaría el 15 de septiembre del mismo año en Punta del Este, Uruguay. Las condiciones de flexibilidad que el país propuso para promover su desarrollo abarcaron distintos sectores y distintos rubros, destacando: sector agrícola; en donde se planteó un esquema de protección en esta rama en virtud de la trascendencia del mismo para la alimentación y empleo de población. Se continuaba con los precios de garantía; algunos productos seguirían sujetos a permiso previo de importación. Proseguirá la prohibición a la importación de diversos productos por razones de salud pública,

sanidad fitopecuaria y seguridad nacional. En relación con la exportación agropecuaria y forestal continuarán las licencias alrededor de 200 tarifas, que representan 5% del valor de las ventas externas. En la exportación de diferentes productos hortícolas se seguirán aplicando aranceles mínimos para apoyar la efectividad del control cambiario; política arancelaria; el establecimiento de aranceles se acordó con los criterios de analizar el nivel de oferta de la producción nacional y grado de cobertura del mercado interno; importancia de los productos en el proceso productivo. En general se planeó un esquema de desgravación, en la que los aranceles máximos fluctuaran entre 20% y 30%.

En estas circunstancias México debió idear una estrategia de desarrollo económico que le permitiera insertarse a las corrientes del comercio mundial, para no quedar al margen de ellas. La diversificación de las relaciones comerciales camino intentado con poco éxito desde los setenta se presentó como la primera opción, sin embargo los frutos de estas estrategias fueron pírricos

#### **3.4.1. Particularidades de su política comercial.**

México adoptó varias disposiciones para mejorar su competitividad y reducir los costos del comercio para las empresas. Ha simplificado los procedimientos aduanero y reducido los costos de importación, en el marco del Decreto sobre facilitación del comercio y los planes de modernización de aduanas. En los últimos años ha eliminado algunos requisitos de importación e implementó el uso de ventanilla en materia de comercio exterior, considera la OCDE (2012).

Este organismo internacional considera además que en 2009, México liberalizó buena parte de los sectores manufactureros y mantiene esta tendencia. En enero de 2012 el 58,3% de las líneas arancelarias de México estaban libres de derechos y el arancel NMF medio era del 6,2%, en comparación con el 11,2% de 2007. El promedio de los aranceles sobre los productos manufacturados se redujo del 9,9% en 2007 al 4,6% en 2012, mientras que el promedio de los aranceles sobre los productos agropecuarios disminuyó sólo del 23% al 20,9%.

Con estas reducciones arancelarias, señala la OCDE (2012) se acortó la diferencia entre los derechos de Nación Más Favorecida y los derechos preferenciales. En este sentido, México simplificó su estructura arancelaria al reducir el número de niveles arancelarios de 88 a 28. En 2012, el nivel de los aranceles oscilaba entre el 3% y el 254%.

Dentro de su política comercial, México mantiene gravámenes a las importaciones, principalmente son: derecho de trámite aduanero (DTA) en promedio alcanza el rango de 7%-8% valor de la mercancía; derecho de almacenaje; Impuesto al Valor Agregado (IVA); impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS); Impuesto sobre Autos Nuevos (ISAN).

México aplica contingentes arancelarios a los productos agropecuarios de conformidad con las disposiciones de la OMC, así como contingentes unilaterales y preferenciales a los productos agropecuarios e industriales. México ha recurrido a medidas antidumping. Entre 2007-2013, se iniciaron 60 investigaciones antidumping y se aplicaron medidas antidumping definitivas. En junio de 2012, México tenía 38 medidas antidumping en vigor, pero no se aplicaba ninguna medida compensatoria.

Se sabe que México promueve su sector de exportación de productos manufacturados mediante programas de apoyo financiero (Prosec); estímulos fiscales y programas de capacitación. Los principales programas que ofrecen beneficios fiscales son: el Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (*drawback*) y el Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), modificado en 2010. Durante el período 2002-2012, este último programa ha jugado un papel importante tanto en exportación (rango de 55%-60%) como en importación (rango de (40%-47%).

México siguió profundizando su red de acuerdos preferenciales. En 2012, el arancel promedio oscilaba entre 0% y 2,6% en el caso de los Tratados de Libre Comercio y entre 0,6% y 6,2% en el caso de los acuerdos de cobertura parcial. El proceso de desgravación unilateral, ha permitido disminuir en cierta medida la

diferencia entre los aranceles NMF y los preferenciales. México ha tratado además de simplificar y consolidar los trámites para la obtención de los certificados de origen, establece la OCDE (2012).

En el ámbito comercial internacional en México, puede establecerse que este es altamente institucional. La existencia de entramados legales, de entidades facultadas para establecer y hacer cumplir las normas comerciales, les brindan a los actores comerciales los elementos necesarios para participar en el ámbito comercial internacional. El sistema aduanero mexicano está principalmente regulado por la Ley Aduanera de 1995 y su Reglamento así como por las "Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior" publicadas cada año por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por las "Reglas y Criterios de Carácter General en materia de Comercio Exterior" emitidas por la Secretaría de Economía. La Administración General de Aduanas (AGA), es la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de la legislación aduanera y de comercio exterior, y en particular de controlar la entrada y salida de mercancías del territorio mexicano, así como de recaudar los aranceles y otros derechos en materia de comercio.

México ha implementado varias medidas para simplificar los procedimientos aduaneros y mejorar así la competitividad de las empresas y facilitar su participación en los mercados internacionales, establece la OCDE (2012). Este tipo de acciones gubernamentales se alinean con los compromisos contraídos por el país con los distintos actores internacionales. Se sabe que dentro del marco de los acuerdos comerciales, como el TLCAN, el país acepta y se compromete a liberalizar procedimientos administrativos con sus contrapartes, los cambios abarcan distintos aspectos relacionados con el comercio internacional y que inciden a las prácticas comerciales cotidianas en los aspectos de importación o exportación. Los cambios se registraron principalmente a partir de 2008, cuando se emitió el "Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior".

El decreto eliminó varios requisitos para poder importar y simplificó los trámites para obtener el certificado de origen. El decreto también dispuso la creación de una ventanilla digital para trámites electrónicos, lo cual era parte de las iniciativas de facilitación al comercio. En el marco del Plan de Modernización de Aduanas se implementaron procedimientos administrativos simplificados para la corrección de documentos aduaneros y se fortaleció la seguridad aduanera a través del uso de herramientas tecnológicas de revisión, de acuerdo con la OCDE (2012) las autoridades mexicanas enfatizan los beneficios de estas modalidades ya que se enfocan en los rubros de riesgo la salud pública o la seguridad nacional.

Con el estatuto de empresas certificadas, los distintos actores en el comercio internacional, se benefician de facilidades administrativas para el despacho de sus mercancías, de acuerdo con las modificaciones, los beneficios varían de acuerdo con el nivel y modalidad de este tipo de empresas. En 2011, como parte de los cambios y los ajustes comerciales, se incorpora la modalidad de Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC) la cual otorga beneficios a las empresas en términos de logística y cadenas de suministros.

Debido al incremento en el número de los tratados y acuerdos suscritos por México, también ha aumentado el número de esquemas de normas de origen y potencialmente la dificultad en la administración a nivel aduanero. Se han promovido e implementado en los últimos años (2008-2012) iniciativas que permiten agilizar trámites, que enfatizan la convergencia y la homologación.

Los aranceles aplicados por México están contenidos en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación de 2007, y se basan en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). En el año 2012, su lista de aranceles (SA2007) contenía 12.107 líneas al nivel de ocho dígitos, establece la OCDE (2012).

Pueden apreciarse, distintas modificaciones sustanciales, las cuales se desprenden de los distintos compromisos comerciales adquiridos por México con los distintos actores internacionales. Podemos decir, que responden a los



compromisos adquiridos al ser parte integrante del GATT y de la Organización Mundial de Comercio así como de las obligaciones en el marco de los Tratados Comerciales, como es el caso del TLCAN, en los cuales se establecen líneas y programas temporales de desgravamiento.

La Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación entró en vigencia el 1° de julio de 2007, y ha sido reformada 17 veces. Su última reforma fue publicada en el D.O.F. el 13 de septiembre de 2012. De estas reformas se destaca el "Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación", que se publicó en el D.O.F. el 24 de diciembre de 2008. Este decreto planteó un programa de desgravación unilateral sobre cinco años, que empezó el 2 de enero de 2009 y debería completarse en 2013. El programa prevé la eliminación y/o reducción de los aranceles a la importación para un número determinado de líneas en cada uno de estos años. El cambio más importante se produjo en 2010. Concluye la OCDE (2012).

En ese año se eliminaron los aranceles para 3.852 líneas arancelarias. En enero de 2012, 7.064 de las líneas arancelarias (58,3% del total de líneas) estaban exentas de arancel. La última etapa en el proceso de desgravación se cumplió en Enero de 2013, cuando 165 fracciones relativas a los artículos de vestir y zapatos quedaron libres de arancel. Como resultado de este proceso de desgravación, el promedio aritmético de los tipos Nación Mas Favorecida aplicados se redujo de 11,2% en 2007 a 6,2% en 2012.

Finalmente, se considera que una dimensión importante en el estudio de los países miembros del TLCAN lo representan las políticas comerciales. En el capítulo se presentan argumentaciones a favor de los procesos comerciales los cuales proporcionan estabilidad y crecimiento económico para los países. Las instancias que enfatizan estas bondades son las que administran y direccionan las prácticas y tendencias comerciales, siendo estas el Banco Mundial y la OCDE. Como complemento al debate, se presentan las ideas de algunos pensadores

sociales, que aportan reflexiones sobre los costos o desventajas de las políticas públicas en el rubro comercial.

En el capítulo se establece que los países EUA y Canadá inicialmente han sido países proteccionistas, pero al intervenir en espacios internacionales enfatizan y promueven ideas de libre comercio. Las características específicas en sus prácticas de comercio exterior indican obstáculos al comercio exterior y gradualmente apertura y flexibilidad cuantitativa e institucional, sobre todo si se analizan los cambios experimentados en los sectores comercial, aduanal, de inversión extranjera, bancarios, de servicios.

Estas flexibilizaciones obedecen a los acuerdos y aceptaciones brindadas en otras instancias anteriores al TLCAN, como la conformación de la organización mundial del comercio (OCDE antes GATT) o de espacios internacionales de análisis y discusión de problemáticas mundiales.

En el capítulo se menciona que en el caso de México, sus prácticas comerciales pasan de ser muy proteccionistas a muy liberales, sobre todo si se analizan los distintos cambios institucionales realizados, desde las facultades y alcances de las distintas dependencias gubernamentales, como la implementación de instrumentos y estrategias comerciales.

## C A P Í T U L O    I V

### DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

#### 4.1. Reglas del juego comercial

La integración es un proceso progresivo y dinámico, la creación de instituciones comunes está directamente relacionado con la profundización del proceso integrador. La formalización de entramados que generen derechos y obligaciones de las partes está implícita en los procesos de integración. La existencia de diversidad de procesos de regionalización supone variedad de entramados acordes a necesidades y características propias. En una zona de libre comercio, en general, es conveniente crear órganos comunes de carácter intergubernamental, que tengan funciones coordinadoras de las medidas que deban ir adoptando los Estados partes. En este periodo, cada Estado sigue conservando todo el poder de decisión sin delegación de facultades. En esta etapa existe un compromiso de los Estados para reducir de forma progresiva las barreras arancelarias hasta llegar a la total desgravación.

En el TLCAN no se han creado órganos de carácter complejo, sino comisiones de comercio y otras comisiones de carácter intergubernamental. Los paneles para discusión de controversias entre los tres países del TLCAN aunque tienen rasgos de informalidad son considerados como instituciones, en sentido estricto. Las características y perfiles aceptados por los países firmantes, le dan una connotación institucional. En el mismo sentido podemos mencionar el proceso en que se dirimen conflictos y las resoluciones sobre los mismos, genera obediencia de las partes. Así, la institución tiene una aceptación generalizada y un poder sancionador.

La conformación de espacios económicos y comerciales en los cuales se puedan cumplir los objetivos comunes y la aceptación de los países involucrados en los preceptos y normas para alcanzarlos, son elementos importantes. Estos espacios

delinean y gradualmente consolidan acuerdos y consensos. Existen en estos espacios económicos comerciales rasgos de formalidad, ya que fueron negociados y discutidos por las partes hasta alcanzar el nivel explícito, codificado, documentado y reglamentado.

El rasgo explícito, supone que los países integrantes de las alianzas y acuerdos conocen la totalidad de los rubros negociados, desde elementos específicos y puntuales hasta los generales; los rasgos explícitos brindan a los interesados todos los elementos de los niveles alcanzados. Los rasgos de codificación, le brindan a estos espacios económicos y comerciales, una identificación, un código, el cual agrupa y enlista las distintas problemáticas. Los códigos o numerales condensan las temáticas abordadas para su posterior referencia y consulta. Los documentos creados en los espacios de integración son de dominio público y privado, para consultas o referencias. Estos documentos incluyen información de temáticas, problemáticas y procedimientos de los países interesados. El rasgo de reglamentación, supone restricción voluntaria de los actores. La norma limita, condiciona, constriñe formas y modos de actuar. Los modos de actuar de las organizaciones contienen elementos normativos. La existencia de entramados sociales posibilita la convivencia de los actores. Visto así, las normas constituyen un condicionamiento de conductas.

Las normas institucionales han de ser aplicadas en situaciones detalladas y particulares y es preciso definir los tipos de sanciones para hacerlas efectivas.

Para Malinowski (1950), toda organización tiene su mapa, vinculado a las representaciones y creencias del grupo social. Ese mapa abarca la definición, estructura y finalidad del grupo institucionalizado, y las reglas que el grupo debe obedecer. Toda institución tiene, pues, normas, actividades propias, personal y aparato material. Entraña, por otra parte, una función, porque está destinada en última instancia, a satisfacer una necesidad.

Puede establecerse que el orden social está producido por la idea humana, por cuanto los seres que lo actualizan obran de modo racional, o sea, según ideas

representativas del fin. Los actos que producen este orden social, antes de estar en el mundo del ser, se ofrecen idealmente a la voluntad como algo que debe ser; pero no se trata de una noción teórica, sino de una idea práctica que mueve a realizarse. Esta fórmula lógico-ideal que expresa lo que debe realizarse es la norma social lo que los sociólogos americanos suelen llamar pauta, patrón o regla de conducta.

Estos rasgos los encontramos en los procesos de conformación de asociaciones de integración entre países que deciden compartir mercados, recursos, objetivos y reglas del juego. Es el interés nacional de cada uno de los países, lo que explica la decisión de entablar alianzas con otros países. La alianza de integración se explica como una red de sustento mutuo en función de objetivos comunes, entre países soberanos que mantienen su individualidad dentro de un ámbito espacial – político, económico y cultural- que definen como común.

Los países que experimentan el proceso de integración entienden que les conviene (acceso a mercados grandes, proteccionismo, mayor poder adquisitivo, estabilidad, paz, inversiones) y focalizan sus esfuerzos en objetivos estratégicos de mediano y largo plazo y mantienen una vocación de permanencia en virtud de mantener cierto tipo de raíces comerciales, económicas y políticas. Las alianzas de países que deciden integrarse, son alianzas institucionalizadas, ya que el interés conjunto, se conforma con reglas del juego que condicionan el comportamiento de los asociados en sus relaciones recíprocas. En esencia consiste en restringir el margen de propensión natural a comportamientos unilaterales. Dichas reglas tienen un efecto de disciplina interna en cada uno de los países socios.

La formalidad de dichas reglas deriva de instrumentos o entramados jurídicos internacionales, es decir, retoman elementos de prácticas de intercambio económico-comercial mundial y las adaptan a su realidad específica. El TLCAN considera elementos del GATT convertido posteriormente en Organización Mundial del Comercio (OMC) en términos de normativa, órganos y modalidades operativas. Así el documento fundacional de la OMC expresa:

De conformidad con el artículo II del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), esta organización constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales que tengan entre miembros, en lo tocante a los asuntos que guarden relación con los acuerdos e instrumentos jurídicos que integran la Organización Mundial de Comercio y que tienen como funciones: la administración de los acuerdos comerciales de la OMC; fungir como foro para la realización de negociaciones comerciales; la administración del entendimiento sobre solución de diferencias; la superación de las políticas comerciales de las naciones; la cooperación con otros organismos internacionales.

Las reglas del juego de los países interesados en procesos de integración se sustentan en la idea de reciprocidad de intereses nacionales, es decir, en un balance de lo que cada país brinda al proceso de integración y de lo que recibe de dicho proceso; esta aceptación es vinculante y obliga a cada país interesado en el proceso de integración a cumplir voluntariamente los compromisos asumidos.

Otro elemento importante que caracteriza al proceso de integración como vínculo asociativo (económico-comercial) es la creencia de que cada socio tiene más cosas que ganar estando dentro del proceso que fuera de él. Es la percepción de ganancias mutuas, lo que explica el interés de conformación de acuerdos comerciales. Esta idea de ganancias mutuas es dinámica y se puede fortalecer a través del tiempo.

Los países que se integran no necesariamente comparten todo en el plano de sus políticas internas y externas. Preservan un margen mínimo de maniobra, para el ejercicio individual de sus soberanías. En el marco del proceso de integración se definen objetivos, políticas comunes, los cuales pueden ser menos intensos en el momento inicial y que pueden tener posteriormente una intensidad creciente a medida que se avanza en el proceso. Los contenidos en los procesos de integración, como se decía, son inicialmente acordados. Algunas temáticas pueden ser comerciales, otras económicas, consideran además los rubros políticos o militares.

La existencia de elementos característicos de los procesos de integración, se pueden identificar; algunos son rasgos comunes (consenso, sentido conjunto) otros son rasgo diferenciales (particularidades de cada país). Los primeros constituyen las premisas básicas que estimulan y orientan la conformación de alianzas o acuerdos comerciales-económicos; Los segundos pertenecen a la identidad de los países y están justificados históricamente.

Los rasgos característicos comunes a los procesos de integración son: acceso al mercado de cada socio; discriminación frente a terceros; disciplina colectiva entre socios. Los rasgos diferenciales de los procesos de integración son: grado de interdependencia; concentración del poder.

Puede establecerse que en efecto, cada uno de los países interesados en el proceso de integración, está protegido jurídicamente, es decir, dependiendo de la densidad de los acuerdos alcanzados, se establecen los derechos y las obligaciones en uno o varios sectores económicos. Los acuerdos alcanzados tienen aplicabilidad a todos los socios, por lo tanto ningún socio puede de manera unilateral afectar a los demás socios, salvo en casos coyunturales o situaciones atípicas previamente acordadas.

La discriminación en el proceso de integración se refiere a las condiciones de acceso a los respectivos mercados, también puede expresarse en los marcos regulatorios del funcionamiento interno de los mercados. En el caso del TLCAN la discriminación puede resultar de las reglas de origen; en el caso de las uniones aduaneras, la discriminación se practica a través de un arancel externo común a los socios. También se expresan, las discriminaciones en regulaciones en materia de servicios, en la circulación de otros factores de la producción, en las normas técnicas y en las compras gubernamentales.

Las disciplinas colectivas entre los países en proceso de integración, suponen un actuar conjunto y explicitado. La dirección y actuar conjunto se condensan en las ideas de transformación productiva, la idea de competitividad en mercados internacionales. Los países miembros del proceso de integración identifican

dentro de las áreas económico-comerciales objetivos generales y específicos, y condensan en estos rubros su actuar colectivo.

La interdependencia como rasgo diferencial de los procesos de integración, supone la importancia relativa de los flujos comerciales y de inversiones entre los países pertenecientes al proceso de integración, en comparación con las relaciones con otros países. La interdependencia puede ser baja o alta e ir transformándose durante madura el proceso. Si es baja como en el MERCOSUR se busca consolidar la interdependencia; si es alta como en el caso del TLCAN, entonces se busca mantener y administrar la interdependencia.

La concentración de poder, como rasgos diferencial, en el proceso de integración, implica el peso específico que en los distintos foros internaciones tiene un país. Es histórico, ya que en el trascurso del tiempo, los países lo construyen. En el caso del TLCAN las etiquetas que tienen los países socios de potencia mundial, potencia media, país emergente, le brindan a la integración una gran polarización.

Los rasgos comunes (acceso al mercado, discriminación frente a terceros, disciplina colectiva) le proporcionan al proceso de integración el carácter de previsibilidad. Lo previsible supone en el marco de la integración, darle sentido y coherencia a los anhelos y visiones de los países integrantes. Así, le proporcionan al proceso de integración certidumbre, viabilidad. En este sentido, en el ámbito interno, el comportamiento de los países integrantes está garantizado; en el ámbito externo, se convence a terceros países de que la integración ha consolidado un nuevo protagonista, un interlocutor válido en las relaciones internacionales.

Por otro lado, los rasgos diferenciales de los procesos de integración (interdependencia y poder) proporcionan distintas intensidades a las demandas en términos de intereses nacionales y procesos de decisión estatal, que se traducen en niveles bajos institucionalización.

En el caso del TLCAN los rasgos de alta interdependencia y alta polarización, se refleja en bajas demandas de institucionalización. En este sentido, no es prioritario

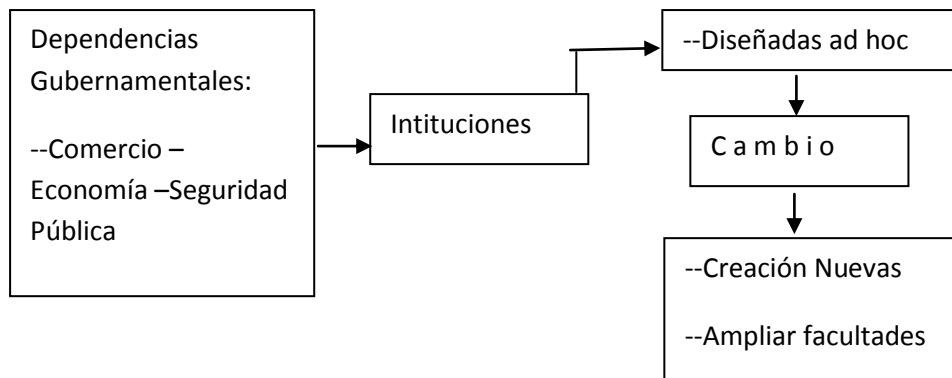


dotar al proceso de integración, de múltiples y variados órganos comunes; no existe exigencia estructural ni presupuestal. No es necesario contar con un denso y complejo entramado arbitral institucional

La pertinencia del análisis del cambio, en nuestra investigación sobre el TLCAN permite ubicar elementos y especificidades ex ante y ex post, tanto en términos de las instituciones como en términos de los actores. En general algo cambia en el sistema social, comercial y económico cuando se piensa y se materializa un proyecto de integración; el estado de cosas tiene características particulares antes de discutir y planear una intervención estatal; las instituciones y los actores tiene atribuciones y facultades propias del momento, estas se complementan y enriquecen cuando se propone consolidar los proyectos de país. En una situación de cambio social, comercial y económico las instituciones y los actores pueden ser los mismos que analizan las problemáticas y hacen los diagnósticos, o pueden ser sustituidos y reemplazados por nuevos, en términos de actores, con otra visión y perfiles disciplinarios, en términos de instituciones con nuevos entramados y alcances.

En términos institucionales, en el entendimiento del TLCAN sus normas y reglas nacen de lo que las prácticas internacionales promedio establecen y a partir de aquí, los países participantes las tratan de alinear a las normativas nacionales o locales, en el caso de inexistencia para aprehender la problemática, se crearán nuevos entramados legales; las distintas dependencias gubernamentales en sus respectivas facultades arrojan e estimulan la gestión y administración de la problemática. Sin duda las dependencias gubernamentales en las áreas de hacienda pública, de comercio, de inversión, aduanera y de seguridad social son las que mayormente se involucran. Se aprecian cambios institucionales (nuevas leyes) que en sus distintos ámbitos resaltan la idea de libre cambio y libre movilidad de las mercancías y recursos financieros. De manera general en el diseño de la política económica de los países, un rubro, la política comercial y arancelaria, está presente en términos de regulación de los intercambios y flujos comerciales y económicos y en atención a la inserción del país en el contexto

mundial; es decir, son importantes los ingresos por aranceles para el gasto público federal de los países así como la consideración o no del país como destino atractivo de capitales. En estas dimensiones (comercial y financiera) la consideración institucional esta presente y se ha transformado gradualmente para facilitar el comercio internacional.



En el estudio del TLCAN, en este apartado, se analizan los articulados que conforma la estructura del TLCAN y los espacios donde se resuelven conflictos y querellas comerciales y de inversión, las cuales presentan rasgos de dinamismos ya que se tienen que enriquecer y complementar para seguir siendo vigentes y con tendencia a consolidar su desempeño; se han incorporado nuevas reglamentaciones que vinculan lo comercial con la seguridad a partir de los ataques terroristas en EUA y de la detección de espionajes industriales y políticos.

En el área de resolución de controversias comerciales y de inversión, la presencia de elementos críticos y de cuestionamiento en su integración y desempeños finales, presionan e inciden en la idea de dinamismo y de cambio, buscando darle al proceso rasgos de legitimidad. Sin duda, lo técnico de las normas y entramados suponen idea de estatismo y no cambio, sin embargo, como se mencionaba

anteriormente, son los actores (los estados en sus instancias intergubernamentales) los que tratan de canalizar y empujar cambios normativos

#### **4.2. Principios comerciales.**

Algunos principios generalmente aceptados en el comercio internacional son los que en términos de acuerdos comerciales, como el TLCAN, los que direccionan los objetivos comerciales de los países integrantes. Dichos principios constituyen normativas medulares que orientan y dan sentido a los países integrantes en todo proceso de integración comercial. Los elementos de fondo y forma de los mismos son rasgos que caracterizan a la formalidad, en virtud de que mediante estos se logran consensos y aceptaciones de los integrantes. Los rasgos de fondo refiere al contenido de las problemáticas, cuales son, cuales se explicitan, el alcance de las mismas. La forma supone la manera, el estilo de lo que regula o explicita. La aceptación de los principios básicos posibilita que los integrantes de un bloque modulen sus conductas y prácticas comerciales. En este sentido se elimina la idea de acciones unilaterales que perjudique las conductas de otros participantes.

Los principios comerciales internacionales son formales porque regulan, limitan y constriñen a las partes, las obliga a conocer sus derechos y obligaciones, otorgando a los eventos comerciales soluciones a sus problemáticas. Los principios comerciales son formales, ya que representan un esfuerzo conjunto de problemáticas, soluciones, actores, tiempo. El desarrollo de los eventos comerciales en su práctica misma, supone disputas, conflictos, batallas a las cuales hay que brindarles un entramado formal para su canalización y arreglo.

Representan estos principios comerciales las reglas del juego necesarias y básicas, sobre las cuales los participantes se apoyan y consultan para su comportamiento. Cada participante conoce sus distintas problemáticas, la manera de solucionarlos, las autoridades y los tiempos para dictaminar sobre dichas prácticas.

La aceptación y obediencia que generan este conjunto de principios comerciales, constituye otro rasgo de la formalidad. La creencia de equilibrio de derechos y obligaciones de las partes consolidan la obediencia. Se acepta un proceso de integración porque está validado por experiencias favorables similares con otros actores. La aceptación se fundamenta en que mediante su consolidación se logran y alcanzan objetivos comunes de las partes integrantes. La aceptación de estos principios comerciales internacionales posibilita términos justos de disputas y conflictos. La certidumbre que brindan, deja fuera o anula actos comerciales prepotentes unilaterales, así, el proceso de integración resulta viable y cierto.

La obediencia a estos principios otorga a las partes integrantes un espacio seguro, estable, previsible a sus prácticas comerciales. Se cree en estos principios comerciales porque emanan de las mismas partes integrantes, fueron los mismos países los que los generaron y por tanto no fueron impuestos por actores ajenos al proceso de integración comercial. Representan la forma final y acabada de las inquietudes y demandas de los países participantes. Otro rasgo formal, de estos principios comerciales, lo representa su naturaleza explícita. En este sentido, los países interesados en el proceso de integración comercial, los conocen, los entienden y los practican. La existencia de conocimiento supone que tipo de problemáticas incluye y que no, los niveles y alcances de las problemáticas, en virtud de que estas situaciones se plasmaron en un documento final. Son resultado de procesos de interacción, de negociaciones, de procesos de estira y afloja.

El entendimiento de los principios comerciales supone la existencia de fronteras, de este modo, los países participantes que tipo de problemáticas se está tratando y regulando. La forma en que quedan plasmadas estas problemáticas y sus alcances constituyen rasgos de lo explícito de los principios comerciales.

Los principios comerciales son puntuales y específicos y eliminan la posibilidad de ambigüedad y malinterpretaciones. La forma en que están redactados, codificados, posibilita acceso y consultas cotidianas.

En 1947 se acordaron las normas y principios multilaterales que regirían el comercio de mercancías entre los países contratantes del GATT. De 1947 a 1994 el GATT constituyó el foro para la negociación de las reducciones arancelarias y la disminución o supresión de los demás obstáculos al comercio, fue suscrito originalmente por 23 países que negociaron 43 mil productos (las concesiones arancelarias representaron una quinta parte del comercio mundial). El texto del GATT contenía importantes normas, en particular, sobre no discriminación. Después de la conclusión de la Ronda Uruguay y la entrada en vigor del acuerdo sobre la constitución de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los principios básicos formulados en el GATT se mantuvieron, esencialmente sin cambios. A partir de 1995 el GATT actualizado (denominado GATT de 1994) pasó a ser el acuerdo para el comercio de mercancías. Otros acuerdos cubren también sectores específicos, tales como el agrícola, o aspectos técnicos como los obstáculos técnicos al comercio y las subvenciones. Los propósitos del GATT son los de establecer principios generales y reglas para la liberación del comercio internacional sobre la base de un tratado multilateral en el que se reducen las barreras arancelarias y otros obstáculos al comercio internacional y a través de la eliminación de trato discriminatorio entre países.

En el marco del Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio se introdujeron también nuevas disciplinas que excedían el ámbito del comercio de mercancías, por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

### **Principios del GATT**

**Comercio sin discriminación.** Este principio también es conocido como “Cláusula de la Nación más favorecida (NMF) está previsto en el artículo 1 del GATT, que expresa cualquier ventaja, favor, privilegio, o inmunidad concedido por una parte contratante o un producto originario a otro país, o destinado a él, será

concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes a ello destinados.

**Todos los países se benefician por igual de la reducción de obstáculos al comercio.** Este principio incluye un Trato Nacional conforme al cual una vez que los productos han entrado en un mercado, deben recibir un trato no menos favorable que el otorgado a los productos nacionales equivalentes. Actualmente varios acuerdos de la OMC contiene el principio de la Nación mas Favorecida; el acuerdo sobre los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio; el acuerdo sobre normas de origen; el acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; el acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En 1979, como resultado de la Ronda Tokio las partes contratantes adoptaron cuatro acuerdos sustantivos, en los que se encuentran el “trato diferenciado y mas favorable; reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, que contiene la llamada cláusula de habilitación, la cual refuerza el principio del artículo XXXVI.8 a favor de los países en desarrollo al establecer “no obstante las disposiciones del artículo primero del acuerdo del GATT, las partes contratantes podrán conceder un trato diferencial y mas favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes.

**Arancel única protección a la industria nacional.** Conforme a este principio, solamente se pueden proteger las industrias nacionales mediante arancel aduanero y no con otras medidas comerciales. Existen excepciones a este principio, como son las salvaguardias (medidas de carácter temporal que adopta la forma de un arancel o un cupo o ambos, impuestas por un país a una mercancía, cuando a consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, las importaciones de dicha mercancía han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que constituyen una amenaza a una rama productiva nacional); las excepciones propiamente dichas (ocasionada por balanza de pagos que busca equilibrio y estabilidad de un país; medidas de protección que busquen un aumento en el nivel de vida de la población); las exenciones (artículo XXV del

GATT); las aduaneras (los miembros que integran una unión aduanera o una zona de libre comercio, pueden hacerse concesiones entre ellos, sin existir la obligación de hacerlas extensivas a todos los demás miembros).

### **Códigos de conducta.**

Los códigos de conducta son tratados internacionales que complementan amplían las normas del GATT y solamente obligan a los países que los firman.

Son instrumentos que suministran disciplina y estabilidad a situaciones conflictivas; buscan objetivos comunes entre los países que participan en el comercio internacional. De 1947 a 1994 en el GATT se formularon seis códigos de conducta, resultado de las diferentes rondas de negociación, estos son: licencias de importación; normas técnicas; dumping y derechos antidumping; valoración aduanera; subsidios e impuestos compensatorios; compras gubernamentales.

### **4.3. Estructura institucional.**

El proceso de integración TLCAN está soportado por un total de 295 artículos y notas y anexos. Parten de lo general a lo específico. En los capítulos I y II, se plasman las ideas generales del proceso de integración comercial. Sus seis artículos, que conforman estos dos capítulos, representan un 2% de la estructura general. En estos se explicita la categoría zona de libre comercio así como las relaciones que guardan estas con otras formas comerciales; en el capítulo II, se plasman estas categorías a nivel país. Podemos apreciar que los países interesados, consideraron que en los trazos generales del proceso, no resultaba pertinente dedicar, demasiados artículos que posteriormente se duplicarían en el desarrollo temático particular. Se entiende que esta generalidad al ser mínima brinda flexibilidad al proceso comercial.

La densidad, complejidad e importancia temática del proceso comercial, hizo que algunos capítulos se abrieran en secciones. Las secciones brindan la información particular y específica del capítulo. En general el documento del TLCAN evidencia

que seis capítulos tienen estas características, y representan un 48% del documento.

Los capítulos que presentan desglose en secciones son: el capítulo III (comercio de bienes) que contiene 18 artículos repartidos en cinco secciones; el capítulo V (procedimientos aduaneros) que contiene 14 artículos repartidos en cinco secciones; el capítulo VII (sector agropecuario y medidas fitosanitarias) que contiene 24 artículos repartidos en dos secciones; el capítulo X (compras del sector público) que contiene 25 artículos repartidos en cuatro secciones; el capítulo XI (inversión, servicios y asuntos relacionados) que contiene 39 artículos repartidos en tres secciones; el capítulo XX (disposiciones institucionales y procedimientos para controversias) que contiene 22 artículos repartidos en tres secciones. De manera general, de todos estos capítulos, podemos establecer que la importancia se centra en capítulos XI (inversión, servicios y asuntos relacionados) que toca los aspectos de trato nacional, requisitos de desempeño.

El entendimiento, consideración y reglamentación de las controversias y conflictos comerciales, entre los países firmantes del TLCAN, están contemplados en la parte final del documento. Son dos capítulos, que contienen 33 artículos, representan el 11% respecto del total de los artículos del documento. Los capítulos son el XIX (resolución de controversias); y el XX (disposiciones, instituciones y procedimientos para resolver controversias). Sin duda los procesos de integración comercial son procesos imperfectos, ya que al considerar la idea de conflictos, supone, distintos entendimientos, distintas apreciaciones hacia un fenómeno comercial. Las acciones comerciales son distintas si se aprecian con lógicas liberales o proteccionistas. La consideración de espacios institucionalizados donde dirimir diferencias, conlleva la idea de que en materia comercial el proceso de exportación y ampliación de mercados existen situaciones subjetivas de los actores, los países principalmente, pero las distintas empresas en particular.

El establecimiento de normas para los conflictos comerciales, en el cuerpo del TLCAN retoma mucho de espacios mundiales con idénticos propósitos, es decir,



considera elementos primero del GATT y de la Organización Mundial del Comercio. Se sabe que estos espacios normativos, han aumentado sus trabajos últimamente ya que en materia comercial no existe una sola interpretación. La heterogeneidad de las prácticas comerciales potencia el trabajo y responsabilidad de estos espacios. Las categorías eficacia, eficiencia y legitimidad son puestas a prueba en los distintos dictámenes emitidos por estas instancias. Es importante preguntarse en este sentido, sobre los tiempos que duran las controversias comerciales; los costos que conllevan estos procedimientos; las erogaciones totales para su mantenimiento en términos estructurales, organizacionales y de personal; la aceptación final de los actores; las inconformidades, representadas por los amparos, en los dictámenes finales. De la lectura positiva y equilibrada de estos tres indicadores (eficacia, eficiencia, legitimidad) se avanza hacia la consolidación y maduración de un proceso de integración comercial, en caso contrario, de su análisis, reflexión y replanteamiento.

Estudios demuestra que a nivel internacional y en términos comerciales, los países desarrollados conducen sus prácticas comerciales de manera conjunta con inconformidades o argumentos de controversia; los países desarrollados consideran que los otros actores los amenazan o desplazan en los terrenos comerciales, económicos o financieros. En el caso de EUA y Canadá, pertenecientes al bloque TLCAN, mantienen una participación activa en el uso de estos espacios. Dentro del espacio normatizado del TLCAN, esos países mantienen las mismas premisas que las expresadas en el GATT o en la OMC.

Los procesos de integración generan espacios dinámicos que permiten el intercambio comercial y la inversión entre dos o más países que conllevan la eliminación progresiva de las prácticas discriminatorias. La integración es un proceso gradual y progresivo y puede comenzar con intercambios silenciosos de regiones entre países y pueden alcanzar grados de madurez y complementación avanzados. De acuerdo con Balassa (1962) de una vinculación informal entre las economías entre países puede dar lugar a la creación de un área de cooperación económica o a un acuerdo de libre comercio, los cuales requieren un entramado

institucional para regular el intercambio y resolver controversias y diferencias. Balassa (1962) enfatiza los grados o estadios de integración, entre otros el acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común (libre tránsito de factores de producción), mercado único (mayor grado de integración).

De acuerdo con Gazol (2008) existen tipologías para el entendimiento de la integración que van de procesos simples a los complejos; y que existe una manera convencional para considerar las intensidades de la integración que incluye: zona de libre comercio (eliminan aranceles); unión aduanera (arancel externo común); mercado común (libertad de movimiento y arancel externo común externo); unión económica (las anteriores mas la presencia de instituciones); unión política (las anteriores mas instituciones políticas comunes).

La firma del TLCAN se convirtió en uno de los proyectos más importantes para Canadá y México en materia económica, comercial, política y ambiental; para los Estados Unidos la firma de este acuerdo comercial reforzaría la relación comercial y permitiría mayor facilidad y seguridad a sus inversiones. De una manera de intercambio informal se institucionaliza y formaliza el proceso comercial.

Dentro de la historia económica de México y Canadá una de las prioridades para ambos ha sido su relación bilateral con EUA aunque con diferentes matices. En el caso de Canadá se trata de una relación no solo económica sino también política que ha procurado mantener en buena forma y que inició mucho antes de la firma del TLCAN. Se trata de un viejo proyecto que inició con los vínculos de una América del Norte anglosajona en la segunda mitad del siglo XIX, acompañada de una expansión hacia el norte de grandes empresas mineras y manufactureras de EUA. Es una relación bilateral con fuertes vínculos, cercana y segura.

Para EUA la firma del tratado obedece a objetivos de política exterior; va más allá de la de la liberación comercial bilateral. La incorporación en las negociaciones de asuntos como inversión, liberación de servicios, protección intelectual y límites a los gobiernos por imponer los llamados “requisitos de comportamiento” a

empresas extranjeras, les hacía especialmente atractivas en esos momentos para el gobierno de EUA.

No solo podía avanzar bilateralmente en esos asuntos, mas importante era el hecho de que le permitía enviar el mensaje a muchos países que todavía veía con reticencia la inclusión de estos temas en la Ronda de Uruguay del GATT de que era factible entablar negociaciones al respecto. No faltó quien veía en la aceptación de las negociaciones sendas advertencias a Europa Occidental y a Japón de que EUA tenía también opción de esquemas bilaterales o regionales de liberación comercial (Winham,1993).

Los dos acuerdos tuvieron atractivos adicionales para EUA. El tratado con Canadá le había ofrecido la posibilidad de incluir los energéticos y otros asuntos en las negociaciones. Así, EUA, tenía cierto interés en reducir los aranceles canadienses (que tenían un promedio de 9 por ciento), así como modificar algunas políticas canadienses relativas a la fiscalización y regulación de la inversión extranjera y el trato para empresas extranjeras previsto por la política nacional de energía (Winham, 1993).

Puede establecerse que el proceso de integración de América del Norte forma parte de un conjunto de creencias económicas y políticas. Se encuentra inmerso en una forma de contemplar a los países y sus formas interacción de personas y grupos. Este conjunto de creencias económicas deposita en la libre movilidad de los factores de producción su razón de ser; consideran que no debe existir ningún tipo de regulación u obstáculo que impida esta libre circulación, ya que a la simple presencia de distorsiones, es el mercado mismo que corrige y ajusta estas imperfecciones. El conjunto de supuestos económicos liberales se consolidan en Europa y Estados Unidos, para expandirse a los demás países. Los distintos espacios internacionales han servido para materializar los supuestos de la libertad de movilidad con sus ventajas respectivas.

Esta forma de pensamiento considera que los intercambios comerciales son vitales e importantes para los países, ya que mediante estos se llegan a un

desarrollo y crecimiento. El estado a través de sus organismos debe dotar de entramados legales que posibiliten estas ideas.

En virtud de que es una práctica mundial, y considerando que este tipo de procesos puede brindar a sus integrantes un peso específico en el comercio mundial es necesario materializarlo. Si se toma a la Comunidad Económica Europea como referente, el TLCAN apuesta a un acercamiento primario, gradual a este tipo de institución internacional. Los modelos de integración que sirven de referencia, finalmente proporcionan una guía visible, una orientación acabada, que inspira a los estados.

#### **4.3.1. Facultades y alcances**

La conformación del TLCAN lo podemos ubicar como un primer eslabón dentro del proceso de integración esto supone grados parciales de institucionalización. La estructura institucional del TLCAN es de carácter intergubernamental. Existe la idea de representación tripartita en su administración y mantenimiento.

En este tipo de integración se enfatiza la idea de integración económica más que la política. Sin embargo en la práctica la idea de que un país tenga el rol de hegemón (EUA) la administración y mantenimiento del TLCAN cuestiona la idea de soberanía.

El TLCAN cuenta con dos instituciones básicas: la Comisión de Libre Comercio y su Secretariado. La primera instancia, está constituida por representantes de cada parte a nivel de gabinete y sus decisiones se toman por consenso. Celebrará por lo menos una sesión ordinaria anual y cada uno de los países presidirá sucesivamente sus sesiones ordinarias.

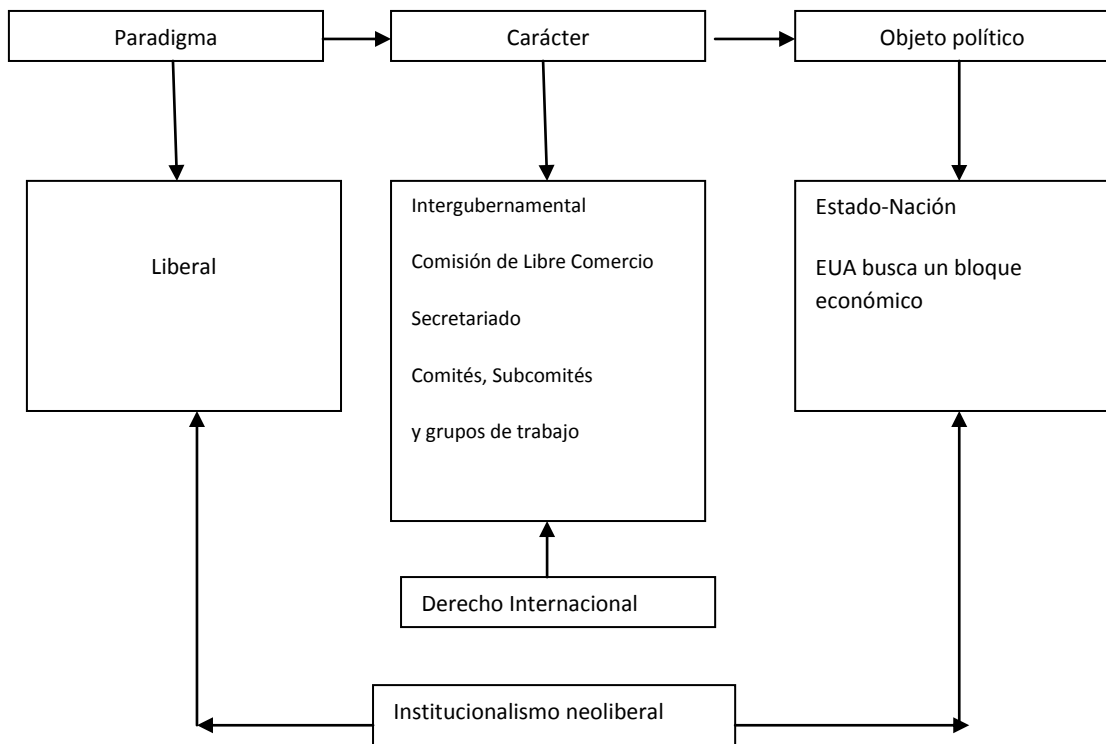
La Comisión de Libre Comercio debe coordinar y supervisar la labor de los comités, subcomités y grupos de trabajo creados por el TLCAN. Se considera también la posibilidad de que la Comisión establezca nuevos comités y grupos de trabajo según se juzgue conveniente.

El Secretariado por su parte proporciona asistencia administrativa a la Comisión y eventualmente a los comités y grupos de trabajo. Además apoya a los paneles de solución de controversias. La figura siguiente presenta el desdoblamiento de los distintos rubros que constituyen el tratado, enfatiza la creación de comités y grupos de trabajo para cada área específica así como los distintos artículos con los que tienen vinculación. Estas últimas nacen con la idea y noción bilateral, ya que cada uno de los países en pares, plantea y analiza problemas conjuntos; actualmente este esquema bilateral de acercamiento, diagnóstico y resolución de problemáticas sectoriales, ofrece muchas ventajas y por tanto en su mayoría siguen trabajando.

**La Comisión de Libre Comercio (CLC).** Es una institución de nivel ministerial creada por el TLCAN, es el organismo responsable en última instancia de cumplir los objetivos del TLCAN. La Comisión de Libre Comercio opera en el amplio contexto de las reuniones ocasionales de los líderes de los tres países del TLCAN, al lado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, la Comisión para la Cooperación Laboral y los otros foros ministeriales trilaterales para el transporte, la salud y la agricultura. Los otros foros ministeriales no se relacionan formalmente con el TLC, pero discuten los puntos conexos al TLC cuando es necesario.

La Comisión de Libre Comercio se compone de representantes a nivel gabinete, el ministro de Comercio Internacional de Canadá, el representante comercial de Estados Unidos y el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México. El TLCAN requiere que la Comisión se reúna por lo menos una vez al año, en lugares que se roten entre los tres países.

TLCAN: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL



Fuente: Casas (2004)

El desempeño de la Comisión de Libre Comercio a veinte años de implementación del TLCAN es deficiente. Las disputas más importantes que han surgido (como la canadiense-estadounidense por la gestión del abastecimiento, la estadounidense-mexicana por el jitomate y la estadounidense-mexicana sobre los camiones) contienen mas elementos políticos que soluciones ministeriales creativas. La predisposición de la estructura ha tenido algún efecto al proporcionar gestión política conjunta a una relación trilateral cada más compleja, y propensa al conflicto. Por ejemplo, a través de los comités y otros organismos subordinados que dependen de la CLC, los asuntos han tenido movilidad vertical para recibir el ímpetu y la vigilancia ministerial. En Canadá y Estados Unidos este mandato, aunque aún no se cumple totalmente, reduce en parte el alcance del conflicto. En algunas ocasiones las ideas creativas que ahí han surgido llegaron hasta el nivel de la Comisión. El surgimiento de consultas en nivel viceministerial o entre funcionarios por medio de las reuniones de la CLC está ayudando a avanzar en el proceso de integración económica. Cada gobierno ha designado a un coordinador del TLCAN, se ha carecido de la energía política de alto nivel requerida para asegurar que las instituciones económicas del TLCAN cumplan con sus responsabilidades.

### **Secretariado de la Comisión de Libre Comercio.**

El Artículo 2002 del TLCAN establece un secretariado que tiene tres funciones principales: apoyar a la CLC y a cualesquier comité o grupo de trabajo establecido por esa Comisión. Actuar como apoyo administrativo de los paneles y comités afines para la resolución de controversias según los capítulos 19 y 20 del TLCAN, y actuar con una capacidad limitada de depositario para cualquier disputa en materia de inversiones, según el Capítulo 11 del TLCAN. El Secretariado de la Comisión de Libre Comercio se compone de tres secciones nacionales, en un mecanismo que se originó en el acuerdo de libre comercio Canadá-EU para

administrar los procedimientos binacionales a fin de efectuar revisiones del panel de resolución de controversias. A ese mecanismo, en el TLCAN, se agregó una sección para México. Cada país cubre el costo de operación de su propia sección nacional del Secretariado de la Comisión de Libre Comercio, dirigida por un secretario. Las secciones nacionales incluyen personal de apoyo y se ubican en la capital de cada nación. El papel del secretariado es puramente administrativo. El papel desempeñado por los gobiernos canadiense y estadounidense en la vigilancia del avance de las instituciones del TLCAN ha aumentado la coordinación interdepartamental. En Canadá, la División de Planificación de Política Comercial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés) ha establecido un registro central y ha solicitado que las instituciones del TLCAN remitan los informes de las reuniones. Las instituciones han comenzado a transmitir este material, pero en algunos casos la información corresponde a un año atrás. Con el tiempo, este esfuerzo ayudará a la Comisión de Libre Comercio a cumplir su deseo expreso de efectuar un inventario de la actividad oficial.

### **Secretariado Coordinador del TLCAN (SCTLC)**

Cuando el TLCAN fue aprobado por las Partes, los respectivos ministros de comercio acordaron en principio crear una nueva organización del TLCAN, el Secretariado Coordinador del Tratado (SCTLC). México sería la sede del nuevo secretariado, para equilibrar los deberes de los tres países al respecto —el Secretariado de la CCA se ubica en Canadá, en Montreal, Quebec; el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL), en Estados Unidos, en Dallas, Texas (Oficina General de Contaduría, EU, 1994). El mandato del SCTLC se deriva de una interpretación, no suscrita del texto del TLCAN, aprobada por las tres Partes. El director ejecutivo del SCTLC sería un estadounidense elegido por el representante comercial de Estados Unidos.

A pesar de este acuerdo temprano, el SCTLC ha permanecido olvidado. Una demora provino de Estados Unidos, donde funcionarios del gobierno juzgaron que



1994–1996 no era buen tiempo para solicitar al Congreso fondos adicionales para crear una nueva burocracia internacional. Así, en julio de 1996, todavía no existían términos de referencia para el SCTLC; las posiciones diferían respecto a las funciones que podrían y deberían asignársele.

Muchos de los encargados de tomar decisiones creen que el SCTLC debe cumplir sólo un papel mínimo, dejando la vigilancia política a los propios gobiernos. Esta visión minimalista considera tres o cuatro funciones para la organización, ninguna de las cuales dotaría al organismo de una capacidad política consultiva o incluso analítica independiente de los gobiernos. El secretariado desempeñaría sólo funciones administrativas.

Los funcionarios del gobierno de Estados Unidos consideran que el SCTLC está destinado a proporcionar traducciones oficiales de los documentos del TLC, almacenar documentos oficiales del Tratado, preparar un informe anual y servir como un centro de intercambio de información comercial del TLCAN. Funcionarios del gobierno canadiense suponen un SCTLC de las mismas dimensiones que el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio (con 15 empleados y un presupuesto anual de 2 millones de dólares), mucho menores que las del Secretariado de la CCA (con un personal más de dos veces mayor y financiamiento anual de 9 millones de dólares de EU). El gobierno canadiense ve al SCTLC como un depositario de documentos e interpretaciones aprobadas, especialmente los nuevos anexos y normas de origen enmendadas que están acumulándose. Las reducciones presupuestarias del gobierno federal y las consecuentes demoras en la Serie de Tratados de Canadá (*Canada Treaty Series*) agregarían valor a esta función básica. Así, el SCTLC sería un depósito central para todos los acuerdos y documentos del TLC, ofrecería una página electrónica oficial del TLC en Internet, asumiría las tareas de programar reuniones de funcionarios gubernamentales, se encargaría de la logística y los traslados, y proporcionaría traducciones para el proceso de solución de controversias.

La Comisión de Libre Comercio y su Secretariado trabajan con determinado número de comités, subcomités y grupos de trabajo oficiales creados por el TLCAN. Ocho comités oficiales fueron continuación de los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU, y el texto del TLCAN especificó la consulta en ocho áreas adicionales.

Las ocho áreas fueron: Licencias, Comité de Impugnación Extraordinaria, Comité Especial de Garantías del Sistema de Revisión de Paneles, Artículo 1907, Sección Especial del Secretariado, Comisión de Libre Comercio, Anexo 300-B-Sección 7.3, y sector automotriz.

De los organismos creados desde diciembre de 1993. Dos grupos de trabajo - sobre subsidios y medidas compensatorias, y sobre dumping y medidas antidumping- se crearon el 2 de diciembre de 1993, por un acuerdo conjunto de los ministros de comercio. El establecimiento de grupos de trabajo sobre Adquisiciones del Gobierno y sobre Servicios e Inversiones se anunció en la primera reunión oficial de la CLC, el 14 de enero de 1994, haciendo uso de la autoridad otorgada a la CLC por el TLC para establecer nuevos comités y grupos de trabajo.

La mayoría se especificaron en diversos artículos del TLCAN. Varios fueron creados por la comisión de Libre Comercio en su primera reunión, en enero de 1994. Han surgido nuevos organismos, tanto dentro como fuera de la estructura formal del TLCAN. Los organismos afines incluyen los referentes a plaguicidas; y los, ahora trilaterales, provenientes del Acuerdo de Libre Comercio, sobre etiquetado e identificación de alimentos, pescado, carne y clasificación. Los organismos no relacionados incluyen la propuesta del Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética, el Grupo de Salud y el Grupo Consultivo de Transporte que ha surgido paralelamente al Subcomité de Normas de Transporte Terrestre del TLCAN. Estos grupos proporcionan un foro a los países del TLCAN para tratar puntos de interés mutuo. Los grupos generalmente se integran con expertos

gubernamentales y esperan reunirse una vez al año o con mayor frecuencia cuando uno o más países lo soliciten. Varios grupos se crearon a fin de proporcionar un foro permanente para abordar puntos no resueltos en el TLCAN.

Se aprecia que cada uno de los espacios institucionalizados ha desarrollado gradualmente unidades de trabajo que permitan avanzar y cumplir con las encomiendas recibidas. Estos desdoblamientos en el interior permiten desahogar algunas temáticas particulares, lo que permite apreciar grados de avance en sus mandatos.

### TLCAN: Comisiones y Comités.

| Institución                                    | Mandato y alcances  | Participación interinstitucional | Resultados  |
|--|---|----------------------------------|---|
| COMISION DE COMERCIO                           | Institución central   | X                                | Dirección política<br>Amplia                                      |
| SECRETARIADO DEL TLC                           | Apoyo administrativo  | X                                | Respaldo países   |
| SECRETARIADO COORDINADOR DEL TLC               | Distribución y depósito documental  | X                                | Ausencia de consolidación   |
| COMITE DE MEDIDAS RELATIVAS A LA NORMALIZACIÓN | Supervisar instrucciones capítulo 9 TLCAN.<br>ha trabajado estrechamente desde su inicio con su organismo contraparte, el Foro de Estandarización Trilateral de América del Norte   | X                                | Creación grupos de trabajo<br>Analiza controversias               |
| SUBCOMITE DE NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE    | Homogenización normas y criterios del sector<br><br>El SNTT se estableció oficialmente el 12 julio de 1994 como una extensión del Grupo de Trabajo de Transporte EU-México. En la primera reunión del SNTT, Canadá, México y Estados Unidos acordaron crear cinco grupos de trabajo para operar bajo su supervisión: Normas del Conductor y del Vehículo (SNTT I); Peso y Dimensiones de los Vehículos (SNTT II); Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera (SNTT III); Transporte Ferroviario (SNTT IV), y Transporte de Materiales Peligrosos (SNTT V).   | X                                | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |
| CONSEJO DE NORMAS AUTOMOTRICES                 | Homogenizar normas y criterios del sector.<br><br>El futuro sobre el destino del CNA difiere entre los tres países. Según Canadá, el CNA dictará normas comunes para el comercio automotor en América del Norte. En contraste, Estados Unidos, siguiendo su modelo comercial automotor, propone trabajar con el Comité de Evaluación de Expertos (ECE, por sus siglas en inglés) y con la APEC para buscar una norma multilateral común bajo la cual el régimen del CNA sería incluido. No se considera que el CNA sea un comité ambiental.   | X                                | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |
| COMITE DE NORMAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS   | Cooperación técnica en la materia<br><br>El desempeño general de las instituciones agrícolas del TLCAN es regular. El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF), instituido por el Artículo 722 del TLCAN, está organizado para facilitar la cooperación técnica a fin de fortalecer la seguridad de los alimentos, mantener consultas sobre estándares sanitarios y fitosanitarios, y encargarse de los asuntos relacionados con la adopción de normas internacionales y sus equivalentes. Para hacerlo puede establecer y determinar el campo de acción y el mandato de sus grupos de trabajo. El CMSF reporta a la Comisión de Libre Comercio, junto con su organismo paralelo, el Comité de Comercio agropecuario. | X                                | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  |   |   |
| <b>GRUPO DE TRABAJO TÉCNICO SOBRE PLAGICIDAS</b> | <p>Homogenizar normas y criterios del sector</p> <p>El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas es el único que fue creado bajo el auspicio oficial del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del TLCAN. Se crearon ocho grupos de trabajo Técnico adicionales. Todos estos grupos dependen de la CMSF, y en los tres años desde que el TLC se puso en marcha la mayoría se ha convertido en trilateral (de facto). Los grupos más importantes son aquellos que tratan asuntos de salud animal y vegetal. Los nueve grupos técnicos de trabajo (y su composición a fines de 1996) son: Plaguicidas (trilateral); Inspección de Carne, Aves y Huevo (trilateral); Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes (trilateral con la Organización de Protección de Flora de América del Norte); Sanidad Animal (trilateral); Inspección de Lácteos, Frutas y Vegetales (bilateral); Productos veterinarios Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables (trilateral); Empaque y Etiquetado (trilateral); Inspección de Pesquería y Productos Derivados (bilateral);</p>   | X | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |
| <b>COMITÉ SOBRE COMERCIO AGROPECUARIO</b>        | <p>Homogenizar normas y criterios del sector</p> <p>Existen distintas áreas de trabajo dentro del CAT que analiza rubros particulares dentro del comercio agropecuario como son: Grupo de Trabajo sobre Clasificación Agrícola y Normas de Mercado (Anexo 703.2.25, Agricultura y DFAIT); Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios (Artículo 705.6, Agricultura y DFAIT); Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707, Agricultura y DFAIT).</p> <p>Grupo de Trabajo sobre Administración del Arancel-Cuota (CAT, Agricultura y DFAIT); Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias [CMSF] (Artículo 722, DFAIT, Agricultura); Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas (creado conjuntamente por el CMSF y la CMRN); Grupos de Trabajo Bilaterales o Trilaterales adoptados por el ALC entre Canadá y EU (Artículo 708, DFAIT); Grupo de Trabajo sobre Inspección de Carne, Aves y Huevo (CMSF); Grupo de Trabajo sobre Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes (CMSF); Grupo de Trabajo sobre Sanidad Animal (CMSF); Inspección de Frutas, Verduras y Productos Lácteos (CMSF); Productos Veterinarios (CMSF); Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables (CMSF); Grupo de Trabajo sobre Empaque y Etiquetado (CMSF); Inspección de Pesquería y Productos Derivados (CMSF).</p> | X | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |
| <b>COMITÉ SOBRE COMERCIO DE BIENES</b>           | <p>Homogenizar normas y criterios del sector</p> <p>El Comité de Comercio de Bienes es una versión aumentada del comité bilateral del Acuerdo de Libre Comercio responsable de la disminución de aranceles. El comité del Acuerdo de Libre Comercio anterior, el cual había tenido mucho éxito, acelerando en más de mil millones de dólares el comercio, simplemente se asimiló a un comité del TLCAN y su mandato se extendió</p>  | X | Creación grupos de trabajo<br>Cumplimiento organizacional gradual |

Fuente: elaboración propia con información de SECOFI, SHCP.

Además existen otros espacios organizacionales dentro del TLCAN en los que se analizan y discuten aspectos técnicos de los distintos rubros negociados dentro del TLCAN, entre los que podemos mencionar: Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (Artículo 513, DFAIT) y Subgrupo de Aduanas (Artículo 513.6); Comité de Comercio de Ropa Usada (Anexo 300-B, industria); Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones del Gobierno (Artículo 1021, DFAIT); Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021, DFAIT); Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412.1, Finanzas); Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo

1504, DFAIT, Industria); Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (Artículo 1605, Ciudadanía e Inmigración); Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022, DFAIT); Grupo de Trabajo sobre Respuesta ante Emergencias (Artículo 2001 (2)(d), Finanzas); Grupo de Trabajo sobre Subsidios y Medidas compensatorias (Estatuto Conjunto 12/2/93); Grupo de Trabajo sobre Obligaciones de Dumping y Antidumping (Estatuto Conjunto 12/2/93); Grupo de Trabajo sobre Servicios e Inversiones Capítulos 11 y 12).

Existen además espacios de análisis y discusión dentro del TLCAN relacionados con las temáticas ambientales y laborales, los cuales presentan mandatos y organizaciones particulares. La Comisión para la cooperación ambiental (CCA), está conformada por un Consejo; Secretariado; Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC); Comité Consultivo Nacional (CCN). La Comisión para la cooperación laboral (CCL) está conformada por un Consejo; Secretariado y un Comité Consultivo Nacional (CCN).

#### **4.3.2. Instituciones jurídicas comerciales**

Existe una red de instituciones comerciales que en el marco del TLCAN administran e imponen resoluciones. Las autoridades competentes son: para **Canadá, la Canada Border Services Agency** (Agencia de Servicios Transfronterizos de Canadá): entidad encargada de emitir las resoluciones sobre *dumping* y subsidios **Canadian International Trade Tribunal** (Tribunal Canadiense de Comercio Exterior): encargado de conducir las investigaciones de si el *dumping* o el subsidio ha causado o amenaza causar un daño a la industria nacional.

Para EUA, las autoridades competentes en materia comercial y aduanera son la **International Trade Administration** (Administración de Comercio Exterior) del Departamento de Comercio: encargada de las decisiones sobre *dumping* y subsidios; la **International Trade Commission** (Comisión de Comercio Exterior): conduce las investigaciones sobre daños.

Para el caso de México, la **Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía**: encargada tanto de las decisiones sobre *dumping* y subsidios como de las decisiones sobre daños.

Consideramos que los entramados legales de los países del TLCAN son distintos y obedecen a las tradiciones de los países, monarquía constitucional (Canadá); presidencial (EUA y México). Dichas leyes y normativas son complejas, y existen desde antes de la firma del TLCAN y se han flexibilizado. En materia comercial y arancelaria las atribuciones y facultades en los tres países se mantienen. En este sentido, las responsabilidades siguen siendo de la USTR (órgano consultor presidencial) en EUA; del Parlamento (Canadá) y del poder legislativo en México. La vigencia y aplicación de las leyes comerciales y arancelarias en Canadá son federales (*good and service tax*) y provinciales (*provincial services tax*); en EUA existen gravámenes comerciales armonizados; impuestos a la tramitación de mercancías; tasa cobra (revisión); impuestos por mantenimiento de puertos (0.125% *ad valorem*); impuestos especiales de consumo (existen mas de 100 tipos).

Para desahogar conflictos y demandas comerciales, cada miembro del TLCAN ha tenido y mantiene actualmente, instancias donde se canalizan las demandas como lo representan la Suprema Corte (EUA y México) y Tribunales especiales (Tribunal Supremo o Provincial en Canadá).

Para los países EUA y Canadá, las implicaciones jurídicas con el establecimiento del TLCAN no plantean debates jurídicos, ya que sus cartas magnas no contradicen el espíritu de los compromisos contraídos por los países en los foros comerciales mundiales. Para el caso de México, en el proceso comercial se generaron debates y reflexiones jurídicas, pero que en la práctica política mexicana no alcanzó su materialización. El principal debate era si la Carta Magna se supeditaba o no a los tratados internacionales; las características y alcances de las leyes supremas y las leyes secundarias.

En este país buena parte del proceso legislativo se centra en la discusión de las jerarquías de las leyes para el ámbito del TLCAN. Es este sentido podemos decir que cada uno de los países firmante del tratado comercial trató de alinear sus leyes y reglamentos a efecto de no provocar confusión o ambigüedades, sin embargo, se sabe que la ley marca una cosa y la práctica legislativa realiza otra.

Al analizar la categoría integración como problema de investigación, se enfatizaba anteriormente que el solo concepto generaba una serie de reflexiones en torno a su definición, contenido y alcances, se concluía que esta figura era polisémica y compleja.

Ese mismo tipo de característica se presenta al vincular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los entramados jurídicos, legales existentes (instituciones), en los tres países; ya que mantienen características propias. Existe una discusión teórica al respecto pero también una interpretación real y pragmática a casi veinte años de vigencia del Tratado Comercial.

La discusión teórica que genera el análisis del TLCAN cuyo fin es el de normar las relaciones entre particulares y el Estado con sus pares a nivel internacional, inicialmente se presenta en la interrogante ¿que se entiende por tratado? en este sentido, algunos teóricos enfatizan las características de poca exactitud, claridad y variedad de la palabra tratado. En este sentido se establece que esta figura se puede encontrar en los artículos constitucionales 15 (convenios o tratados); 76-I (tratados o convenios diplomáticos); 94, 104-I, 133 (tratado); 117 (alianzas y coaliciones); por lo que la problemática surge, en establecer si estas figuras son iguales y si existen matices y jerarquías. Estas diferencias son importantes ya que se vinculan con la problemática de cómo se procede a su institucionalización (quien las aprueba, el senado, diputados y senadores, poder ejecutivo) y si se consideran leyes secundarias o leyes supremas (para su interpretación, dictamen y alcance). Algunos refieren a la historicidad legal, cuando afirman que solo el Senado debe aprobar los tratados de contenido diplomático; y otros analistas refieren que todos los instrumentos internacionales tratados, convenios o

convenciones deben ser aprobados por el Senado y son considerados leyes supremas de la Unión.

Existen otras figuras que se desprenden de las decisiones del poder ejecutivo con otros Estados y que no se someten al Congreso, los convenios o acuerdos administrativos, las cuales se convierten en una práctica internacional de los Estados.

La Ley sobre la celebración de los tratados (Diario Oficial de la Federación, del 02-01-92) considera que tratado es el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, y uno o varios sujetos del derecho internacional público, ya sea que para su aplicación, requiere o no la celebración de acuerdos, en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos, asumen compromisos; sin embargo esta definición no aclara la situación jerárquica de esta figura, tampoco resuelve existencia o no de contravención con las leyes federales.

En este sentido se presentan, de acuerdo con analistas, conflictos de constitucionalidad en distintas áreas tales como: artículo 5 (ejercicio de profesiones); 11 (emigración e inmigración); 25 (rectoría económica del Estado); 28 (prohibición de monopolios); 73 (legislación sobre inversión extranjera); 94 (facultad de Poder Judicial Federal en controversias en tratados internacionales); 131 (facultad del Congreso en materia de comercio exterior); entre otros.

Los conflictos de constitucionalidad se generan al no poder establecer inicialmente el contenido mismo de la reglamentación. De esta manera, para dirimir controversias, se presenta la problemática de establecer que instancia tiene un peso específico importante y definitivo, si las constituciones de los distintos Estados (EUA, Canadá, México), en el caso de México la Suprema Corte de Justicia, o las instancias creadas por el proceso mismo del TLCAN, Comisión de Libre Comercio y sus paneles, ya que en su articulado se le faculta para resolver controversias que pudieran surgir en cuanto a su interpretación.



Respecto a la jerarquía jurídica en la celebración de tratados comerciales, existen diferentes voces que aceptan que no existe explícitamente esta aseveración (superioridad jerárquica) en los tratados comerciales, otras voces, enfatizan, lo implícito del tratado y justifican la interpretación de las leyes. En este sentido, algunos teóricos consideran que los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes constitucionales, pero que están por encima de las leyes ordinarias; otros teóricos, por otra parte, argumentan que todas las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión tienen la misma jerarquía y son todas emanadas de la Constitución; así, las leyes ordinarias son muchas veces de mayor importancia socioeconómicas que las orgánicas o reglamentarias. La Suprema Corte de Justicia considera, que las leyes emanadas de la Constitución, a que se refiere el artículo 133, son las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales.

Existen discrepancias doctrinales además en cuanto a la relación de los Tratados Comerciales y las leyes emanadas de la constitución, en cuanto a si alguno articulado puede afectar drásticamente ya sea a un tratado o a una Constitución. De la Cueva considera que una ley aprobada por las dos cámaras (Congreso) no puede ser derogada por la ley aprobada por una sola cámara; otros analistas, enfatizan la idea de ámbitos de validez de la norma respectiva, si se prefiere la especial (tratado) o la ley general (ley federal). La Suprema Corte de Justicia por su parte argumenta que explícitamente el artículo 133 constitucional no brinda ninguna superioridad de las leyes internacionales sobre las leyes nacionales. La práctica doctrinaria a veinte años de vigencia del tratado es la de tratar de que exista consistencia y uniformidad de leyes locales con las reglamentaciones emanadas del Tratado Comercial.

Se establece que las instituciones jurídicas mencionadas para el caso de los países desarrollados se mantienen y han ampliado sus facultades a partir del TLCAN. Como países miembros de la Organización Mundial de Comercio, las premisas de sus políticas comerciales tales como mercados mundiales abiertos

(Canadá) y liberalización multilateral del comercio (EUA) se alinean con sus entramados jurídicos.

#### **4.4. Intergubernamentalidad.**

En el proceso de integración comercial del TLCAN se aprecian características de intergubernamentalidad, sobre todo si se consideran algunos elementos como la dimensión actor. Los actores representan al Estado, muestran un comportamiento; deciden sobre las distintas áreas comerciales. Las raíces iniciales provienen de las corrientes realistas que posteriormente se complementan con ideas liberales. En un primer momento, se aprecia en este proceso de integración comercial a los Estados como principales actores, su permanencia y preminencia, los cuales tienen un conjunto de intereses, que trasladan y consensan en espacios internacionales en términos de ejercicios de poder. A esta concepción es necesaria complementarla con que el entendimiento del mundo es algo complejo y dinámico; en estas dimensiones deben insertarse los Estados para el entendimiento de su soberanía y de su capacidad de acción. Puede establecerse, que la fuente primaria de integración comercial se encuentra en los intereses de los propios Estados, y el poder que cada uno lleva al TLCAN.

En la línea de reflexión intergubernamental, las preferencias nacionales son determinadas por las constricciones y oportunidades impuestas por la interdependencia económica; los resultados de las negociaciones intergubernamentales son determinadas por el poder de negociación relativo de los gobiernos y los incentivos funcionales para la institucionalización creados por los altos costos de transacción y el deseo de controlar las agendas internacionales (Moravcsik, 1993).

En el proceso de integración del TLCAN el actuar de los Estados contiene ciertos límites o constreñimientos, los cuales se expresan en las necesidades de las sociedades que los Estados representan y las directrices que refiere el contexto mundial. En este sentido, los países del TLCAN no deben actuar de manera

unilateral, autónoma; sus necesidades de integración comercial debe alinearse a necesidades sociales. En lo interno, las voces de los distintos actores, sirven de acotamiento, al actuar del Estado. En el contexto internacional, las dimensiones económicas, tecnológicas, comerciales y políticas que fundamentan la presencia de muchas organizaciones mundiales (GATT, OMC, ONU, FMI), sirven para validar y legitimar el proceso de integración y también sirven de acotamiento de los Estados. Así debemos entender las ideas proteccionistas y liberalistas que se encuentran en el ambiente internacional; las ideas de usos racionales de los presupuestos públicos; las ideas de multilateralismo y bilateralismo. En la línea de reflexión intergubernamental el comportamiento estatal refleja las acciones racionales de los gobiernos constreñidas internamente por las presiones societales internas y externamente por su ambiente estratégico (Moravcsik, 1993).

La característica de intergubernamentalidad es la que permite a estos cuadros de negociadores abordar sectores económicos por sectores económicos. Los desdoblamientos y nivel de detalle en cada sector que se negocia supone la creación de espacios o instancias especiales para su atención cuidadosa; se apuesta por la especificidad en lugar de la generalidad; estos espacios de discusión y argumentación se vuelven más específicos cada vez que las problemáticas son más abundantes.

El proceso de integración gradual y sistemática dentro del marco del TLCAN enfatiza que los primeros intentos de acercamiento corresponden a los Estados interesados, son ellos los que en atención a intereses y prioridades tratan de sentar las bases primarias de acuerdos. Los Estados consideran y aprecian las bondades de los intercambios comerciales y asumen la responsabilidad de orientar necesidades nacionales a esferas internacionales. Considerando que la búsqueda de puentes e interlocución cada vez es más especializada, los Estados establecen cuerpos de funcionarios especializados en áreas determinadas, los que analicen, propongan y negocien especificidades de las distintas ramas económicas. En el caso del TLCAN las temáticas a negociar son amplias y diversas. Cada enviado comercial presenta a sus contrapartes sus intereses

específicos en cada temática, en atención a las necesidades de los estados que representan. Retomando elementos del intergubernamentalismo liberal propuesto por Moravcsik (2000) en el que se aprecian tres principales momentos de un proceso de integración, formación de preferencias nacionales (geopolíticas o económicas); negociación interestatal (eficiencia, capacidad gestora); elección institucional (gestión tecnocrática y credibilidad de comportamiento), se pueden apreciar estos elementos en el análisis del TLCAN.

En el primer momento o etapa, sin duda los países participantes tienen una visión del mundo, del bloque y del país, en la conformación de esta visión un elemento valioso son las necesidades de los diversos grupos sociales. En esta etapa de delinear el proceso de integración los elementos geoestratégicos y económicos resultan importantes. En la parte geoestratégica, se mencionaba en otros capítulos, las visiones liberales en términos de economía, comercio, e inversiones; seguridad y contención de flujos migratorios de su vecino país; ayuda y cooperación como modelos valores fundamentales en la creación de un bloque, constituyeron y delinearón esa formación de preferencias nacionales; Para Canadá en la formación y caracterización de sus preferencias nacionales fundamentalmente sobresalen las dimensiones comerciales, fortalecer el mercado hacia EUA, avanzar en su acuerdo bilateral; para México, las élites políticas, comerciales y económicas participaron activamente en la conformación de una preferencia nacional, la idea de apreciar este proceso como alternativa de crecimiento y modernización, institucionalizar las ayudas financieras y económicas con trato especial, direccionaron estas preferencias.

En el segundo momento, negociación interestatal, los representantes de los Estados tienen idea clara de las áreas a negociar, identificación de sus fortalezas y debilidades como país; los mecanismos para sensibilizar e inducir opiniones (grupos de presión y medios de comunicación), manejo de los tiempos en abordar problemáticas. Estos elementos pueden apreciarse en el proceso de integración comercial del TLCAN. En el tercer momento, la elección institucional, se aprecia que esta consideración tendría a parecerse a los ejercicios practicados y

materializados en el momento histórico, pero además se le incorporan otros elementos para su distinción.

La idea de que es un proceso estrictamente comercial denota el desinterés por fortalecer o complejizar el proceso. Lo institucional, en términos estructurales, supone mantenimiento de autonomía estatal así como alejamiento de presiones monetarias y financieras para su mantenimiento. El rasgo institucional denota la idea de finalizar, corporizar ideas o visiones de integración. Lo institucional fundamentalmente enfatiza la idea de legalidad y legitimación de un proceso comercial.

A pesar de que son espacios informales en un primer momento, siguen siendo informales en su consolidación ya que su constitución no es muy rígida, densa, que permita una sedimentación amplia y profunda, sin embargo, provocan y generan obediencia y seguridad a las partes; en el primer caso porque, los cuadros de negociadores saben las temáticas a abordar, presentan sus argumentos, negocian y saben las reglas del juego; los espacios brindan seguridad, ya que lo que negocien o acuerden se plasmará en un documento que socializa el consenso y respalda el nivel de acuerdo negociado.

Los Estados tratan de consolidar sus proyectos nacionales a través de la integración. Las características de lo negociado, consideran los Estados, debe alinearse con los intereses nacionales.

Dentro del marco del TLCAN los distintos intereses y objetivos se refleja en las características de los países, dos países tienen la categoría de países desarrollados y uno (México) como país emergente. La expansión y consolidación mundial son criterios que guían a los primeros; interdependencia y crecimiento al segundo (México). El proceso de integración comercial del TLCAN en este sentido representa la primera experiencia de integración con actores dispares, no homogéneos.

#### **4.5. Conflictos y controversias**

A nivel internacional la presencia de la Organización Mundial de Comercio antes GATT es la institución que gestiona y dirime los conflictos y controversias comerciales y de inversión de los países miembros. Ser miembro de múltiples organizaciones internacionales brinda a los países la posibilidad de canalizar sus conflictos ante las instancias que brinden prontitud y claridad a sus problemáticas. Los países firmantes del TLCAN al pertenecer a la organización Mundial de Comercio se encuentran en esta situación. En general las controversias en comercio internacional son una práctica cotidiana, la tendencia es que aumenten los conflictos comerciales y de inversión por lo que el espíritu de cooperación y armonía que brindan los intercambios comerciales quedan en cuestionamiento. La existencia de un cuerpo de entramados legales no es garantía de ausencia o nulidad de conflictos comerciales y de inversión. La práctica comercial y de inversión contiene elementos subjetivos que cuestionan la idea de imparcialidad y objetividad.

A nivel internacional y tomando como referencia los datos de la Organización Mundial de Comercio (2000) Estados Unidos es un país muy activo en el plano de las controversias comerciales, tiene acciones como reclamante en 105 casos; como demandado 119 y como tercero involucrado en 103 casos. Puede decirse que en el ámbito comercial mundial siempre sus intereses nacionales se han visto afectados de una u otra manera. Estados Unidos inicia inconformidades comerciales bien sea por derechos compensatorios, prácticas antidumping etcétera.

Canadá es otro país importante en la esfera internacional, de acuerdo con la OMC (2000) se encuentra inmerso como reclamante en 33 casos; como demandado en 17 casos y como tercero involucrado en 88 casos. Las principales demandas sobre todo en el plano agrícola provienen de su socio comercial Estados Unidos.

México ha realizado querellas en el plano comercial de manera poco activa, de acuerdo con la cifras de la OMC, lo podemos ubicar en un rango medio de

conflictos comerciales. Como país reclamante ha iniciado 23 querellas; como país demandado en 24 casos; y como tercer país involucrado en 24 casos.

En el preámbulo del TLCAN se explicita que las partes resuelven establecer reglas claras y mutuamente beneficiosas para efectos de su intercambio comercial y para asegurar un marco comercial previsible en la planificación de negocios e inversión.

Las normas y entramados legales que sustentan este apartado dentro del TLCAN constituyen las reglas del juego de los países participantes. La cantidad y calidad de las normas garantizan un juego limpio. Dada la complejidad comercial y de inversión, resulta necesario crear y desarrollar un respaldo normativo puntual, que considere todos los matices de la problemática; en este desdoblaje, es donde la regla, crece en cantidad y número. La calidad normativa implica que la norma exprese y regule lo que dice normar y regular; que no denote generalidad ni ambigüedad. El cuerpo normativo del TLCAN en 33 artículos considera que aprehende esta situación; en el rubro inversiones otros 39 artículos regulan esta situación.

Respaldo las categorías controversias y conflictos, con un andamiaje normativo supone que las partes interesadas esperan equidad y objetividad en procesos comerciales y de inversión con sus pares.

Existen estos elementos cuando las partes, en el proceso comercial o de inversión, no obtienen beneficios o ventajas que disminuyan o eliminen los de su contraparte. La norma expresa puntualmente las características de estas categorías y el despliegue procedimental que se debe generar para restaurar condiciones iniciales de comercio e inversión.

Los **objetivos** del TLCAN se expresan en el documento fundacional: eliminar las barreras para el comercio, y facilitar el transporte transfronterizo de bienes y servicios entre los territorios de las Partes; promover condiciones de competencia justa en el área de libre comercio; crear mecanismos efectivos para la implementación y aplicación de este acuerdo, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

El TLCAN considera tres sistemas principales para el tratamiento de controversias comerciales: solución de controversias entre gobiernos (Capítulo 20); revisión por un Panel binacional de las resoluciones finales relativas a antidumping y compensación (Capítulo 19); y arbitraje del estado-inversionista para el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Capítulo sobre Inversión (Capítulo XI).

Puede apreciarse que los mecanismos para la resolución de controversias presentan las características de formalidad, disciplina y obligatoriedad. En este sentido es necesario considerar tiempos y formas para conducir el conflicto; las partes deben apegarse a los criterios y condiciones para poder ser atendidos y escuchados, existe un consenso de aceptar, obedecer los modos y formas inicialmente acordados; la canalización de los conflictos y su atención establece derechos y obligaciones, inicialmente las partes aportan los argumentos probatorios y se genera un derecho de una resolución, de un dictamen.

La consideración, delimitación y resolución de los conflictos y controversias comerciales y de inversión son de carácter institucional, ya que las partes creen en estas y le generan aceptación y obediencia.

En el marco del TLCAN los conflictos comerciales regionales también están presentes, pero mediante la creación de instancias como los Secretariados y los paneles binacionales han permitido que estas situaciones se resuelvan con celeridad, dando cierta confianza y certidumbre a las partes involucradas. Se sabe que Estados Unidos es el único país dentro del TLCAN que contaba con una Ley de pagos antidumping (enmienda Byrd) que consistía en recompensar a las empresas que ganan casos dumping contra rivales extranjeros acusados de vender sus productos en Estados Unidos a precios artificiales. Esta iniciativa quedó sin vigencia, en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

Podemos establecer que la creación de espacios para la solución de controversias supone un proceso donde no todo es armonía ni perfección. En materia comercial y de inversión las tradiciones y perfiles de los países se trasladan a estos



espacios. Es decir países desarrollados brindan un respaldo y apoyo total a sus empresas nacionales. Este esfuerzo de respaldo se traduce en términos de información laboral, legal, de producción y financiera a las empresas nacionales; asesoría jurídica especializada en todo el proceso; influencia en la constitución de los paneles.

La experiencia que tiene EUA en la canalización y atención de estos conflictos y controversias generados en el marco de la Organización Mundial de Comercio le brinda un andamiaje poderoso. La formación especializada de cuadros expertos en estas áreas, cuyas fuentes son universidades y despachos jurídicos se encuentran al servicio de las empresas que incurran en estos conflictos. Se aprecia en esto un carácter nacional en su involucramiento.

El equilibrio en las interpretaciones y resoluciones jurídicas debe enfatizar y potenciar las reglas y no el poder de los actores; estas interpretaciones y resoluciones al buscar ser lo más justas ponderan posibles marcos de convivencia y comportamientos armónicos. De acuerdo con Steger (2000) aun cuando los mecanismos institucionales del TLCAN no son perfectos deben evolucionar hacia su permanencia y legitimidad.

En el funcionamiento de las instancias que dirimen conflictos y controversias comerciales y de inversión, deben evaluarse los costos y los tiempos de las resoluciones. Al ser los particulares de los países, los empresarios, los que conducen sus conflictos legales, estas diligencias en los planos internacionales generan gastos, los cuales hay que agregar en el gasto total del proceso de importación, exportación o de inversión.

Durante el proceso de controversia hay que acumular costos, los cuales son elementos que frustran la idea de expansión comercial. Los empresarios de los países miembros no todos gozan de suficientes recursos, abundantes y disponibles, para distraerlo en las querellas comerciales.

Los dictámenes y resoluciones en materia comercial y de inversiones no son prontas ni expeditas, obedecen a un proceso formal, tiene sus lógicas y sus

tiempos. Esta dilación temporal constituye un elemento en contra para iniciar o no querrela comercial; la existencia de pocos actores (tres países) no necesariamente garantiza arreglos inmediatos y justos. En este sentido Steger (2000) enfatiza la idea de que los mecanismos de paneles para la revisión de casos, debe reducir las tardanzas y costos de revisar las resoluciones definitivas de las agencias en los tribunales de Estados Unidos y Canadá. Por su parte Horlick (2000) documenta casos de apelación (ante dictámenes desfavorables) de compañías canadienses en contra de compañías estadounidenses; una tomó un año cuatro meses; dos casos tomaron, cada uno, dos años dos meses; una mas tomó cuatro años cinco meses; concluye Horlick que las apelaciones de las resoluciones no valen ni el dinero ni el tiempo que implican. Es importante considerar que en Canadá la apelación de resoluciones sobre la existencia de subsidios, dumping y del daño a la industria, relacionada con estos se realiza generalmente ante la Corte Federal de Apelaciones (FCA), el proceso puede durar de dos a cuatro años.

Finalmente puede establecerse, que el diseño e implementación institucional, en el marco del TLCAN es coherente (existe correspondencia lógica en los distintos niveles, es decir, marco-espacios-problemáticas); es pertinente (adecuación de requerimientos-satisfacción particular de problemas); es eficiente (se busca minimizar costos; recursos-modos de administrar); existe eficacia (han producido los resultados esperados). Las últimas dos dimensiones, como se refiere en el capítulo deben convertirse en categorías a consolidar.

Puede establecerse finalmente que el capítulo problematiza sobre las instituciones creadas a partir de la consolidación del TLCAN, sus facultades y alcances. Se reflexiona sobre las normas y entramados legales, ya que son estos los que resumen las preocupaciones e interpretaciones sobre las problemáticas en cuestión.

En la investigación se establece que no necesariamente mayor normas y reglas implica armonía y ausencia de relaciones comerciales conflictivas. En el capítulo se reflexiona sobre la idea de que las normas comerciales sus deficiones y

alcances, las proporcionan los países desarrollados en la materialización de distintos espacios internacionales de discusión del comercio e inversión, y han brindado una interpretación, un significado único de las problemáticas.

En la investigación se establece que las distintas dependencias gubernamentales en sus distintos espacios y facultades particularizan e interpretan los acuerdos generados en el marco del TLCAN, mediante la creación de leyes o normas o mediante la creación de nuevos entramados legales. Se resalta en este sentido la idea de dinamismo, es decir, las normas no son estáticas sino, los actores (países) las modifican y las enmiendan para alinearlas a acuerdos generales, como lo representa el TLCAN.

La idea de cuestionar y criticar tanto la estructura como su desempeño de las instancias para resolver conflictos comerciales, supone además la idea de dinamismo; de este modo, los conflictos contienen elementos propios que los particularizan, además se vuelven densos y complicados; por tanto su análisis y resolución debe responder a estas características.

## C A P Í T U L O    V

### ACTORES, INTERESES Y ESTRATEGIAS

#### **5.1. Características de las élites.**

Es importante reflexionar sobre el papel que juegan ciertas minorías privilegiadas en las decisiones de los Estados. En nuestro caso, en la elaboración de políticas públicas, ya que sus acciones buscan contener las demandas de la población. De la forma en que estas minorías privilegiadas conciben los problemas sociales, las formas de abordarlos y resolverlos, supone inclusión y beneficio general. Se sabe que de la manera en que estas minorías privilegiadas fueron formadas, preparadas, en ese sentido, sus acciones contienen algunas características de esta etapa de formación y desarrollo.

Como elementos visibles del Estado es importante referirse a sus acciones y visiones, ya que en estas se materializan eventos o procesos económicos y sociales. Conforman estos actores la parte visible de los Estados que delinean e instrumentan los proyectos de país. En general, en los tres países firmantes del TLCAN, se trata de buscar un equilibrio entre los poderes. Así, problemáticas económicas y comerciales se consensan y negocian. Sin embargo, existen particularidades y especificidades en las decisiones públicas, que se desprenden de su pertenencia a partidos políticos conservadores y a contextos y coyunturas internacionales presentes.

Se entiende por élites, a una minoría organizada que mantiene la dirección política, administrativa, militar, religiosa, económica y moral de una sociedad.

Maquiavelo, reconoce la presencia de estas categorías, cuando afirma que en cualquier ciudad, no importa como esté ordenada, en los niveles de comando hay apenas unas cuantas personas. Por su parte Saint-Simón estableció que la

dirección política debe estar confiada a quienes tienen la capacidad de hacer progresar la ciencia y conducir la producción económica.

Marx y Engels llegaron a la conclusión de que el Estado es el representante de la clase poseedora de los instrumentos de producción económica. Percibieron que las revoluciones no han sido más que el reemplazo de una elite por otra.

Pareto (1980) enfatiza que la elite o clase selecta es la que tiene los índices más elevados en el ramo de su actividad; una clase selecta de gobierno, la que directa o indirectamente tiene notable participación en el ejercicio del poder y otra clase no selecta, formada por individuos que no tienen influencia y corresponde a la mayoría de la población.

Mosca (1970) por su parte, considera que el Estado es un sistema de dos clases con una minoría dominante y una mayoría dirigida y donde, una vez que determinada sociedad llega a cierta etapa de desarrollo, el control político, en el más amplio sentido de la expresión -la dirección administrativa, militar, religiosa, económica y moral-, es ejercido siempre por una clase especial o por una minoría organizada.

Podemos afirmar que una clase privilegiada, siempre ha sido la que asesora o elabora políticas públicas en los países del tercer mundo, los cuales se presentan como expertos en economía provenientes de países industrializados. Las fuentes académicas provienen principalmente de escuelas estadounidenses (Universidad de Chicago, Harvard, Massachusetts Institute of Technology); el conjunto de creencias económicas de estos profesionales son: crecimiento, prosperidad, desregulación de mercados y comercio, privatización del Estado y control inflacionario. De acuerdo con Baker y Weimer (1992) una nueva generación de líderes, muchos de los cuales estudiaron en los Estados Unidos de América; han perfilado una red continental de profesionales egresados de universidades de las Ivy League ubicadas en el noreste de EUA; quienes dirigen empresas privadas y ministerios de gobierno diseminando una nueva forma de pensar el mercado.

Los términos “americanización” “economización” enfatizan la idea de preponderancia, legitimación, influencia, de los profesionistas egresados de las disciplinas económicas que ocupan altos cargos públicos. En Europa Occidental los ministerios de economía de alto nivel están a cargo de economistas. En EUA buena parte de las carteras de las finanzas públicas son administradas por economistas. De acuerdo con Eichengreen (1994) Kemmerer fue un economista que se encargó de divulgar y asesorar las virtudes del libre mercado, de autonomía de la banca central, del patrón oro, en muchos países latinoamericanos (Colombia, Perú, Bolivia y China), que al provenir de una universidad de EUA y ser contratado como asesor brindaba legitimidad y enviaba señales a los inversionistas de EUA para facilitar préstamos y tasas atractivas.

Podemos apreciar que el marco valorativo de las élites se conforma de elementos que provienen de grupos familiares y de otros grupos primarios a los que pertenecen; pero también incorporan elementos de los marcos generales circundantes que conforman el país, en este sentido es importante considerar los elementos culturales, que influyen en estas élites. En el caso de EUA podemos problematizar en las dimensiones valores y creencias al considerar los principales partidos políticos. El asno es el símbolo del partido demócrata, simboliza la humildad, ser hogareño, la inteligencia, lo amoroso y la valentía; sin embargo para los republicanos, representa torpeza, tozudez y simpleza. El elefante es un símbolo para el partido republicano, identifica la fuerza, la inteligencia y la dignidad. Sus oponentes lo relacionan con la arrogancia, el conservadurismo y la torpeza.

Considerar las distintas temáticas que conforman la arena pública ayuda a caracterizar posicionamientos y creencias de liberales y conservadores. Los liberales enfatizan que en el rubro Migración respaldan la inmigración documentada, favorecen programas de regulación, apoyan programas para que accedan a educación y reunificación familiar, opinan que los inmigrantes realizan trabajos que los EUA rechazan; en el rubro Impuestos, respaldan aumentos de

impuestos y que estos se canalicen a programas sociales; en el rubro Terrorismo, es sinónimo de mala conducción de política exterior.

Los conservadores enfatizan que, en el rubro Migración, respaldan a la migración legal, rechazan a los indocumentados, exigen rigor en las leyes migratorias, rechazan programas de amnistía, creen en que a menor flujo inmigrante aumento salarial para migrante documentado y residentes nacionales; en el rubro Impuestos respaldan su disminución, piensan que mayores recursos favorece el trabajo, el ahorro y la inversión; en el rubro Terrorismo, consideran que es legítimo combatirlo.

Respecto a la formación cultural de EUA, como país protagónico medular en el mundo, podemos decir que su formación cultural se encuentra condensada en principios abstractos desde la Declaración de Independencia en 1776, cuando explicitan: sostenemos como certeza manifiesta, que todos los hombres fueron creados por igual, que su creador los ha dotado de ciertos derechos inalienables, que entre otros se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. El entendimiento de la consolidación cultural estadounidense ha sido temática recurrente en los análisis mundiales que se realicen, en este sentido, Tocqueville (1994) refiere que la democracia en EUA resulta de la amalgama perfecta entre religión, leyes, cultura y entorno geográfico.

Para Elazar (1999) la cultura política de EUA está determinada por la influencia de diversos grupos de inmigrantes, así como de sus tradiciones étnicas y religiosas. De acuerdo con el autor, los inmigrantes se pueden clasificar en tres categorías: individualistas (los quaqueros y judíos); los moralistas (la iglesia metodista y los católicos); los tradicionalistas (la iglesia presbiteriana y pentecostes).

Hofstader (1984) enfatiza que el significado de ser estadounidense solo se entiende bajo la idea de ideología, es decir, conjunto organizado de ideas, ya que sus miembros en general presentan diversidad étnica, racial, y cultural. Dahl (1997) considera que la cultura democrática en los EUA está conformada por un

sistema jurídico estable; el federalismo; el acceso a la información y la promoción de mecanismos de persuasión.

En general consideramos la dimensión cultural, como elemento para entender los comportamientos de las sociedades en los aspectos individuales, sociales, organizacionales: en este sentido, Hofstede (1990) propone y evalúa cinco dimensiones. Los países miembros del TLCAN presentan perfiles y ponderaciones similares (EUA, Canadá) y contrarias (México). Estas dimensiones son: **distancia al poder (puntaje bajo enfatiza sociedad democrática)**: EUA 40%; Canadá 39%; México 81%; **Individualismo (puntaje alto sociedades que ponderan al grupo)**, EUA 91%; Canadá 80%; México 30%; **Indulgencia (puntaje alto enfatiza satisfacer necesidades inmediatas)**, EUA 68%; Canadá 68%; México 97%; **Evitar incertidumbre (puntaje bajo enfatiza sociedad flexible al cambio, con pocas reglas)**, EUA 46%; Canadá 48%, México 82%; **Masculinidad (puntaje alto enfatiza competición, ambición)**, EUA 62%; Canadá 52%; México 69%; **Orientación al largo plazo (considera la dimensión tiempo, corto plazo el tiempo es circular; en el largo plazo el tiempo es lineal)**, EUA 30%; Canadá 36%, México 24%.

## 5.2. EUA: Actores gubernamentales

### 5.2.1. Poder Legislativo.

De acuerdo con Madison (1787) en una democracia representativa el poder legislativo necesariamente tiene que predominar. En este sentido, los padres fundadores enfatizaban al Congreso como el órgano con mayor influencia entre los tres poderes de la federación, sin embargo también resaltan la idea de evitar que una sola persona controle la vida pública del país; Hamilton (1788), resalta esta idea cuando asevera que en los Estados Unidos el pueblo gobierna.

El federalismo, junto con la figura de equilibrio de poderes, adquiere relevancia al encontrar estados libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior, pero también una articulación de conformidad con la Constitución. Mediante esta



figura, los estados cuentan con gran poder de decisión, de evaluación y sanción del actuar público.

El Congreso de Estados Unidos nació en 1774 cuando se forma el Congreso Continental. En Julio de 1776 este Congreso declaró a las trece colonias del Este de América del Norte como Los Estados Unidos de Norteamérica, y estableció un congreso unicameral en el que cada estado tendrá igual representación y podría vetar casi todas las acciones acordadas, en este período los congresos representan poca efectividad, y fue hasta 1787 cuando se redacta la actual constitución.

Antes de que se aprobara la decimoséptima enmienda de la Constitución, en 1913, los ciudadanos elegían por voto directo a los miembros de la Cámara de representantes y los Senadores eran elegidos por el Poder Legislativo de sus estados. Hasta 1929 no existía un límite al número de integrantes en la Cámara de representantes y cada estado los elegía en proporción a su población. En ese año el número de congresistas se fijó en 435 representantes y 100 senadores, siendo que cada estado debía contar por lo menos con un representante y dos senadores. En la actualidad, todos los miembros del congreso son elegidos por el voto directo de los ciudadanos del estado al que representan, y duran en el cargo dos años (representantes) y seis años (senadores).

El hecho de que los representantes tengan que enfrentar a su electorado en poco tiempo, hace que sus votos sean más populares, al reflejar de manera directa, sus deseos y preocupaciones; el énfasis de los senadores se localiza en los asuntos nacionales. Ambas figuras (representantes y senadores) pueden reelegirse ininidad de ocasiones.

El artículo primero de la Constitución de Estados Unidos establece que todos los poderes legislativos serán conferidos al Congreso, el cual estará formado por una cámara de representantes y una cámara de Senadores.

Además de sus atribuciones formales, los legisladores desarrollan variedad de actividades. Dentro de sus rutinas de trabajo se encuentran su participación en

audiencias, administrando su oficina, analizando propuestas legislativas, recaudando dinero para su reelección, reuniéndose con electores, funcionarios federales, cabilderos, diplomáticos.

Algunas facultades relevantes del Congreso incluyen enmendar la Constitución, autorizar el presupuesto público, procesar a funcionarios públicos por actos de corrupción o traición, revisar la conducta de sus pares e imponerles penas por faltas profesionales o éticas y autorizar la guerra.

El Senado tiene 16 Comités que a su vez cuentan con 70 subcomités. En los subcomités se llevan a cabo audiencias, investigaciones y la supervisión del Poder Ejecutivo. Algunos Comités relevantes en el Senado incluyen el de asignaciones presupuestales y asuntos financieros; otros son más especializados, como el de asuntos armados, internacionales, de comercio y de asuntos legales.

La Cámara de Representantes cuenta con 19 Comités que a su vez tienen subcomités más especializados. Algunos de sus Comités más relevantes incluyen el de asignaciones presupuestales y asuntos financieros, reglas internacionales, medios y procedimientos, comercio y asuntos legales.

El poder entre los partidos políticos se ha alternado muchas veces. Durante la administración del presidente Roosevelt (1933-1945) el partido demócrata controló las dos cámaras. En la década siguiente republicanos y demócratas se alternaron el control del congreso. Después de ganar las elecciones en 1954 el partido demócrata retuvo la mayoría durante cuarenta años, hasta que los republicanos retomaron el control de la Cámara de 1994-1997, y posteriormente nuevamente, recuperan el control los demócratas.

El proceso legislativo se hecha a andar con las propuestas de iniciativas de ley sean de los representantes o de los senadores. Muchas son las iniciativas que se procesan pero pocas son dictaminadas y muchas no se convierten en ley. Existen estudios que resaltan la idea de que en promedio al año se presentan 5000 iniciativas de ley, pero solo entre el 4% y 5% se convierten en ley.

Las iniciativas posteriormente son turnada a los comités con jurisdicción en la materia y estos a su vez se envía a los subcomités para análisis mas especializados, en este momento se pueden convocar audiencias con testigos expertos en la materia; también en este momento, los legisladores presentan sus opiniones y propuestas de enmiendas; y además pueden votar la versión final que, de ser aprobada, se regresa al comité, donde se repite el mismo proceso. Si el Comité la aprueba, la iniciativa se turna al pleno de la Cámara o del Senado.

Antes de llegar al pleno, el Comité debe preparar un informe que contenga los elementos básicos de la iniciativa, como son objetivo, impacto legislativo, opiniones legislativas.

En el pleno respectivo de cada cámara, un Comité de reglas determina los mecanismos bajo los cuales se debatirá la iniciativa, contener el número de enmiendas que podrían presentarse y el tiempo límite del debate. De acuerdo con expertos, este momento es crucial, ya que las iniciativas pueden ser aniquiladas cuando no se votan, y se recurre a otro procedimiento si esto sucede, es decir, una petición formal por la mayoría absoluta (218 representantes).

Al llegar la iniciativa al pleno, los representantes toman la palabra para justificar o no a la iniciativa. En la práctica legislativa, se sabe que estas argumentaciones son simplemente juegos artificiales, ya que las partes, cambian muy poco su parecer, así, los legisladores saben de antemano como votarán la iniciativa. De acuerdo con expertos, la oratoria y declaraciones de los legisladores en el pleno, van dirigidas a los medios de comunicación a efecto de sensibilizar su actuar y conseguir apoyos en escenarios de reelección. Cuando termina el debate general, los representantes pueden ofrecer enmiendas a la iniciativa; una vez concluido este procedimiento, se procede a la votación final de la iniciativa. Si en el proceso de votación no existe consenso generalizado se pueden extender los procesos de oratoria a favor o en contra de la iniciativa, en la práctica legislativa, los líderes del senado siempre buscan alcanzar acuerdos previos con sus pares.

Las iniciativas de ley pueden originarse en cualquiera de las dos cámaras y una vez aprobadas deben pasar a la otra cámara para repetir el proceso de aprobación. La iniciativa aprobada y conciliada se envía finalmente al poder ejecutivo para su firma o veto.

### **Relación poder Legislativo- poder ejecutivo**

Las facultades de los representantes del poder ejecutivo han venido incrementándose a efecto de tener una relación armónica con el congreso; sin duda las actividades de aprobar o desaprobar iniciativas son medulares en su desempeño, podemos observar que estas han pasado de ser limitativas a tener ciertos privilegios y discrecionalidades.

El Congreso delega la mayor parte de la autoridad de la política de comercio internacional al poder ejecutivo, pero sigue insistiendo en ejercer una influencia lateral sobre la política (en la afectación de determinados productos). Sin embargo, los medios de que se vale el Congreso para alcanzar estas metas da la impresión de que el poder legislativo es hostil al comercio bilateral.

Al Congreso se le percibe como un obstáculo para la liberalización del comercio y a los legisladores individuales como defensores de las industrias proteccionistas. Esta impresión encuentra su base en una mala interpretación de las metas y los métodos del Congreso. El Congreso fue una institución proteccionista durante las décadas anteriores a la ley comercial denominada Smoot-Hawley de 1930, pero gradualmente el poder legislativo ha cambiado sus prioridades.

Como regla general a los miembros del Congreso les interesa más abrir los mercados extranjeros que proteger a los productores nacionales de las importaciones y por lo tanto apoyan los esfuerzos de los negociadores comerciales estadounidenses.

Cuando los miembros del Congreso desempeñan un papel activo en la política de comercio internacional, es más probable que apoyen los esfuerzos agresivos por la apertura de los mercados extranjeros, que las demandas para mantener un

mercado estadounidense cerrado. El poder ejecutivo siempre recibe aprobación para iniciar nuevas negociaciones comerciales- salvo algunas excepciones importantes- los acuerdos comerciales subsecuentes siempre reciben aprobación del Congreso.

Los miembros del Congreso son presionados por los intereses económicos de sus distritos electorales. Las industrias buscan siempre cierta consideración especial para determinados productos, como protecciones especiales, al exigir que se les otorgue una prioridad en el comercio exterior. Generalmente los legisladores intentan convencer a los funcionarios de la administración de que se otorguen estas concesiones por consenso. Las tácticas de confrontación surgen cuando el poder ejecutivo se opone a estas protecciones especiales.

Generalmente el Congreso no puede alcanzar las metas por medio de la promulgación de una legislación, ya que el poder ejecutivo puede ejercer el veto sobre las propuestas de ley; generalmente los reglamentos para la ratificación de acuerdos comerciales excluyen las enmiendas directas a estos acuerdos. Para tener mas peso en sus tácticas de presión sobre ciertos beneficios en el comercio internacional, los legisladores se apoyan vinculándose a otras fuerzas para inducir al ejecutivo a que se someta a un compromiso. Los legisladores en ocasiones intentan obtener el control de la política de comercio internacional, pero a menudo intentan extraer concesiones al amenazar con intentarlo. Puede apreciarse que dentro de un radio de atribuciones tanto el Congreso como el poder ejecutivo llevan hasta sus últimas consecuencias sus facultades, las amenazas, presiones y amagues caracterizan sus prácticas legislativas. En este proceso se observa un patrón de oposición fuerte---amenaza--- negociación---concesión.

El procedimiento legislativo denominado via rápida (Fast track) para la ratificación de los acuerdos comerciales establece las reglas dentro de las cuales serán manejados los conflictos intersectoriales. Cualquier concesión arancelaria hecha por Estados Unidos en la Ronda Uruguay puede aplicarse por medio de proclamación presidencial, siempre y cuando los recortes arancelarios no excedan los límites establecidos por la Ley Comercial de 1988. Cualquier reducción

arancelaria más amplia que la autorizada en el rango será incluida en la legislación de aplicación de la Ronda Uruguay.

Sin duda los acuerdos comerciales se han complejizado al incluir servicios, inversión y propiedad intelectual y por tanto es necesario la participación del poder legislativo y del ejecutivo para su aprobación final. Se sabe que los acuerdos comerciales deben ser ratificados por dos terceras partes del Senado, los cuales tienen una larga experiencia en rechazo de acuerdos comerciales.

La mayoría de los acuerdos comerciales negociados durante el siglo XIX fueron rechazados por el Senado, así, la Carta de la Habana se rechazó en 1947 al presidente Truman; el código antidumping negociado en la Ronda Kennedy. Los procedimientos de ratificación Fast Track tiene su origen en la sección 102 (b) del acta comercial de 1974 y posteriormente ha sido modificado por la experiencia legislativa y las siguientes administraciones, en el contexto de un procedimiento vía rápida los acuerdos comerciales no arancelarios se ratifican traducándose a una ley (ley reglamentaria o ley facultativa) la cual especifica los cambios que deben hacerse a la ley comercial de Estados Unidos. Al no conocerse quien es el responsable de la traducción de la traducción de la ley, se conoce como non-markup, el cual representa un proceso de negociación entre el poder legislativo y el ejecutivo.

El procedimiento fija límites de tiempo tanto para los negociadores como para los legisladores. Es necesario tener cuidado de no pasar las fechas de autoridad para negociar los acuerdos comerciales. El tiempo total permitido es de 90 días legislativos. El procedimiento de vía rápida se utilizó exitosamente en los acuerdos alcanzados en la Ronda Tokio (mediante la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979) y los acuerdos de libre comercio con Israel, Canadá y México.

En el procedimiento de ratificación comercial el rol que juega el poder legislativo es importante: participación activa en la traducción de los acuerdos internacionales a leyes y posible influencia; posibilidad de inclusión de otras temáticas; posibilidad de cabildear y negociar concesiones comerciales.

### **5.2.2. Presidencia de la república**

El diseño constitucional de la separación de poderes y de pesos y contrapesos del sistema político estadounidense convierte al presidente de la república como un actor que debe desarrollar estrategias de liderazgo personal para cumplir con sus objetivos. Comparativamente desde mediados de los setenta hasta 2010 en varios períodos presidenciales se observa que a un presidente de un partido político, la Cámara y Senado las domina el otro partido político adversario. Sólo en algunos períodos de los mandatos de los presidentes Carter y G. W. Bush los cargos de Presidente de la República, Cámara y Senado los dominan y controla un solo partido político.

Dentro de las facultades del poder ejecutivo como complemento del proceso legislativo, es el proceso de presentación. La cláusula de presentación requiere que cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso debe ser presentado al Presidente antes de que pueda convertirse en ley. Una vez que se presenta la legislación, el Presidente tiene tres opciones: firmar la ley; el proyecto de ley entonces se convierte en ley. Vetar la legislación y devolverla al Congreso, expresando objeciones; el proyecto de ley no es ley, a menos que cada cámara del Congreso vote para anular el veto por un voto de dos tercios. No realiza ninguna acción. En este caso, el Presidente ni firma ni vetos de la legislación. Después de 10 días, sin contar los domingos, surgen dos posibles resultados: Congreso si todavía es convocado, el proyecto de ley se convierte en ley. Si el Congreso se ha aplazado, evitando así el retorno de la legislación, el proyecto de ley no es ley. Este último resultado se conoce como el veto de bolsillo.

El poder ejecutivo, posee además la capacidad para dirigir a gran parte del poder ejecutivo a través de decretos que están basadas en la ley federal u otorgado constitucionalmente el poder ejecutivo. Sus órdenes ejecutivas son revisables por cortes federales y pueden ser reemplazadas por la legislación federal. Para administrar a la creciente burocracia federal, el poder ejecutivo gradualmente se rodea con muchas capas de personal, que eventualmente se organizan en la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos. Dentro de la Oficina

Ejecutiva, la capa más interna del Presidente lo representan los ayudantes (y sus asistentes) los cuales se encuentran en la oficina de la casa blanca.

Mediante la Cláusula de inelegibilidad del facilitador legislativo la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica impide al representante del poder ejecutivo que al mismo tiempo ser miembro del Congreso y titular del poder ejecutivo. En este sentido, el titular del poder ejecutivo directamente no puede presentar propuestas legislativas para su consideración en el Congreso. Sin embargo, el Presidente puede tomar un papel indirecto en la elaboración de la legislación, sobre todo si el partido político del Presidente tiene una mayoría en una o ambas cámaras del Congreso.

El Presidente u otros funcionarios del poder ejecutivo pueden elaborar leyes y luego pedir a senadores o representantes para introducir esos proyectos en el Congreso. El Presidente puede influir más en el poder legislativo a través de informes periódicos, por mandato constitucional al Congreso. Estos informes pueden ser ya sea escrita u oral.

### **Gobierno de R. Reagan**

Ronald Reagan fue el primer presidente conservador de Estados Unidos en más de 50 años. La tarea principal al frente de la presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica fue combatir la peor recesión desde la gran depresión.

Reagan prometió la "revolución de Reagan", que se basa en la reducción de gasto del gobierno, impuestos y regulación. Su filosofía era "el gobierno no es la solución a nuestro problema, el gobierno es el problema."

Reagan heredó una economía sumida en estanflación, una combinación de la contracción económica de dos dígitos con dos dígitos de inflación. Para combatir la recesión, Reagan agresivamente corta impuestos sobre la renta de 70% a 28% para la tasa de impuesto sobre la renta superior y de 48% a 34% para la tasa de



impuestos corporativos. También prometió reducir el gasto público y regulaciones, reduciendo la fuente de dinero para combatir la inflación.

Reagan basa su política económica en la teoría de la economía del lado de la oferta, que afirma que los recortes impositivos fomentan la expansión económica suficiente para eventualmente ampliar la base tributaria. De acuerdo con este planteamiento el aumento de ingresos de una economía más fuerte compensa la pérdida de ingresos inicial de las reducciones de impuestos. Los recortes de impuestos de Reagan funcionaron porque los impuestos eran tan altos en los años 80 que estaban en la "gama prohibitiva", según la curva de Laffer.

La política de Ronald Reagan fue aplaudida por seguir al eliminar los controles de precios de la época de Nixon. Estos fueron acusados de restringir el equilibrio de mercado libre que habría evitado la inflación. Reagan quitó más controles sobre petróleo y gas, televisión por cable y servicio de telefonía de larga distancia, así como servicio de autobuses interestatales y envío del océano.

En 1982, se aprobó la ley de instituciones depositarias Garn-St Germain, que favorecía eliminar las restricciones a la relación préstamo a valor para los bancos de ahorro y préstamo.

Las barreras de importación durante su administración aumentaron, Reagan duplicó el número de elementos que fueron sujetos a restricción comercial de 12% en 1980 al 23% en 1988. Poco se hizo en otras regulaciones que afectan a la salud, seguridad y medio ambiente. De hecho, aunque Reagan redujo las regulaciones, fue a un ritmo más lento que bajo la administración de Carter.

A pesar de una campaña sobre un papel reducido para el gobierno, Reagan no fue tan exitoso como estaba en recortes de impuestos. Durante su primer año, cortó los programas internos por \$39 billones. Sin embargo, aumentó el gasto de defensa para lograr "la paz por la fuerza" en su oposición al comunismo y la Unión Soviética. Tuvo éxito en poner fin a la guerra fría, con la famosa frase "Sr. Gorbachev, derribe este muro". Sin embargo, para lograr estos objetivos, Reagan terminó aumentando el presupuesto de defensa en un 35%.

Reagan no redujo otros programas gubernamentales. Amplió el Medicare y aumentó el impuesto de nómina para asegurar la solvencia del Seguro Social. Bajo la administración de Ronald Reagan, el gasto del gobierno aumentó 2,5% anualmente. En sus primeros años al frente de la presidencia de Estados Unidos la deuda nacional se había duplicado.

Respecto a posicionar su discurso contra la inflación, Reagan capturó el estado de ánimo de los votantes cuando afirmó que "la inflación es tan violenta como un ladrón, como aterrador como un ladrón armado y tan mortal como un asesino a sueldo". En este sentido se elevaban las tasas de fondos de la Reserva Federal entre el 19-21%.

Durante la administración de Ronald Reagan la tasa de desempleo se ubica a más de 10%, la cual se ubica como una de las más altas en épocas de recesión.

### **Gobierno de B. Clinton**

Los encuentros en su juventud con Kennedy y con Luther King (movimiento de derechos civiles) determinan su vocación por el servicio público y su trayectoria política

Clinton basó su aspiración presidencial en los bajos niveles de crecimiento económico de su contrincante, las políticas antisociales de Reagan y Bush y la falta de oportunidades laborales. Clinton propuso una serie de medidas que deberían relanzar el crecimiento, restañar las economías deterioradas de una extensa clase media temerosa de perder el empleo y no poder afrontar las deudas, acelerar la creación de empleo y otorgar oportunidades educativas y sanitarias para todos. Propone una ambiciosa reforma sanitaria para extender la cobertura mínima a todos los ciudadanos del país, que exigía de las empresas una mayor contribución en los costes de asegurar a sus asalariados.

En sus planteamientos de campaña enfatiza la dimensión socioeconómica, sobre política exterior se limitó a apuntar una continuidad con respecto a la etapa Bush:

freno a la proliferación de armas de destrucción masiva, cooperación con Rusia y otros estados ex soviéticos para reducir el arsenal nuclear heredado de la extinta superpotencia, implicación en el proceso de paz de Oriente Próximo y conclusión de una serie de negociaciones bilaterales y multilaterales sobre integración comercial. Algunos analistas consideraba la actividad de precampaña de Bill Clinton como un candidato prefabricado para el consumo de los electores, que anteponía la imagen al contenido.

El 20 de enero de 1993 Bill Clinton se convierte en el presidente 42 de Estados Unidos de Norteamérica. En su discurso inaugural, anunció la "renovación" de América" y prometió un "cambio dramático" para luchar contra los vicios de la clase política.

Durante su gobierno se presentó a las cámaras para su aprobación un plan económico quinquenal que contemplaba reducciones presupuestarias por valor de 505.000 millones de dólares, compensadas con alzas fiscales y austeridad en el gasto público. La primera medida descansaba gravar fiscalmente a las rentas superiores a los 200.000 dólares anuales, tasas impositivas mínimas sobre las rentas superiores a los 20.000 dólares (la gran mayoría) y desgravaciones a las inferiores a esa cantidad.

La segunda medida iba a suponer la congelación de la contratación de funcionarios y la baja laboral de 250.000 empleados en las nóminas de la administración federal (ambas encuadradas en el Programa "Gobierno eficiente"); la eliminación de determinadas prestaciones del programa *Medicare* de atención sanitaria a la tercera edad y los discapacitados; recortes en los gastos de Defensa.

El gobierno de Clinton establece como objetivos avanzar en la disminución del déficit público, que había sido del 4,8% del PIB en 1992, y obtener fondos para crear millones de puestos de trabajo y financiar la reforma del sistema de salud.

De acuerdo con algunos analistas Bill Clinton era visto como un político liberal

decidido a apretar las tuercas al contribuyente, influenciado por las minorías y los *lobbies* progresistas, mendaz y carente de cualquier moralidad por su propensión a las aventuras extraconyugales y a codearse con la farándula de Hollywood.

El suicidio en julio de 1993 del asesor presidencial Vincent Foster, amigo de Clinton desde la infancia, dio pie a una investigación judicial sobre los vínculos de oficiales de la Casa Blanca con las directivas de la sociedad inmobiliaria Whitewater, de la que los Clinton fueron accionistas antes de que quebrara, y de la caja de ahorros Madison Guaranty, que también quebró. La justicia investigó si la Madison había derivado ilegalmente fondos a la Whitewater y a las campañas electorales en Arkansas de Clinton, que como gobernador supuestamente habría empleado su influencia para forzar esas transacciones. El bufete de abogados de Hillary también apareció relacionado en la trama.

El 30 de junio el fiscal especial Robert Fiske descargó de toda responsabilidad a los funcionarios de la Casa Blanca, pero sobre el matrimonio Clinton seguirían flotando las secuelas del turbio asunto. A mayor abundamiento, también en 1994 Clinton fue acusado de acoso sexual por una antigua funcionaria del estado de Arkansas, Paula Jones.

La política exterior de la nueva administración tardó en delinearse de manera convincente, ya que pareció atrapada en la vacilación sobre si atenerse a la prioridad doméstica enfatizada en la campaña o asumir las responsabilidades inherentes a la principal potencia mundial. Los *think tank* de la Casa Blanca pregonaron el concepto de "reparto de carga" (*burden share*), o división de tareas, según el cual a una serie de países y organizaciones regionales les correspondía vigilar la seguridad de su área de influencia, reservándose Estados Unidos las grandes intervenciones internacionales, bien para defender intereses vitales propios que estuviesen en juego, bien para corregir un desequilibrio geopolítico de consideración (la campaña contra Irak en 1991 por la invasión de Kuwait fundía ambas motivaciones).

Si Reagan había pasado a la historia como un intervencionista unilateralista, y Bush como un intervencionista aún más activo, pero abierto a la consulta multilateral, Clinton empezó como un no intervencionista multilateralista. Paradójicamente, al cabo de ocho años iba a terminar convertido en el presidente más intervencionista desde la Segunda Guerra Mundial, pero en 1993 el distintivo era el retraimiento frente los escenarios de crisis, pauta a ideas pesimistas sobre la instalación duradera de un "nuevo desorden internacional" por falta de liderazgo.

Durante su gobierno Clinton mantuvo la línea de dureza contra el régimen de Saddam Hussein, condicionando cualquier levantamiento del embargo decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU al cumplimiento estricto de sus resoluciones prohibiendo la investigación y el desarrollo de armas de destrucción masiva.

Fue en la faceta económico-comercial de las relaciones exteriores donde Clinton y su administración presentaron una línea indudable en el primer bienio en el poder. Como si fuera la fórmula para conciliar los objetivos del desarrollo interior con los de la hegemonía exterior, el Gobierno Clinton lanzó una ofensiva en toda regla para la apertura de los mercados de bienes y servicios en distintas partes del mundo. Las batallas más inmediatas eran los dos grandes proyectos de desarme arancelario heredados de la administración Bush y en fase de negociación: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México, y la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El TLCAN fue una cuestión polémica desatada por las corrientes nacionalistas, xenófobas y demagógicas en todo Estados Unidos. Un año más tarde, sin embargo, el recién elegido gobierno de Clinton abrazó el TLCAN y hábilmente había elaborado una estrategia política triunfante que garantice la aprobación de la iniciativa de libre comercio en el Congreso de Estados Unidos con probabilidades abrumadoras.

Cientos de políticos y organizaciones sociales y políticas tomaron una postura sobre TLCAN. La idea del TLCAN se originó en junio de 1990 entre George Bush, Presidente de los Estados Unidos, y Carlos Salinas, Presidente de México. Más tarde, Canadá unió el proceso, y en junio de 1991, se iniciaron las negociaciones formales sobre un TLC.

Del TLCAN el mismo documento fue 1,5 centímetros de espesor, consistió en más de 1 mil páginas de texto organizado en veintidós capítulos, con numerosos anexos, además de acuerdos suplementarios sobre el medio ambiente y laboral. Negociado en medio de una recesión, el acuerdo desencadenó un gran debate en los Estados Unidos, donde producía temores de una inundación de productos importados con mano de obra barata generado ataques de las organizaciones laborales, ecologistas y las industrias sensibles a las importaciones.

El TLCAN fue una extensión de un acuerdo comercial de 1989 ya en su lugar entre los Estados Unidos Estados y Canadá. El Pacto de llamado para la eliminación gradual de los aranceles y otras barreras comerciales en la mayoría de los bienes producidos y vendidos en América del norte. El TLCAN vislumbraba la formación de una segunda mayor zona de libre comercio del mundo, que reuniría a los 365 millones de consumidores en Canadá, México y Estados Unidos en un mercado abierto.

El TLCAN eliminó los derechos sobre la mitad de todas las mercancías estadounidenses enviados a México y gradualmente eliminados otros aranceles durante un período de catorce años. El tratado también brindaba protección a los derechos de propiedad intelectual (patentes, derechos de autor y marcas registradas) y describe la eliminación de las restricciones a las inversiones entre los tres países.

En el terreno político, el presidente George Bush quería tener el TLCAN hecho antes de la Convención Nacional del partido republicano en agosto de 1992.

Confiaba en que el TLCAN podía venderse como una buena noticia para reforzar su reelección. Además, la campaña política de Bush consideraba que el debate del TLCAN era una oportunidad para dividir el partido demócrata, obligar a sus dirigentes a tomar posiciones de compromiso y a enfrentar a las dos principales circunscripciones demócratas electorales--el voto hispano y el voto sindical del hoyo — uno contra el otro.

El candidato por el partido demócrata Bill Clinton quería establecerse como un "nuevo demócrata". Grupos de corrientes conservadoras dentro del partido, es decir, la comunidad empresarial, lo instan a apoyar el acuerdo. En octubre de 1992, Bill Clinton anunció que apoyaba al TLCAN. Clinton dijo que si era elegido incluiría acuerdos adicionales que protegía la mano de obra y el medio ambiente.

El debate del TLCAN forjó un matrimonio de conveniencia entre organizaciones no gubernamentales que habían aprendido a aprovechar Congreso sabiamente. Los grupos de interés con mayor presencia fueron empresas, sindicatos, y ambientalistas. Los meses de agosto y septiembre de 1993 (descanso del Congreso) fueron utilizados por las fuerzas anti TLCAN para magnificar sus posicionamientos.

No había ninguna duda de que empresas estadounidenses estaba directamente detrás del TLCAN. Jim Robinson, el Director General de American Express, exortó a sus compañeros directores ejecutivos y los miembros de la mesa redonda de negocios para apoyar TLC.

Jim Robinson le encargó a cada miembro a hablar con al menos tres miembros del Congreso cada día. Colegas de Robinson patrocinaron la creación del Consejo Nacional de Comercio exterior, un grupo de 500 empresas y asociaciones de comercio. La organización implementó un esfuerzo de cabildeo que produjo un número considerable de visitas personales y cartas al Congreso y editoriales de los periódicos más importantes.

Dentro del Congreso y particularmente la mayoría demócrata, el TLCAN era un tema complicado. La mayoría de los demócratas del Congreso estaban a favor del libre comercio. Estos mismos demócratas del Congreso querían buenas relaciones con México, ya que entendían de los peligros de un México desestabilizado y quería ver a México alcanzar estabilidad y crecimiento económico.

Sin embargo, dentro del Congreso, otras preocupaciones influyen en el voto del Congreso. Muchos de los miembros estaban atrapados y dudaban entre las tendencias de libre comercio y las demandas proteccionistas de sus electores. No querían fábricas para cerrar en sus distritos, especialmente cuando la economía estadounidense estaba en un estado de depresión. Además, muchos miembros detectan una oportunidad de ganancia política fuera del TLCAN. David Bonier esperaba convencer a los demócratas con fuertes comunidades agrícolas--como California, Florida y Louisiana, donde el azúcar, los productores de cítricos y vegetales eran probables que enfrentan la competencia de los productores mexicanos de aprobarse TLCAN para obstaculizar el TLCAN.

La búsqueda del voto de Dick Gephardt era una parte estratégica de la administración Clinton. Se desempeñaba como líder de la mayoría, y pensaron que convenciéndolo se limaban asperezas contra el TLCAN.

En el bando republicano, en la cámara de representantes, el TLCAN era más fácil de vender. El TLCAN fue originalmente una propuesta de la administración Bush y los republicanos del Congreso apoyaron. Newt Gingrich, de la minoría republicana, se pensó, proporcionaría votos pro-TLCAN. Prometido reunir 120 votos, lo que significaba que la administración de Clinton tuvo que reunir el resto para aprobar el Tratado. En una reunión en octubre de 1993 con Clinton, Gingrich dijo: "Quiero que nuestros miembros del partido republicano al verte, se comprometan estando en riesgo su prestigio, solamente si usted pone todo sobre la mesa obtendrá los votos esperados. Bill Clinton aceptó y prometió defender a



los republicanos de ataques demócrata pro-TLCAN y consolida la confianza con un ala escéptica dentro del partido demócrata.

El defensor del TLCAN más contundente del Senado fue el Senador Bill Bradley. Tomó la iniciativa inusual de organizar a los senadores directamente. En las reuniones en la Capital, Bradley hizo las listas de los partidarios del TLCAN e hizo llamadas telefónicas y visitas personales a los miembros de la casa para conseguir su apoyo.

En opinión de James Traficant, representante del Congreso de EUA, el debate del TLCAN no muestra ninguna diferencia entre republicanos y demócratas. Este tipo de expresiones fueron muy comunes durante el proceso de negociación del TLCAN. Así, Lloyd Bentsen, secretario del tesoro, refiere que muchos de los congresistas, en el proceso de negociación del TLCAN recibieron mayor cortejo que el que se les brinda a sus esposas.

Bill Clinton trabajó constantemente en la ratificación del TLCAN. En el proceso del TLCAN, el primer paso para Clinton fue nombrar a un nuevo representante de comercio de Estados Unidos (USTR). Clinton seleccionó a su director de campaña de 1992, Mickey Kantor. Era responsabilidad de Kantor renegociar los acuerdos bilaterales de Bush con Canadá y México prometido por el candidato Clinton.

El gobierno de Bill Clinton designó a un Zar del TLCAN, Bill Daley, para organizar la parte interna del proceso de ratificación. En un acontecimiento altamente visible, el Presidente Clinton inició la campaña NAFTA con una firma de los acuerdos de lado acompañados por tres ex presidentes de Estados Unidos (Ford, Carter, Bush).

Bill Clinton brinda promesas y ofertas para satisfacer inquietudes de miembros del Congreso manifestadas en el proceso de aprobación del TLCAN.

Durante este proceso de aprobación legislativa Kantor tuvo que buscar propuestas y soluciones ambientales que eran intereses demandados no sólo por los

mexicanos sino también por los canadienses. La parte laboral y de medio ambiente de los acuerdos fueron requeridos por el gobierno de Clinton para asegurar la ratificación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos.

Bill Clinton planeó la manera de apoyar gradualmente toda la actividad que se generara durante el proceso de aprobación del tratado comercial, la estrategia de sala de guerra, se implementa coordinados por Bill Daley y asesores de claves de Bush (padre). Este tipo de prácticas (contratar colaboradores de otros partidos políticos) indican el pragmatismo, cambios de reglas, en el ejercicio de materialización de proyectos nacionales.

Los acuerdos debían ser lo suficientemente fuerte para influir en los ecologistas nacionales y en los demócratas tradicionales. Mickey Kantor incorpora las propuestas de los sectores ambientalistas, como el senador Max Baucus, para apoyar el TLCAN. En agosto de 1993, Mickey Kantor anunció la finalización de las negociaciones adicionales. El acuerdo, dijo Mickey Kantor, fija las principales fallas en el TLCAN que Clinton heredado de Bush.

El 14 de septiembre de 1993, se firmaron los acuerdos comerciales encabezados por Mickey Kantor. En este acontecimiento la presencia de tres ex presidentes de Estados Unidos (Ford, Carter y Bush) fue importante. El gobierno de Bill Clinton empleó con eficacia los medios de comunicación para influir en los miembros del Congreso.

Un ex asesor de Bush, se expresaba así al final de la aprobación del tratado comercial: "la verdadera pregunta es si Clinton ha aprendido que el camino hacia una exitosa presidencia atraviesa el centro del Congreso y la mejor manera de ganar es armar coaliciones bipartidistas".

El gobierno de Bill Clinton tuvo que reparar los distritos electorales, demócratas tradicionales, que fueron heridos y rasgados por el proceso político para aprobar el TLCAN. En este sentido trabajo en las iniciativas de salud y reformas fiscales.

Bill Clinton Negocia consensos políticos sobre la temática de competitividad a través de mercados y los beneficios de estos para EUA. El TLCAN recibió el visto bueno del legislativo el 17 de noviembre de 1993 y pudo entrar en vigor el 1 de enero de 1994. La Ronda Uruguay fue cerrada en Ginebra por 117 países el 15 de diciembre siguiente un día después de que Estados Unidos y la Unión Europea (UE) desbloquearan las negociaciones en los sectores conflictivos.

Las cámaras del Congreso aprobaron los acuerdos del GATT el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 1994, preparando el camino para la puesta en funcionamiento el 1 de enero de 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta institución, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los Siete países más industrializados (G-7), aportaría sus funciones en el fomento de un "desarrollo duradero" (*sustainable development*) global útil a los intereses de Estados Unidos.

La gran crisis financiera de México en diciembre de 1994 fue aprovechada por EUA. La ayuda de EUA a México evitaría que el país vecino colapsara por la fuga masiva de capitales y el derrumbe del peso, con la temible perspectiva de disturbios y una avalancha de inmigrantes ilegales a Estados Unidos; Bill Clinton decidió una operación de rescate internacional que, coordinada por el Fondo Monetario Internacional y encabezada por Estados Unidos, que aportó la mitad de la ayuda, inyectó en México 51.000 millones de dólares a cambio de un drástico plan de austeridad.

El gobierno de Bill Clinton creía fuertemente en la idea de invertir en la estabilidad, esto lo practicó en México, Indonesia en 1997, Rusia 1998 con matices particulares en los resultados.

A medida que avanzó su presidencia, Clinton desarrolló dos proyectos personales: detener la proliferación nuclear y las inciertas amenazas terroristas de países y grupos hostiles a la hegemonía de Estados Unidos; conquistar mercados comerciales como fórmula para extender la influencia estadounidense en el

mundo. En 1994, de los tres grandes espacios de integración comercial que existían en el mundo, Estados Unidos estaba presente en dos, justamente los más recientes, que tomaron cuerpo en la era Clinton: el TLCAN y la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Bill Clinton entendió la APEC como un instrumento para impedir la creación de una *Asia fortaleza* del estilo de la UE en Europa a partir de una organización tan dinámica como la ASEAN.

EUA durante el gobierno de Clinton era miembro del mercado común más grande del mundo, el Espacio Económico Europeo (EEE) formado por los países de la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). El propósito de abrir brecha en el proteccionismo europeo es lo que se ventiló en las tortuosas negociaciones de la Ronda Uruguay, como lo fue en el caso de Japón, socio por lo demás en una APEC que se proponía abatir todas las barreras arancelarias en una década a partir de 2010.

El instrumento dinamizador de este escenario inmediato iba a ser el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un vasto proyecto de desarme arancelario continental, desde Alaska a la Patagonia, que era la pieza central de la Iniciativa de las Américas lanzada por Bush en 1990. La primera cumbre de jefes de Estado de este foro la dirigió Clinton en Miami el 11 de diciembre de 1994 y allí se estableció 2005 como el año factible para la entrada en servicio del ALCA. Sin embargo, esta previsión fue puesta en entredicho en noviembre de 1997 al vetarle el Congreso a Clinton la facultad de negociar por la vía rápida (*fast track*) acuerdos de liberalización comercial con otros países.

La estrategia de Clinton de tejer una fructífera y densa red de acuerdos bilaterales con países u organizaciones subregionales como forma de llegar al ALCA encontró su más firme detractor en el presidente brasileño Fernando Cardoso, quien en octubre de 1997 le dejó clara en Brasilia su preferencia por la profundización y la ampliación a otros países del subcontinente del MERCOSUR, la más evolucionada y exitosa organización de integración económica del

continente (participada además por Argentina, Paraguay y Uruguay), antes de poner en marcha del ALCA.

Finalmente puede establecerse que en relación con el TLCAN la función del poder ejecutivo es medular, en sus discursos (denominados entre la esperanza y la historia; retrato de un presidente en sus propias palabras) puede apreciarse la creencia y convicción hacia este proceso comercial de integración. Clinton enfatiza que es importante mejorar las relaciones con el vecino país; elevar la productividad; el poder adquisitivo promedio de los ciudadanos mexicanos hacia productos de Estados Unidos; y la creación de empleos; su liderazgo en el mundo. En este sentido el representante del poder ejecutivo se expresa del TLCAN.

En pocos momentos voy a firmar tres acuerdos que complementarán nuestras negociaciones con México y Canadá. En los próximos meses voy a presentar este paquete al Congreso para su aprobación. Va a ser una pelea dura y espero estar allí con todos ustedes en cada paso del camino. Debo agradecer al presidente George W. Bush quien dio los pasos más importantes para la negociación. Debo agradecer al presidente Jimmy Carter por su visión de desarrollo hemisférico. El TLCAN significa puestos de trabajo; empleos en Estados Unidos y bien pagados. Nuestra decisión al final de la segunda guerra mundial para crear un sistema global, la expansión del comercio más libre y el apoyo a las instituciones desempeñaron un papel importante en la creación de la prosperidad de la clase americana. Creo que el TLCAN va a crear 200,000 empleos en Estados Unidos en los dos primeros años de vigencia. Creo que el TLCAN creará un millón de puestos de trabajo en los primeros cinco años de su impacto, eso es mucho más que los puestos de trabajo que se perderán, pero es inevitable como siempre cuando se abre la mezcla a una nueva gama de la competencia.

En otra parte de su discurso considera que se generarán puestos de trabajo mediante el fomento a la exportación, derribando las barreras arancelarias, que han sido rebajadas por la administración del presidente Salinas. Los consumidores mexicanos compran más per cápita que otros consumidores en otros países; el ciudadano mexicano está gastando \$450 dólares por año en la compra de

productos estadounidenses; es más que el promedio de compra de los japoneses, alemanes o canadienses.

Clinton considera que 48 de los 50 estados han impulsado las exportaciones a México desde 1987. Muchos gobernadores han abrazado el paquete TLCAN. Muchos estadounidenses se preocupan por el traslado de puestos de trabajo al sur de la frontera; análisis demuestran que no habrá pérdida de puestos de trabajo.

En otra parte de su discurso considera que bajo el TLCAN los tres grandes fabricantes de automóviles esperan enviar 60000 coches a México en el primer año; han anunciado mover 1000 puesto de trabajo de México a Michigan. Con el acuerdo ambiental se aplicarán sanciones comerciales contra cualquiera de los tres países que no haga cumplir sus propias leyes ambientales. Se asegura que México haga cumplir sus leyes, entre ellas el salario mínimo.; lo que garantiza el cierre de las brechas entre los dos salarios, y habrá menos inmigración ilegal

El TLCAN, considera el presidente, es esencial para nuestra capacidad a largo plazo para competir con Asia y Europa. Este pacto creará una zona de libre comercio desde el Ártico hasta los trópicos, la mayor en el mundo, un mercado de US 6.5 mil millones, con 370 millones de personas. El TLCAN es esencial para nuestro liderazgo en este hemisferio y en el mundo; después de haber ganado la guerra fría, nos enfrentamos al más sutil desafío de consolidar la victoria de la democracia y de la oportunidad.

Por su parte la negociadora comercial encargada durante el gobierno de Clinton Carla Hill (1980) enfatiza la necesidad de EUA de tener un acuerdo comercial (TLCAN) de esta naturaleza a fin de satisfacer su requerimientos en materia energética; las garantías norteamericanas de comprar los combustibles mexicanos... y establecer sus precios, así como comprar sus productos agrícolas y manufactureros de México sin restricciones;....así como una posible solución a los problemas de trabajadores migratorios....además EUA garantizarán la

seguridad militar de esa comunidad económica que extenderá sus operaciones en el Caribe.

La reelección de Bill Clinton se basó en apropiarse de la idea central del programa republicano: la consecución de unos presupuestos equilibrados, sin déficit, en lo sucesivo su propio proyecto estrella. La vuelta y énfasis hacia las ideas de partidos de derecha en el centro político; la asunción del compromiso en la lucha contra la delincuencia y advertencias a la ciudadanía de que los tiempos del Estado benefactor pero ineficiente tocaban a su fin; se apropia de las iniciativas del partido republicano en el terreno económico.

En mayo de 1997 alcanzó un acuerdo final con la mayoría republicana del Congreso sobre un presupuesto federal equilibrado en 2002. Como contrapartida, en noviembre las cámaras le vetaron la facultad de negociar por la vía rápida (fast track) acuerdos de liberalización comercial con otros países, lo que se consideró el peor fracaso presidencial desde la no aprobación de la reforma sanitaria tres años atrás.

En febrero de 1998 Clinton presenta un borrador presupuestario de déficit cero con tres años de antelación, y en septiembre siguiente anunció con bombo y platillo que el año iba a cerrar con el primer superávit en las finanzas públicas desde 1969.

En el segundo tramo de su mandato la administración, Clinton perfiló un estilo diplomático, el cual se convirtió en el eje de su política exterior: usar los incentivos económicos para inducir el cambio político conforme a los parámetros liberales de Occidente, en el que se enfatiza la democracia pluripartidista con economía de mercado, o para traer una paz al cabo de un conflicto que siempre auyenta los negocios y es susceptible de desbordarse a las áreas vecinas.

Durante su gobierno Bill Clinton se anuncia el primer superávit público así el año terminó con un 0,9% del PIB y 1999 se comportó aún mejor, con el 1,3%. El excedente histórico alcanzó la cifra de 124.000 millones de dólares (en 1992 el déficit había sido de 290.000 millones). Clinton deseaba destinar una parte a

asegurar la Social Security y el programa Medicare de las próximas décadas, y el resto a enjuagar la gigantesca deuda pública, que era de 6 billones de dólares. Los republicanos, por el contrario, preferían invertir ese dinero en la Defensa nacional y en el recorte de los impuestos.

En ese año también se obtiene un saldo negativo de la balanza comercial, que alcanzó niveles récord. En 1999 el déficit en las transacciones corrientes marcó el 3,7% del PIB, esto es, los 364.000 millones de dólares, y la tendencia negativa iba a continuar mientras la demanda consumista no aminorase, los precios del petróleo siguieran altos, el dólar fuerte con respecto al euro y los mercados del Sudeste Asiático y Latinoamérica no dejaran atrás las turbulencias financieras que incidían negativamente en las exportaciones estadounidenses.

En febrero de 2000 Bill Clinton presentó al Congreso un proyecto de presupuesto que contemplaba la liquidación en 2013 de dos tercios de la deuda nacional, es decir, unos 3,8 billones de dólares, en manos del público en forma de bonos y letras del tesoro. Asimismo, se contemplaban reservas de fondos que garantizaran la solvencia de la Social Security hasta más allá de 2050 y de Medicare hasta 2025 como mínimo. La previsión se hizo en base a una realidad con vocación de estructural, la política de equilibrio fiscal, y una realidad coyuntural pero con visos de prolongarse indefinidamente, el crecimiento económico fuerte. Los analistas indicaron que, de cumplirse los pronósticos, el Gobierno federal quedaría libre de obligaciones por primera vez desde 1835.

En los ocho años del gobierno de Clinton la economía de Estados Unidos registró un crecimiento acumulado del 28,7%, una tasa anual media del 3,6% y una tasa anual mínima del 2% (en 1995). La inflación media anual fue del 2,7%, el índice más bajo desde 1965, y el paro cayó del 6,3% en 1993 al 4% en 2000, lo que se tradujo en la creación de más de 20 millones de puestos de trabajo.

Los gastos en educación se mantuvieron estables en el 5,4% mientras que los de defensa se recortaron desde el 4,1% al 2,9%. El nivel de pobreza pasó del 15,1% en 1992 al 12,7% siete años después. Incluso los indicadores de la delincuencia



descendieron hasta los niveles de 1973, produciéndose a partir de 1993 una caída de la criminalidad del 30%.

Los críticos del gobierno de Bill Clinton subrayaron que durante su gestión se agravaron las desigualdades sociales y los datos pésimos sobre el ahorro (a la baja) y el endeudamiento (al alza) del americano medio mostraban problemas de su gestión gubernamental. Las elecciones del 7 de noviembre las perdió Gore (candidato demócrata) frente al candidato republicano George W. Bush (hijo). Proceso electoral en donde se evidencia la lucha por el poder. Se presentan problemas poselectorales y Bill Clinton realiza la transferencia de poder al ganador el 20 de enero de 2001.

### **Gobierno de G. W. Bush**

Free markets and open trade are the best weapons against poverty, disease, and tyranny. And democracy is the nonnegotiable demand of human dignity. The future of this hemisphere depends on the strength of three commitments: democracy, security, and market-based development. These commitments are inseparable, and none will be achieved by half-measures.  
**-President George W. Bush**

I believe strongly in trade. I believe not only is trade in my Nation's interests; I think trade is in the interest of those nations who struggle with poverty, that desire a route out of poverty.  
**-President George W. Bush**

Los Bush son una familia aristocrática de Massachusetts, que habían acrecentado su patrimonio con negocios afortunados en Wall Street; el fundador de la saga, Prescott Bush, comenzó también el hábito de combinar negocios y política y sirvió como senador del Partido Republicano (RP) por Connecticut. Cuando George Bush Jr. tenía dos años, su padre, ya licenciado, se trasladó con él y con su madre Barbara a Texas, donde emprendió una próspera carrera en la industria del petróleo. George Bush Jr. creció y se educó en este estado sureño, que se

convirtió en su terruño adoptivo. La familia primero vivió en Odessa y desde 1951 en la más populosa Houston, donde Bush padre fundó su primera empresa petrolera.

Sus instrucciones educativas básicas las toma en la Escuela Preparatoria Phillips de Andover, y en 1964, se matriculó en la Universidad de Yale. En 1978 Bush había reunido el dinero suficiente para, siguiendo la estela de su padre (había sido congresista, embajador y director de la CIA), abrir su propia empresa de explotación de hidrocarburos, Arbusto Energy. Los desempeños financieros de esta empresa nunca fueron significativos e importantes.

Su incursión en la política se da cuando se presenta como candidato por el distrito de Midland, Texas, gana en las primarias pero no en la elección general.

Las experiencias en el ramo petrolero le brindan mejores ganancias cuando se realizan una serie de fusiones y adquisiciones con otras compañías, así la empresa Arbusto Energy es adquirida por Spectrum Energy y ésta a su vez por adquirida por la empresa Harken Energy en donde G. W. Bush figura como miembro del consejo directivo. Para el año de 1990 vende las acciones de esta última empresa la cual en 1991 anuncia pérdidas millonarias.

Como gobernador, en Texas, G. W. Bush se distinguió como un gestor meticuloso que introdujo severos controles del gasto en los presupuestos para mantener la inflación controlada y los mayores recortes impositivos que se recordaban. Fuera de Texas y de Estados Unidos adquirió más notoriedad por gobernar el estado en que más condenas a muerte se aplicaban, por el método de la inyección letal. Uno de los casos que más proyección internacional adquirió fue, en febrero de 1998, el de Karla Faye Tucker, la segunda mujer ejecutada en Texas desde 1863 y la primera en todo Estados Unidos desde 1984.

El 3 de agosto la Convención Nacional Republicana reunida en Filadelfia le proclamó candidato presidencial del partido. Comenzaba la verdadera campaña presidencial, y G. W. Bush empezó a precisar su plan de Gobierno.

Su plataforma política estaba basada en: reducción general de los impuestos y la limitación de los objetivos sociales del Estado a aspectos tales como el mantenimiento de los programas de protección básicos y mejoras en la educación; la aplicación y destino del superávit de las finanzas públicas, en un 33% para amortizar la deuda pública.

En el aspecto de la protección social, G. W. Bush enfatizó que la única manera de mantener y reforzar la protección social sería privatizando parcialmente la Social Security y totalmente la asistencia sanitaria a la tercera edad y los discapacitados, Medicare, programa federal creado en 1965 por la Administración Johnson que es de carácter semipúblico.

Analistas de dentro y fuera de Estados Unidos se refirieron a un Bush intelectualmente pobre, incapaz de formular ideas complejas, sin convicciones firmes y era sumamente convencional.

Bush jugó a ser el candidato de la tradición, de las clases medias blancas hostiles al poder federal y sus pretensiones reguladoras, que ahora gozaban de una nueva prosperidad pero que temían los cambios por venir. En esta línea, causó sensación cuando, rompiendo con una usanza de su partido, apostó por la integración de los hispanos en la sociedad, levantando trabas a la inmigración en un momento en que el país necesitaba mano de obra y aceptando la enseñanza bilingüe en las escuelas.

G. W. Bush ratificó su respaldo incondicional a la pena de muerte y al derecho de los ciudadanos a poseer armas de fuego. Así, de ser elegido presidente, aseguró, ni decretaría una moratoria de las ejecuciones a nivel federal ni impulsaría nuevas leyes que dificultasen el acceso de particulares a las armas de defensa personal. El caso era que como gobernador Bush había aprobado medidas más en el sentido contrario, de facilitar la adquisición de armas de fuego, lo que le garantizó el apoyo cerrado de la poderosa Asociación Nacional del Rifle (NRA).

G. W. Bush incorpora como asesores a personajes que habían colaborado con su

padre. Así se incorporan Richard Cheney, ex secretario de Defensa y candidato a la Vicepresidencia, que dirigió la campaña entre bambalinas; y Colin Powell, popular general de color retirado y otro veterano de la guerra del Golfo de 1991, cuando dirigía la Junta de Jefes del Estado Mayor. Según los analistas, Cheney y Powell, aportaban experiencia, una visión predecible de las relaciones internacionales y una reiteración a las ideas conservadoras y cercanas al establishment.

Bush, enfatiza que no se iban a escatimar los gastos de defensa, toda vez que en el mundo se percibían viejos y nuevos peligros para la seguridad de Estados Unidos.

De acuerdo con la denominada Doctrina Powell, Estados Unidos sólo debería intervenir en aquellas crisis en que los intereses nacionales estuvieran en juego. Según el mismo Bush, cuando América usara la fuerza en el mundo "las causas deberían ser justas, las metas claras y la victoria, apabullante".

Bush enfatiza que la función de las Fuerzas Armadas ni Estados Unidos debía ser una superpotencia "humilde", partidaria de que fueran coaliciones regionales de naciones las que trabajaran por la seguridad y la paz en sus áreas (como Australia en el Sudeste Asiático, Nigeria en África Occidental o los aliados europeos en los Balcanes). Según Bush, el modelo perfecto de intervención militar era la campaña de 1991 contra Irak, no así las invasiones con propósito humanitario en Somalia en 1992 (a la sazón, comenzada por su padre) o Haití en 1994. Por esa razón, Bush no tuvo reparos en alabar la decisión de Clinton de no intervenir en su momento en las crisis de Rwanda y Sierra Leona.

Durante su campaña presidencial consideraba que en la región latinoamericana no se toleraría el retorno al poder de los militares en ningún país, se apoyarían los esfuerzos de consolidación de la democracia y se aceleraría la conclusión del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), extendiendo los acuerdos de libre comercio bilaterales de Estados Unidos al mayor número posible de países. El

bloqueo a Cuba no se atenuaría un ápice y se consideraría prioritaria la relación con México.

Puede desprenderse que en los discursos de Busch durante su campaña como candidato presidencial, proponía mantener la supremacía internacional de Estados Unidos, pero retornando a planteamientos clásicos de contención, prefiriendo la relación intergubernamental sobre la cooperación en instancias supranacionales, y lo unilateral sobre lo multilateral. Esta postura fue calificada por muchos observadores, empezando por los de los países aliados de la OTAN, como de neoaislacionista e imprudente, sobre todo en el capítulo de la defensa nacional antimisiles (NMD); consideraban el discurso de G, H, Bush como una vuelta a la carrera armamentista mundial.

Durante su gobierno G. W. Bush habló severamente con los legisladores respecto de los tratados comerciales, en particular del TLCAN, en virtud de quererlo convertir en zonas de negocios personales, o convertirlo en desperdicio o chatarra, así como querer sus enmiendas correspondientes.

G. W. Busch enfatizó, durante la cumbre, realizada en Nueva Orleans con los representantes de los tres países miembros del TLCAN, que bajo la instrumentación del TLCAN, el comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México se estima en aproximadamente \$290 billones en 1994 a un estimado de \$1 trillón a finales de este año. En ese evento enfatiza además que ahora no es el momento de renegociar el TLCAN o alejarse del TLCAN; ahora es el momento de que funcione mejor para toda nuestra gente. Y ahora es el momento para reducir las barreras comerciales en todo el mundo.

Durante la cumbre, se atienden las opiniones de los candidatos a la presidencia por el partido demócrata, Hillary Clinton y B. Obama, quienes han amenazado con retirar a EU de NAFTA o renegociar para impulsar más las protecciones para los trabajadores y el medio ambiente.

G. W. Bush enfatiza durante su gobierno que el TLCAN ha impulsado la prosperidad en los tres países y que Clinton y Obama usan equivocadamente

mensajes antisindicales para atraer a los votantes de clase obrera. De acuerdo con la visión de los demócratas, enfatiza G. W. Bush, el libre comercio permite la expansión del comercio internacional y ayuda a las empresas, pero amenaza empleos estadounidenses y evita que los salarios crezcan.

Durante su gobierno G. W. Bush advirtió que sin el TLCAN, la situación migratoria de México sería peor. De acuerdo con él, si todo el proceso se hace lejos del TLCAN, va a existir un montón de mexicanos, más mexicanos sin trabajo y la frontera será más difícil manejarla.

De acuerdo con G. W. Bush, las personas que piensan en desechar el TLCAN, deben entender, que el acuerdo comercial ha sido bueno para Estados Unidos y también ha sido bueno para México y Canadá.

G. W. Bush, enfatizó durante su gobierno que estaba al menos preocupado por el futuro del TLCAN que de los acuerdos comerciales pendientes que quiere Congreso ratificar con Corea del sur, Panamá y Colombia. Bush destacó que la actuación y la responsabilidad de la representante Nancy Pelosi va permitir que sentimientos antiestadounidenses florezcan. Por su parte Nancy Pelosi acusó a G. W. Bush de llevar un potshot partidista. Dijo que Estados Unidos debe ocuparse de sus propias debilidades económicas antes de firmar cualquier más pactos comerciales en el extranjero; argumentaba a su favor que los demócratas están dispuestos a trabajar con el Presidente de EUA para llevar el Tratado de libre comercio de Colombia y los acuerdos comerciales en general, a su análisis y discusión, pero el tiempo tiene que ser el de las familias trabajadoras de Estados Unidos, no el tiempo del Presidente.

Bush dijo que decidió escoger su final de la Cumbre Americana del norte en Nueva Orleans ya que representa un escape mundial, ya que la ciudad sufrió los efectos desastrosos del huracán Katrina, por esto, debería reforzarse el TLCAN, no realizar esfuerzos para cancelarlo. Imploró al Congreso de EUA ratificar el pacto comercial colombiano y con otros países del mundo.

En contraste con las dos campañas electorales del Presidente Bill Clinton, las discusiones de política comercial de Estados Unidos fueron casi inexistentes durante la contienda entre G. W. Bush y Al Gore. Esto fue principalmente porque generalmente los dos candidatos coincidieron en la necesidad de promover acuerdos de libre comercio alrededor del mundo. G. W. Bush era directo sobre su compromiso con los acuerdos comerciales y de inversión, sin trabas por cláusulas molestas sobre el trabajo y el medio ambiente. Y aunque Gore apoyó vincular esas cuestiones a negociar de alguna manera, sus propuestas fueron en gran parte inaplicables. Ya en la Presidencia de EUA G. W. Bush presionará para una rápida expansión de los acuerdos comerciales del TLCAN. Si realmente puede lograr ese objetivo dependerá de las respuestas de los activistas y del partido demócrata y en general a las políticas neoliberales.

Según Bush, Estados Unidos debe adoptar el Tratado de libre comercio si quiere continuar siendo próspero y competitivo en la economía global. Durante su administración apoyó las relaciones comerciales normales permanentes con China y favorece su entrada (y la de Taiwán) en la OMC, así como el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. En referencia al acuerdo propuesto Tratado de libre comercio con Vietnam, G. W. Bush declaró: "el objetivo principal de nuestra política comercial debe ser abrir mercados en el extranjero, porque es la mejor forma de vida y las normas laborales al incrementar el comercio

En varios puntos durante la campaña, G. W. Bush dijo que se trasladaría más agresivamente sobre la política comercial que el gobierno de Bill Clinton. En un discurso en la Universidad Internacional de Florida, G. W. Bush declaró que él buscaría la autoridad de vía rápida, ya que cuando un presidente de EUA se sienta en las distintas cumbres, las otras naciones deben saber de la autoridad que brinda la vía rápida. En otra parte de su discurso enfatiza que nuestro objetivo será un acuerdo de libre comercio con todas las Naciones de América Latina. Agregó que Estados Unidos debería negociar estos acuerdos en cooperación con "nuestros socios del TLCAN" así como Chile, Brasil y Argentina y debe trabajar

hacia el libre comercio con los países centroamericanos y del Caribe. "Pero el objetivo final", declaró Bush "se mantendrá constante: libre comercio desde Canadá en el norte hasta la punta del cabo de hornos en el sur."

La diferencia entre la política comercial bajo los gobiernos de Bill Clinton y G. W. Bush es que G. W. Bush no hace ninguna pretensión que apoyará cualquier tipo de vínculo entre las normas ambientales los derechos laborales y la política comercial. La mayoría de la gente diría que los logros reales de Clinton en esta materia eran escasos, la retórica de su gobierno para apoyar tal vínculo creó una vacante para los sindicatos, ecologistas y otros activistas sociales para presionar por una mayor acción sobre esas cuestiones. En algunos casos, Bill Clinton en realidad utiliza su influencia para presionar por una mayor adherencia a los estándares laborales y ambientales. A finales de noviembre, por ejemplo, el servicio de aduanas prohibió las importaciones de ropa de una fábrica de propiedad China en Mongolia después de encontrar que la empresa utiliza atroces formas de trabajo infantil. La AFL-CIO emplazó al gobierno de Bill Clinton para aplicar algún tipo de sanciones a ese país. Este tipo de problemas y de debates por derechos laborales en las prácticas de producción y de vida laboral en la administración de G. W. Bush serían escasos e inútiles.

En el año 2001 se presenta un pobre desempeño económico; la tasa de desempleo se ubica entre el 5-6%. El Presidente Bush lanzó la primera devolución de impuestos, EGTRRA, al gasto de los consumidores. En el aspecto político internacional, se producen los ataques terroristas que derivó en acciones militares de EUA contra Afganistán.

En el plano financiero, el Presidente Bush aprobó el Ley de prevención de la quiebra de 2005, la cual beneficiaba a las empresas y a los propietarios de viviendas, y que a mediano y largo plazo perjudicaba a estos últimos, ya volvían impagables las hipotecas.

Mientras todo esto sucedía, la Crisis de las hipotecas "subprime" se estaba gestando. Muchos compradores tenían crédito cuestionable. Los bancos



empujaron a préstamos en los que estaban igual o incluso mayor que el valor de la vivienda. Los bancos estaban haciendo dinero en la reventa de estas hipotecas como parte de títulos hipotecarios. Existieron crisis en los fondos de las empresas, los fondos de pensiones y los fondos mutuos. Los precios de las viviendas cayeron aún más que en la época de la recesión de 1929. Los niveles de desempleo se mantuvieron en niveles altos.

Los costos del crédito interbancario (tasa LIBOR) aumentó en 2007. La Reserva Federal intentó aumentar liquidez mediante la reducción de las tasas de interés, pero la tasa libor seguía subiendo. El manejo de la política monetaria no fue suficiente para restablecer la confianza de los mercados.

Durante el gobierno de G. W. Bush se presentó la peor crisis financiera. Se presentan la quiebra de hipotecaria Fannie Mae y Freddie Mac, Lehman Brother de diversos bancos de inversiones como el Bear Stearns. En este período se autorizan rescates al sistema financiero de EUA; en septiembre de ese año Hank Paulson obtiene del Congreso de Estados Unidos un rescate de \$ 700 billones de dólares.

### **Gobierno de B. Obama**

Barack Obama, es un político de orígenes humildes. Nacido en Hawái con nombre y apellido árabe-africanos, hijo de estadounidense blanca y de kenyano.

Titulado en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia y en Derecho por Harvard, y feligrés de una iglesia cristiana congregacionista, su vocación por el voluntariado social y el servicio comunitario le involucró en el mundo de las ONG, los *lobbies* pro derechos civiles y el trabajo de calle con los negros pobres de Chicago, donde despuntaron sus dotes para el liderazgo cívico. Del activismo social y las andanzas profesionales en la abogacía y la docencia saltó al activismo político. En 1997, sus buenas conexiones en los círculos liberales y demócratas de Illinois le abrieron de par en par las puertas del Senado estatal.

En 1981 se matriculó en el Columbia College de la Universidad homónima de Nueva York, donde cursó una diplomatura en Ciencias Políticas con orientación a las Relaciones Internacionales. En mayo de 1983 obtuvo el título de *Bachelor in Arts* y al poco tiempo se vincula laboralmente en la consultora comercial Business International Corporation, en cuyo servicio de publicaciones editó el boletín *Financing Foreign Operations* en donde redactó artículos para el semanario *Business International Money Report*.

En 1984 se incorpora a la organización New York Public Interest Research Group, una organización no partidista y no lucrativa dirigida por estudiantes y dedicada a la implementación de políticas reformistas con repercusión en la ciudadanía así como a la formación de educadores y *lobbyistas* sociales. Durante otro año, Obama trabajó como coordinador de su ONG en el City College de la Universidad de Nueva York, en Harlem.

Durante el tiempo de titulación en Harvard y su matrimonio Barak Obama vive en Chicago, en el barrio de Hyde Park, caracterizado por residentes profesionales liberales de clase media. Barak Obama emprendió una carrera profesional que combinó con el activismo y la academia. En Chicago a partir de haber desempeñado la labor de editor en jefe de la Harvard Law Review encuentra acomodo en los círculos de abogados conectados con el establishment político.

Obama reitera y advierte, en sus discursos, de los peligros de una ocupación militar de duración incierta, precio incierto e inciertas consecuencias; así como la idea de que este tipo de eventos republicanos provocaría avivar las llamas de Oriente próximo y estimular lo peor, más que lo mejor, del mundo árabe, así como fortalecer el aparato de reclutamiento de Al Qaeda.

B. Obama, en sus funciones como figura política, consolidó su reputación de legislador de tendencias fuertemente liberales (progresistas) al participar en la elaboración y promoción de proyectos y enmiendas legislativos relativos a la transparencia en la gestión gubernamental y el manejo de fondos federales, la

reducción de armas convencionales y los beneficios sociales para los soldados con lesiones de combate.

Puede decirse que buena parte de las ideas y pensamientos políticos de B. Obama, respecto a Estados Unidos su población, sus valores; respecto al papel que debe jugar EUA en la comunidad internacional, están contenidos tanto en sus discursos pronunciados como a sus libros publicados. Respecto a sus obras publicadas son de mencionarse: *Dreams from My Father* (2004); *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream* (2006); *Obama in His Own Words* (2007). En Octubre de 2006 la revista *Time* le dedicó su portada semanal con un título denominado: *Why Barack Obama could be the next president*; la revista *Foreign Affairs* publica un ensayo titulado *Renewing American Leadership*.

En parte de sus ensayos y discursos, B. Obama analiza los problemas en Irak y en el mundo, así se expresa cuando habla de un "final responsable" para la guerra de Irak; la despolitización de los análisis de inteligencia; un liderazgo renovado para Estados Unidos en el mundo que ni pretendiera "retirarse" ni intentara "intimidarlo para que se someta".

B. Obama resalta la idea de una política exterior más abierta al multilateralismo, al diálogo y al consenso. Respecto al problema de seguridad mundial, B. Obama enfatizaba que no vacilaría en usar la fuerza, unilateralmente de ser necesario, para proteger al pueblo americano o nuestros intereses vitales en caso de ser atacados o amenazados de manera inminente". En su opinión las opciones militares deben en circunstancias más allá de la autodefensa, en aras de la seguridad común que apuntala la estabilidad global. B. Obama enfatiza con vehemencia el concepto del cambio, un cambio integral, en la manera de gobernar Estados Unidos, en los principios rectores de la economía de libre mercado y en el modo de relacionarse con el resto del mundo.

En el libro-manifiesto *Change We Can Believe In: Barack Obama's Plan to Renew America's Promise*, el candidato presentaba un plan de "esperanza para América",

en el cual sitúa problemáticas económicas y políticas tanto en el ámbito interno como en el externo y maneras de resolverlas. En un apartado, titulado reactivar la economía: reforzando la clase media, analiza los aspectos socioeconómicos, en la cual propone universalizar la red de seguros sanitarios, integrando en el sistema a aproximadamente 45 millones de estadounidenses sin cobertura médica; reforzar las prestaciones y consolidar la naturaleza pública del programa Medicare, de asistencia sanitaria gratuita a la tercera edad, y el conjunto de la *Social Security*; Respecto al manejo de los programas de pensiones, jubilaciones y discapacidad enfatiza la necesidad de subir los impuestos a las rentas más altas (mayores de 250.000 dólares anuales); mantener o reducir la presión tributaria a las demás (el 95%), con devoluciones fiscales de 500 a 1.000 dólares a las familias de la "clase media"; exenciones totales a las personas mayores con rentas inferiores a los 50.000 dólares; suprimir las tasas sobre los beneficios de capital a las empresas pequeñas, innovadoras o simplemente de nueva creación, pero incrementarlas a las grandes, en particular las compañías petroleras.

En otro apartado, denominado invertir en nuestra prosperidad: creando nuestro futuro económico, Barak Obama explica y justifica la idea de independencia energética, a la que considera elemento de seguridad nacional; enfatiza la idea de investigar y avanzar por las energías renovables y los combustibles alternativos; reducir el consumo de petróleo importado; propone trabajar en la línea de los biocombustibles y la explotación de parte del crudo en subsuelo nacional (reservas estratégicas). En su análisis y argumentación, B. Obama considera que de atender estos asuntos, EUA ahorraría importantes cantidades de dinero público y se crearían cinco millones de puestos de trabajo *verdes*. Se reducirían la contaminación estimada en 2050 al 80% con respecto a los niveles de 1990; convertir a EUA en líder mundial en la lucha contra el cambio climático.

En este libro (*Change We Can Believe*), otro apartado reflexiona y analiza la viabilidad de ahorro de recursos públicos destinados a la seguridad internacional para canalizarlo a otras áreas de fuerte impacto social; este apartado denominado

*Reconstruir el liderazgo de América: restaurando nuestro lugar en el mundo*, argumenta que el término de las guerras en Irak, contra Al Qaeda, el terrorismo global, disminución de bases militares, disminución de recursos en seguridad nuclear mundial, liberaría recursos para combatir los déficits públicos, los cuales durante la administración de G. W. Bush se había incrementado considerablemente.

En otro apartado analiza y propone iniciativas en los sectores financieros y fiscales, para incentivar el consumo, las inversiones productivas y el empleo. Este tipo de propuestas buscaban distanciarse de las políticas públicas instrumentadas en ese momento por la administración republicana. Obama, como McCain (candidato republicano), invocan acciones urgentes para evitar la "catástrofe económica", apoyan la llamada *Emergency Economic Stabilization Act*, que fue aprobada en segunda lectura por las cámaras del Congreso.

Durante el proceso de nominación, B. Obama fué respaldado por un equipo de asesores, entre los que estaban el magnate capitalista y filántropo Warren Buffett - uno de los hombres más ricos del mundo-, el presidente del gigante de Internet Google, Eric Schmid, el ex presidente de la Reserva Federal Paul Volcker y los ex secretarios del Tesoro con Clinton Robert Rubin y Lawrence Summers

En 2008 en el proceso de nominación presidencial demócrata compite con Hillary Clinton, a quien derrota. Al competir por la presidencia presidencial compite con J. McCain representante del partido republicano a quien derrota también. Su lema de campaña Yes we can tuvo impacto y aceptación en los sectores juveniles, femenino y de las minorías raciales.

En los días y semanas siguientes a su elección e inminente toma de posesión como presidente de Estados Unidos de Norteamérica, B. Obama enfatiza que sería prioritario en su gestión atender los problemas de recesión y desempleo.

De manera inmediata a la toma de posesión B. Obama delinea el llamado Plan de Recuperación Económica, que algunos observadores comparaban con el New Deal de Roosevelt, con un horizonte operativo de dos años, pensaba socorrer

fiscalmente a las familias de la clase media acosadas por las hipotecas, preservar o crear 2,5 millones de puestos laborales y hacer ingentes inversiones en infraestructuras públicas y *tecnologías verdes*. También, consideraba ayudar al sector industrial automotriz especialmente golpeado por la crisis.

Durante el gobierno de Barak Obama en términos de relación con Europa, se ha caracterizado por la disparidad de criterios sobre cómo salir de la crisis. La preocupación de EUA es importante en el sentido de que ante un escenario de pesimismo financiero (agudizado por las crisis en España, Italia, Grecia) en Europa se generaría un pánico mundial con efectos dañinos también para EUA.

En la cumbre III del G 20 de Septiembre de 2009 en EUA, las coincidencias fueron mayores en las que se abordó la revisión del modelo capitalista a fin de "pasar página a la era de la irresponsabilidad" y "poner las bases para un crecimiento vigoroso, sostenido y equilibrado en el siglo XXI". Barak Obama y los líderes europeos convinieron en la necesidad de mejorar los mecanismos públicos de supervisión y vigilancia de los negocios financieros y de regular las prácticas empresariales (bonos y liquidaciones por desempeño).

A partir de 2010, con la declaración en la Eurozona de insolvencias nacionales en cascada (en Grecia, Irlanda y Portugal, España e Italia) Obama y el secretario Geithner redoblaron sus exhortaciones a las instituciones comunitarias y a Alemania para que los socorros crediticios a los estados asfixiados por las deudas se hicieran sin demora, y para que los objetivos de reducción de déficit público tuvieran en cuenta las necesidades del crecimiento y el empleo.

En este contexto en la administración de B. Obama se enfatiza la idea de involucrarse con otras potencias emergentes en Asia y América Latina.

En el marco del DEE (Washington) se buscaba sistematizar y profundizar la interlocución entre las dos mayores potencias económicas del planeta, en términos bilaterales, regionales y globales.

En los terrenos económico, comercial y financiero, se puede apreciar una fuerte vinculación de ambos países. EUA es el principal destino de las exportaciones chinas y el tercer origen de sus importaciones; China a su vez; es el primer proveedor de mercancías para Estados Unidos, aunque solo el tercer cliente de las suyas. Además del abultado déficit comercial, la vulnerabilidad de Estados Unidos con respecto a China resulta evidente en el aspecto financiero puesto que el país asiático es con mucho el mayor acreedor internacional del norteamericano. En China el Estado es el que monopoliza el Partido Comunista, las compañías privadas y los particulares chinos tienen colocados en Estados Unidos aproximadamente 2 billones de dólares entre bonos del tesoro y de otros organismos públicos, títulos de deuda corporativos y acciones empresariales, además de un importante volumen de préstamos bancarios.

Durante el mes de Febrero de 2009, el Congreso aprobó Barack Obama un paquete de estímulo económico de \$787 billones. Durante ese año se dieron recortes fiscales, apoyos a desempleo y fondeos a proyectos de obras públicas. Durante su administración se combatió la recesión económica estimulando a la economía con recursos públicos del orden de \$ 241 billones lo que impactó positivamente en la economía estadounidense. Sin embargo este tipo de acciones recibió fuertes críticas por considerarlo insuficiente.

Durante su gobierno se apoyó a la industria automotriz. En este sentido el Gobierno Federal asumió rescatar a General Motor y Chrysler. El gobierno toma parte de las acciones de estas compañías y se les exige ser eficientes y globalmente competitivas.

Durante el mes de Marzo de 2010, Obama al cuestionarse sobre la calidad y los costos del sector salud emprende y asume los costos de un programa para su mejoramiento.

En el sector financiero y bancario en julio de 2010, el respalda la iniciativa de ley denominada ley Dodd-Frank Wall Street, la cual se convirtió en una iniciativa para mejorar la regulación de ocho áreas bancarias y financieras. Esta iniciativa

denominada Dodd-Frank pedía a la Securities and Exchange Commission (SEC) y la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) crear regulación adicional para las operaciones con mas riesgo así como para las permutas, y futuros de productos básicos. El sector financiero durante este período cuestionó este tipo de iniciativas ya que argumentaban las hacían menos competitivos y contribuyó a beneficiar el desempleo.

En diciembre de 2010, Obama y el Congreso convinieron estímulos adicionales a la economía en forma de un recorte de impuestos de \$858 billones de dólares. Las empresas recibieron \$140 billones en las reducciones de impuestos para mejoras de capital y \$80 billones en créditos fiscales de investigación y desarrollo. El impuesto de sucesión fue eximido (hasta \$5 millones) y hubo créditos adicionales para la matrícula universitaria y los niños. A pesar de esta reducción de impuestos, el desempleo siguió atascado en alrededor del 9% hasta el 2011.

Durante el gobierno de Barack Obama se incurre en gastos públicos excesivos, lo que genera déficits. En el período 2009 -2012 estos tienen incrementos importantes, como son:

En el año 2012 el gasto público fue de \$3,7 trillones de dólares, creando un déficit de \$1,09 trillones de dls; en el año 2011 el gasto público fue de \$3,8 trillones de dólares, creando un déficit de \$ 1,3 trillones de dólares; en el año 2010 el gasto público fue de \$3,8 trillones y se genera un déficit de \$1,6 trillones; en el año 2009, se genera un déficit público de \$ 1,4 trillones de dólares.

Puede establecerse que los saldos deficitarios del presupuesto público del gobierno de Barak Obama además de verse reflejado por las políticas económicas implementadas se debe también a los gastos excesivos en las áreas de seguridad y defensa al apoyar las guerras de Afganistán e Irak. Los ingresos públicos no fueron significativos debido al lento crecimiento de la economía. Barak Obama al igual que la administración de G. W. Bush ha buscado y materializado relaciones comerciales individuales, no de grupo, en la región. En este sentido, mantiene



una actitud respetuosa a las propuestas de cooperación multilateral que puedan llegarle del diálogo regional.

El gobierno de Barak Obama mantiene estudio e interés constante en la conformación de espacios institucionalizados en materia económica y comercial como son los casos del UNASUR, ALBA. Sin embargo, su interés especial lo representa la región de Asia.

En cuanto a México, como país integrante de la región latinoamericana, la administración gubernamental de Barak Obama comenzó alentándolo en su lucha contra el narcotráfico y a criticar la construcción del muro que divide la frontera entre los dos países, consolidado en la administración de G. W. Bush.

El gobierno de Barak Obama enfatiza y explicita su interés de mayor cooperación en la lucha antinarcóticos, en su relación con México. Apoyados en los informes del Departamento de Defensa de EUA consideran a México como un país con altos índices de violencia, con incapacidad gubernamental hacia las mafias y el crimen organizado.

En marzo de 2009 el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, durante la celebración de la primera cumbre de Barak Obama-Calderón H. en el México Distrito Federal, admitió la responsabilidad de Estados Unidos en la ola de violencia que desangraba México y reconoció que los mexicanos tenían razón cuando se quejaban amargamente de las facilidades que los *narcos* encontraban para colocar sus cargamentos de cocaína y marihuana al otro lado de la frontera y para abastecerse de todo tipo de armas automáticas libres de registro aduaneros. Los Departamentos de seguridad nacional del Gobierno Federal de EUA anunciaron un gran refuerzo policial de la vigilancia del lado norte de la frontera y prometieron presionar al Congreso estadounidenses para que liberara nuevos fondos adjudicados a la Iniciativa Mérida, un ambicioso acuerdo de seguridad válido por tres años, entre 2008 y 2011, que buscaba ayudar al Gobierno mexicano a ganar su ofensiva contra los cárteles, proporcionándole asistencia material como aviones, equipos de rastreo y tecnología operacional.

En agosto de 2009, Obama volvió a reunirse con su homólogo de México, con motivo de la VI Cumbre de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN); junto con el primer ministro Stephen Harper. Durante ese evento también se analizan aspectos relacionados con el NAFTA en particular sobre la posibilidad de modificaciones y de introducción de cláusulas proteccionistas.

Durante la VII Cumbre del G20 realizada en los Cabos (México) la temática que domina es la de emigración y la materialización de estrategias para resolverlos.

Durante 2010 y 2011 el Departamento de Estado de EUA establece y explicita críticas al Gobierno mexicano, por una parte se reitera la temática de la violencia, así, Hilary Clinton Secretaria de Estado, compara la situación del *narco* de México con la *narcoinsurgencia* sufrida por Colombia a finales del siglo XX; por otro lado, existe molestia de EUA por la filtración de los cables diplomáticos de Wikileaks, que revelaban la frustración de Estados Unidos por la venalidad e ineficacia de las fuerzas del orden mexicanas. Esta situación provocó la renuncia del embajador Carlos Pascual. Existe también inquietud y molestia por la dimensión y crecimiento que va adquiriendo la idea de despenalizar el mercado de la droga.

En septiembre de 2012 Obama reconoce el trabajo mostrado por el gobierno mexicano en su lucha contra los cárteles y se comprometió a continuar la colaboración con la próxima administración. A inicios del año 2015 explicita poco interés en consolidar la estrategia de intercambio comercial con México.

### **5.3. Canadá: actores gubernamentales**

Las metas que se propuso Canadá con la firma del TLCAN era la de asegurar el acceso al mercado estadounidense; sin embargo se consideró durante las negociaciones que la mayoría de los aranceles estadounidenses para los productos canadienses ya estaban suficientemente bajos y no representaban un problema para las exportaciones canadienses.

Desde la perspectiva canadiense la frase “acceso al mercado seguro y estable” era necesaria para confrontar la protección contingencial de Estados Unidos. En este sentido R. Grey (negociador canadiense) enfatiza en este tipo de protección que impone Estados Unidos ahí donde se necesita y cuando se requiere. Este aspecto representa cuestiones políticas y simbólicas para Canadá.

Son distintas las estrategias que se han empleado para impedir el acceso seguro y estable de los productos canadienses, entre otras: cláusulas de escape, leyes antidumping y de subsidios, impuestos compensatorios. Son en estos terrenos donde los negociadores canadienses se enfocaron a las prácticas permisibles y no permisibles de subsidios. Los canadienses consideran que los subsidios son importantes para el desarrollo regional.

La resolución de disputas comerciales, fue otro tema en se enfocaron los negociadores canadienses, su visión era que los juicios de comercio desleal en Estados Unidos se había politizado y no proporcionaban ambientes justos para litigantes extranjeros.

Muchas de las preocupaciones de los negociadores canadienses se referían a las diferencias nacionales como solventarlas, que los paneles se dividieran y que la resolución se tomaría por la mayoría. Otros aspectos sobre el funcionamiento de los paneles se referían a las cargas de trabajo, la dimensión de los documentos y papeles, los costos del mantenimiento de la burocracia que se generaría.

El rol que tiene el primer ministro en los asuntos públicos de Canadá son importantes. En este apartado se revisan algunos eventos importantes que delinean la visión de estos tomadores de decisiones y su vinculación con el proceso del TLCAN. Como puede apreciarse en la tabla, los principales partidos políticos (conservadores y liberales) han ocupado este cargo. Interesa principalmente la década de los ochenta, ya que en general es un período de cambios mundiales.

La importancia de las relaciones comerciales entre México-Canadá, comienzan en los gobiernos de José López Portillo (México) y Pier Elliot Trudeau (Canadá)

cuando se institucionaliza el **Comité Ministerial Conjunto**, instancia en la que se presentarían y establecerían las distintas temáticas comerciales que preocupaba a los dos países. La idea era sostener encuentros cada dos años y contar con sedes alternas cada año.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, las reuniones de trabajo fueron consistentes durante el período 1971-1986. En este sentido, cada país asume sus compromisos de trabajo de manera formal dentro de una agenda nacional. Puede apreciarse los distintos cambios de los representantes gubernamentales de los dos países, que obedece a los cambios en los procesos políticos internos. Las temáticas planteadas y estudiadas, incluye además de problemáticas de interés común, temas y problemas que obedecen a situaciones globales y coyunturales. Este espacio institucionalizado supone mecanismos formales e informales de acercamiento de parte de los países, y que con el paso del tiempo, se acepta por ambos países como un espacio que brinda un marco de referencia hacia el conocimiento de las problemáticas económicas y sociales de los países.

#### **Comité Ministerial Conjunto: espacio de acercamiento**

| <b>Reuniones</b>  | <b>Representantes</b>                      | <b>Temáticas abordadas</b>  |
|-------------------|--|---|
| Reunión I. 1971   | Carrillo Flores (M). Mitchell Sharp (C)    | Cultura, Ciencia, Tecnología  |
| Reunión II. 1974  | Carrillo Flores (M). Mitchell Sharp (C)    | Incorporación Canadá a OEA. Carta de Derechos y Deberes Económicos.   |
| Reunión III. 1977 | Santiago Roel (M). Donald Jameson (C)      | Comercio bilateral  |
| Reunión IV. 1981  | Jorge Castañeda (M). Mark Mcguigan ( C)    | Coyuntura energética. Intercambio cultural. Se institucionaliza un Acuerdo de Entendimiento en Cooperación Agrícola (trigo, leche en polvo, semillas y oleaginosas) |
| Reunión V. 1983   | Bernardo Sepúlveda (M). Alan McEachen ( C) | Comercio Bilateral  |
| Reunión VI. 1986  | Bernardo Sepúlveda (M)- Alan McEachen ( C) | Comercio Bilateral  |

Fuente: Canadá. Department of Foreign Affairs. Varios años.

## **Gobierno de B. Mulroney**

Opinión de la vinculación Canadá- Estados Unidos de Norteamérica:

la geografía nos hizo vecinos, la historia nos hizo amigos,

la economía nos ha hecho socios y la necesidad

nos ha hecho aliados.

**B. Mulroney**

Brian Mulroney nace en 1939 en Bje-Comeau, Quebec. Asistió a una escuela secundaria católica en Nueva Brunswick; estudió posteriormente en la Universidad de Nueva Escocia donde obtiene los grados en Ciencia Política y Derecho.

Durante su estancia en la Universidad, Brian Mulroney se unió al partido conservador y al candidato conservador local en las elecciones provinciales de 1956 Robert STanfiel. Se convirtió en fuerte seguidor de Ted Diefenbaker al cual apoya y asiste en las elecciones federales de 1958. Brian Mulroney ejerció la abogacía en el ámbito laboral y combinaba las actividades profesionales con las actividades del partido conservador.

Se postula como candidato en 1976 pero pierde ante Joe Clark. En Junio de 1983 ante el declive de Clark comenzó otra vez su campaña política. En 1984 gana la nominación de primer ministro ante el candidato liberal Jhon Turner.

Una vez en el cargo de Primer Ministro, Mulroney comienza a combatir y a menospreciar muchas política liberales implementadas desde la década de los ochenta. Durante su gestión se presentan diversos problemas sociales y económicos, entre otros: los derechos provinciales; las regulaciones en materia energética; el establecimiento de impuestos a bienes y servicios; procesos de negociación comercial (TLCAN); iniciativas separatistas.

La visión que tiene Brian Mulroney sobre Canadá es la de convertirla en una fuerza dinámica en la comunidad internacional; como una nación libre, independiente y tolerante; un socio comercial confiable; un buen lugar para invertir

y hacer negocios; un pueblo comprometido con el espíritu emprendedor; como una nación que honra sus compromisos con sus aliados.

La visión del primer ministro canadiense tiene respecto a EUA es la de fortalecer los mecanismos de cooperación comercial y de inversión; en este sentido Mulroney refiere que para ello debemos minimizar la fricción, eliminar irritantes innecesarios y mantener una relación sana y vigorosa basada en el entendimiento mutuo, comunicación constante y abierta y un respeto por nuestras necesidades e intereses.

La importancia de fortalecer lazos comerciales con EUA, fueron explicitadas por Brian Mulroney en varias ocasiones: en 1983 en la Convención Nacional del partido conservador en la que expresa su compromiso por restablecer una relación especial de confianza con Estados Unidos y los demás aliados; durante el proceso de elecciones generales, en las que enfatiza la necesidad de restaurar la armonía y la cooperación con su vecino país; durante el proceso de vida parlamentaria, en las que señala que la relación con Estados Unidos debe basarse en seguridad, prosperidad, valores compartidos.

Brian Mulroney señala que ha mantenido buenas relaciones con los representantes del poder ejecutivo de EUA, en este sentido señala que ha tenido más de dos excelentes reuniones con el presidente Ronald Reagan, quien ha mostrado una gran calidez para Canadá así como gran comprensión de nuestros problemas.

El primer ministro en varias ocasiones hace mención a elementos comunes entre los países de Canadá y EUA, así, Mulroney resalta elementos comunes tales como: un patrimonio común de la libertad individual, comparten los valores democráticos de libertad y justicia, vastos vínculos comerciales, una inmensa geografía que abarca un continente con una frontera abierta e indefensa

Respecto a la importancia de la relación comercial con Estados Unidos, Brian Mulroney resalta los datos que se brinda en materia de inversión, tecnología y comercio, así, enfatiza que: casi una quinta parte de las exportaciones de EUA

van a Canadá; Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos; Estados Unidos es el mercado más grande para la Ley Canadiense de productos, servicios e inversión; en 1983 el total del comercio entre el Canadá y los Estados Unidos superó \$ 90 billones de dólares; esa cantidad excede más de \$27 billones comercial de Estados Unidos con Japón; en 1984, el comercio Canadá-Estados Unidos es probable que exceda \$ 110 billones de dólares; el comercio Canada-EUA excede el total del comercio estadounidense con Alemania, Francia y Gran Bretaña por casi US \$34 billones en 1983.

El primer ministro, Mulroney, destaca los instrumentos bilaterales que han sido instrumentados y que seguirán perfeccionándose con EUA., en este sentido refiere que para gestionar los asuntos bilaterales, le ha propuesto al Presidente Ronald Reagan y a sus colegas del gabinete reuniones anuales con el Presidente de los Estados Unidos y el primer ministro de Canadá--un proceso ya iniciado. Por mi parte, he visitado el Presidente Reagan en Washington poco después de mi elección como primer ministro. Me complace anunciar hoy que el Presidente Reagan aceptó mi invitación para hacer una visita de trabajo a Canadá en marzo de 1985.

En segundo lugar, como instrumentos bilaterales de colaboración, Mulroney enfatiza que es necesario realizar reuniones regulares de Ministros, y que estas se realicen alternativamente en los Estados Unidos y Canadá.

En tercer lugar, estamos (el presidente Reagan y yo) a favor de un acelerado ritmo de reuniones bilaterales de parlamentarios y parlamentarias para cubrir una amplia gama de temas de interés para nuestros dos países, de las importaciones de acero a la lluvia ácida, por ejemplo.

En cuarto lugar, Mulroney enfatiza que nuestros gobiernos provinciales pueden y deben reunirse más a menudo con sus contrapartes geográficas en los gobiernos estatales. Además ha habido varias propuestas de nuevas y mejores mecanismos institucionales de investigación, análisis y resolución de conflictos bilaterales, posiblemente inspirado en la Comisión Mixta Internacional.

El primer ministro Brian Mulroney en varias ocasiones aprovecha la oportunidad de hacer un balance sobre los cambios experimentados por Canadá durante su administración, en este sentido expresa que; el poder del voto se fortaleció como instrumento para resolver controversias; los problemas de petróleo y gas en Terranova se ha resuelto; los canadienses querían al oeste tener una voz plena en la Confederación y ahora la tienen; mi gobierno considera que la creación de puestos de trabajo es una máxima prioridad; mi gobierno trabaja y trata de resolver el problema de déficit federal (considero que se encontrará entre \$ 34 billones y \$ 38 billones entre ahora y finales de la década); en 1990 si no tomamos acción ahora, la deuda nacional será el equivalente a cada familia canadiense debiendo \$54.000; hemos heredado una economía que había relegado a las listas de desempleo cerca de 1 millón de canadienses; no hay ninguna tragedia humana más debilitantes que el de una persona incapaz de encontrar un empleo remunerado.

El primer ministro Brian Mulroney refiere que la deuda nacional, que presenta crecientes déficits es más dinámica que el crecimiento económico de Canadá. Enfatiza que el propio crecimiento no va a resolver el desequilibrio estructural entre los ingresos del gobierno y los gastos; enfatiza además que restaurar la flexibilidad fiscal requerirá de una decisión difícil.

Brian Mulroney señala que durante los primeros meses de su gestión como primer ministro se han ahorrado \$4 billones con un presupuesto anual de \$100 billones; y que este es solo un comienzo.

Respecto al papel del Estado en los diversos asuntos económicos, el primer ministro Brian Mulroney considera que es necesario redefinir el papel del propio gobierno; que tradicionalmente, el gobierno ha tenido un papel mucho más activo en Canadá que en Estados Unidos; creo que el Estado se entromete demasiado en el mercado; Inhibe y distorsiona la actividad empresarial; algunas industrias están reguladas en demasía y otras están demasiado protegidos.



En otra parte de sus intervenciones políticas enfatiza que el pasado gobierno ha construido una intrincada red de regulaciones, subsidios y otras formas de intervención, que se han convertido en un obstáculo importante para el ajuste y crecimiento en el sector privado.

Brian Mulroney considera que en la economía en curso debemos adoptar un enfoque que premie la capacidad empresarial y la toma de riesgos y facilite la adaptación a las realidades cambiantes del mercado nuevo y tecnologías.

Durante la gestión de Brian Mulroney se enfatizaba que se deben adoptar políticas que fomenten una mayor inversión, mayor innovación y mayor competitividad internacional.

Brian Mulroney enfatiza que la inversión contribuye directamente al crecimiento de la producción y el empleo y es fundamental para garantizar que empresas canadienses responden rápidamente a la nueva tecnología y nuevas oportunidades de mercado.

El primer ministro, Mulroney considera que una mayor innovación, aumento de la productividad y aumento de la competitividad son esenciales si Canadá quiere competir eficazmente en el mercado mundial; enfatiza además que los cambios que propone son fundamentales para las estructuras económicas, sociales y políticas de nuestra sociedad canadiense.

Durante la gestión del primer ministro Brian Mulroney, se establecen mecanismos para insertar a Canadá dentro del contexto mundial y que en el terreno comercial se debe rescatar los valores esenciales del pueblo canadiense pero también estar atentos a los cambios y tendencias que se presenten. En este sentido, Mulroney considera que el comercio es la sangre de vida de Canadá. Nuestro objetivo, señala el primer ministro, es fortalecer la estatura de Canadá como un comerciante de primera clase mundial.

Brian Mulroney enfatiza que hará una mirada cuidadosa en todos los programas del gobierno federal y las políticas para determinar cómo la industria puede ganar y seguro acceso a los mercados.

El proteccionismo como práctica comercial, refiere, es nuestro adversario. Mulroney considera que el resultado a largo plazo de las tendencias proteccionistas en Estados Unidos, Canadá y otros países sería algo en contra de la tendencia a la liberalización del acceso a los mercados nacionales. De este modo considera Mulroney, en el corto plazo, las restricciones al comercio reducen las perspectivas de crecimiento real en los industrializados y los países en desarrollo.

Las implicaciones del proteccionismo, considera el primer ministro, pueden traer problemas profundos y podrían tener graves consecuencias para los mercados financieros internacionales.

Brian Muloney enfatiza categóricamente que está comprometido a mantener abiertos los canales comerciales; que una premisa central en material comercial es el compromiso a un régimen de comercio multilateral abierto.

En materia comercial mundial, refiere el primer ministro Brian Mulroney, se continuará con una liberalización multilateral del comercio y de los sistemas de apoyo; que se trabajará constantemente con las organizaciones multilaterales para mantener el sistema de comercio multilateral abierto ya que finalmente con la liberalización se busca la recuperación mundial y la estabilidad internacional.

Respecto al sector de energía, el primer ministro Brian Mulroney, considera que este es muy importante para la renovación económica; que el programa nacional de energía (NEP) ha fallado en cumplir sus objetivos de equidad, seguridad de suministro y canalización al mercado; que es necesario construir un sector dinámico y creciente; que cree en la disciplina del mercado y que el enfoque de mercado funciona bien; que se ofrecen oportunidades de negocio en el sector (el sector de energía aporta 30% de ingresos nacionales); que se evaluarán los mecanismos de control de precios del petróleo y en su caso flexibilizarlas; se

homologarán estas prácticas flexibles de controles al mercado de energía y de gas natural (sin controles hubieran sobrepasado \$1.5 billones); finalmente, el primer ministro, considera teniendo en cuenta los grandes cambios en las perspectivas de precios de energía, llevará a cabo una revisión exhaustiva de la imposición energética federal; es importante proporcionar incentivos a la inversión; se debe crear un sistema justo, para todos los que deseen invertir en el crecimiento de nuestra economía.

Durante el gobierno del primer ministro Mulroney, se generaron acercamientos hacia la región latinoamericana, sobre todo, porque Canadá estaba interesada en formalizar su entrada a la Organización de Estados Americanos (OEA), así, se establecieron mecanismos para plantear este tipo de problemáticas así como las relativas a los países de la región. Durante esta administración se institucionaliza una estrategia latinoamericana, entre otros instrumentos, el Comité Ministerial Conjunto. La siguiente tabla refiere periodicidad y temática de esta instancia.

### **Comité Ministerial Conjunto: administración Mulroney**

| <b>Reuniones</b>  | <b>Representantes</b>               | <b>Temáticas abordadas</b>                     |
|-------------------|-------------------------------------|--|
| Reunión VII. 1990 | Fernando Solana (M). Joe Clarck (C) | Cultura, Ciencia, Tecnología                   |
| Reunión VII. 1991 | Fernando Solana (M). Joe Clarck (C) | Inversiones. Sector agrícola                   |
| Reunión IX 1993   | Fernando Solana (M)- Joe Clarck (C) | <b>Se establecen diez acuerdos bilaterales</b> |
| Reunión X. 1994   | Fernando Solana (M)- Joe Clarck (C) | Inversiones. Comercio                          |

Fuente: Canadá. Department of Foreign Affairs. Varios años.

### **Gobierno de K. Campbell**

Realizó sus estudios tanto en la Universidad de British Columbia (licenciatura) como en la London School of Economics (doctorado). Su interés por la política se presenta en el período 1980-1984, durante este período se postula como candidato en la Legislatura Provincial. Se convierte en consejera política del Premier Bill Bennett.

El primer ministro Brian Mulroney la incorpora al gabinete en 1989 en el cargo de Ministro de Estado para asuntos Indígenas y desarrollo del Norte de Canadá. Años más tarde se convierte en Ministra de Justicia y Procuradora General, cargo en el cual elabora iniciativas públicas para el control de armas de fuego, agresión sexual, entre otros asuntos.

En 1993 es promovida al Departamento de defensa, donde atiende las cuestiones controvertidas de la compra de nuevos helicópteros para el ejército. En ese cargo, tuvo que atender los asuntos relacionados con las actuaciones de unidades aerotransportadas (canadiense) en Somalia que mientras realizaban tareas de mantenimiento de la paz habían torturado y matado a algunos somalíes. Es este período es considerada como candidata idónea para los conservadores progresistas. En Junio de este año se convierte en primer ministro.

En asuntos internos canadienses, durante su gestión como primer ministro, Kim Campbell, tuvo que atender medianamente los asuntos del TLCAN (insatisfacción de algunos sectores); enmiendas constitucionales; problemas de la recesión económica.

Como primer ministro Kim Campbell participó en importantes reuniones internacionales incluyendo la Commonwealth, la OTAN, la Cumbre del G-7 y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los legados y acciones del partido conservador, durante nueve años en el poder, comienza a cuestionarse por la población canadiense y posibilitan la derrota de estos en las futuras elecciones, y con ello el futuro político de Kim Campbell, que pierde su asiento de Vancouver.

### **Gobierno de J. Chrétien**

Tras una experiencia gubernamental como secretario parlamentario del primer ministro Pearson, desde julio de 1965, y del ministro de Finanzas Mitchell Sharp, desde enero de 1966, J. Chrétien desarrolló una sólida carrera ministerial en los

gabinetes liberales presididos por Pearson y luego por Pierre Elliott Trudeau, de quien se convirtió en estrecho colaborador. A partir del 4 de abril de 1967 sirvió como ministro de Estado en el Ministerio de Finanzas, oficina, como las anteriores, de corte burocrático y poco político. El 18 de enero de 1968 fue nombrado ministro de Ingresos Nacionales y el 6 de julio del mismo año recibió su primer nombramiento importante, el de ministro de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte, labor que desempeñó hasta el 8 de agosto de 1974, cuando se hizo cargo de la presidencia del Comité del Tesoro.

El 14 de septiembre de 1976 Trudeau lo nombró ministro de Industria y Comercio y justo un año después se convierte en Ministro de Finanzas en un momento complicado por el auge de la inflación, el paro y los déficits.

En los cuatro años siguientes J. Chrétien permaneció activo en la política como miembro de la Ejecutiva Nacional del Partido Liberal, y retoma su profesión jurídica como asesor legal de una prestigiosa firma de abogados con operaciones en Ottawa,

J. Chrétien llegó al poder con un programa de aspecto social-liberal. Por un lado, defendía el welfare state canadiense, equiparable a los tutelados por los partidos socialdemócratas en Europa, y fuertes inversiones públicas para crear empleo (11% de parados a final de año) y reactivar la actividad económica. Por otra parte, se comprometía con la reducción del déficit y la deuda pública.

En lo económico, la primera legislatura del Gobierno Chrétien se caracterizó por el intento de contener el elevado déficit de las cuentas públicas sin erosionar en demasía los programas de protección social, en los que se sustentaba la "diferencia canadiense". La aprensión por las tensiones a que se exponía la unidad nacional se suscitó también con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y México (TLCAN, o NAFTA, en su sigla inglesa), firmado (17 de diciembre de 1992) cuando los liberales estaban en la oposición. Jean Chrétien no objetó una vasta iniciativa de desarme arancelario y que, suponía el desplazamiento de empresas manufactureras canadienses hacia las maquiladoras mexicanas, que

ofrecían unos costes de producción (mano de obra barata) considerablemente más bajos.

La política exterior de Chrétien en los dos primeros años se distinguió por su acento en las cuestiones de los Derechos Humanos, el desarme y la seguridad, planteando propuestas originales en diversos foros multilaterales. Así, La opinión pública internacional valoró como un éxito personal del premier canadiense la firma el 4 de diciembre de 1997 por 125 estados asistentes a la Conferencia de Ottawa del Tratado de Prohibición de Minas Anti-Persona (terrestres), del que no obstante se desentendieron Estados Unidos, Rusia, China, India, Israel y otros países significativos.

En asunción de sus responsabilidades internacionales como potencia de rango medio, Canadá envió gran número de tropas a misiones de interposición y pacificación de conflictos, bien con el casco azul de la ONU, bien como contingente militar de emergencia para integrarse en fuerzas multinacionales autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, bien bajo mando y pabellón de la OTAN, en los conflictos de Croacia, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Haití, Kosovo y Timor Oriental.

J. Chrétien fue el anfitrión de varias cumbres multilaterales: las XXI y XXVIII del G-8, respectivamente en Halifax, Nueva Escocia, del 15 al 17 de junio de 1995, y en Kananaskis, Alberta, el 26 y el 27 de junio de 2002; V de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en Vancouver, Columbia Británica, el 24 y el 25 de noviembre de 1997; VIII de la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), en Moncton, Nueva Brunswick, en 1999; y, III Cumbre de Las Américas, en Quebec, en 2001.

Durante el gobierno de J. Chrétien, la región lationamericana y sus problemáticas son consideradas. Se establecen mecanismos y estrategias de acercamientos y de análisis de problemáticas de interés común. Se utiliza el espacio creado por el Comité Ministerial Conjunto. Puede establecerse que durante este gobierno se

consensan y acuerdan compromisos de diversas índoles. El cuadro siguiente refiere esta situación.

### Comité Ministerial Conjunto: administración J. Chrétien

| <b>Fechas ratificación</b> | <b>Representantes</b>               | <b>Memorandums de entendimiento</b>                              |
|----------------------------|-------------------------------------|--|
| Reunión XI. 1995.          | Ministerios de industria y comercio | Acuerdos de comercio e inversión. Turismo. Transporte.           |
| Reunión XII. 1996          | Ministerios de industria y comercio | Comercio e inversión. Cooperación Turística.                     |
| Reunión XIII. 1999         | Ministerios de industria y comercio | Acuerdos de comercio e inversión. Turismo. Transporte. Finanzas. |
| Reunión XIV. 2000          | Ministerios de industria y comercio | Acuerdos de comercio e inversión. Medio ambiente                 |

Fuente: Canadá. Department of Foreign Affairs. Varios años.

### Gobierno de P. Martin

Estudia Historia y Filosofía en la Universidad de Toronto en el año de 1961. En el año de 1964 se gradúa en Derecho en la Universidad de Osgoode Hall Law School. En 1966 se inscribe en el colegio de abogados de la provincia de Toronto. Fue militante del partido liberal durante su carrera profesional. Paul Martin se dedicó durante un cuarto de siglo al mundo empresarial, primero como vicepresidente de la firma Consolidated-Bathurst y después como alto ejecutivo de la Power Corporation of Canada (PCC), un poderoso conglomerado industrial cuyo propietario, el magnate quebequés Paul Desmarais, era amigo de la familia.

Desde finales de los años setenta, Paul Martin multiplicó sus opiniones públicas sobre las políticas fiscal o energética del gobierno de turno, la gestión del Fondo Federal de Pensiones o la necesidad de crear una flota mercante con bandera nacional. Sus críticas hacia el Departamento Federal de Finanzas y el primer ministro de su propio partido (Elliot Trudeau) enfatizaban la idea de beneficios y

facilidades fiscales hacia sus empresas para dotarlas de competitividad y posibilidades de expansión.

En el terreno político, Paul Martin recibe el cargo de Director de la Oficina Nacional del Partido Liberal y se encargó de presidir la Convención el 16 de Junio de 1984, y designa a John Napier Turner para sustituir a E. Trudeau. Años más tarde, Paul Martin multiplicó su activismo partidista e hizo proselitismo a favor de Turner, quien no llegó al cuarto mes como primer ministro porque en las elecciones parlamentarias del 4 de septiembre de 1984 perdieron la mayoría absoluta.

En agosto de 1987 Paul Martin anunció su intención de participar como candidato a legislador en la Cámara de los Comunes y adquirir experiencia parlamentaria antes de optar a puestos de liderazgo partidista. Durante ese período, distintas iniciativas gubernamentales afectaron los negocios de Paul Martin, entre otras: suprimir los subsidios a la industria naval lo que propició el cierre del astillero Canada Steamship que tenía en Ontario.

Durante ese período, Paul Martin fungía también de vicepresidente del Consejo académico de la Universidad Concordia, director del Consejo Canadiense del Comercio Nativo (CCNT) y miembro del Centro de Investigación y Acción sobre Relaciones Raciales (CRARR).

El 21 de noviembre de 1988, después de asegurar que había desligado convenientemente sus intereses empresariales privados de su nueva condición de candidato a representante público en campaña política –a pesar de que en abril se había convertido en el único socio capitalista de la CSL al adquirir su parte al otro socio, el presidente de Fednav Ltd., Lawrence Pathy-, Martin ganó el escaño en los Comunes por la circunscripción LaSalle-Émard de Montreal, en unas elecciones en las que el LP experimentó una recuperación insuficiente (83 escaños y el 32% del voto) y hubo de resignarse a pasar otra legislatura en la oposición. El de Martin fue uno de los 12 escaños que el LP consiguió arrancar en Quebec, siendo los 63 restantes para el PC (entonces los nacionalistas quebequeses no tenían por costumbre participar en elecciones al Parlamento



federal). La entrada de Martin en la política profesional se produjo cuando contaba con 50 años.

El discurso político de Martin en aquella época se inscribía en el planteamiento liberal en boga, en la línea del nacionalismo proteccionista, de fustigar la decisión de Mulroney de establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (en vigor el 1 de enero de 1989), no dudando en agitar la idea trágica de una adquisición masiva de empresas canadienses por los capitalistas del poderoso vecino del sur.

Paul Martin se definía como un librecambista por naturaleza, pero ponía como límite a los proceso de desarme arancelario la “soberanía nacional” de Canadá.

Muchos de sus críticos acusan a Paul Martin de político contradictorio. El mismo se consideraba como un político de izquierda pero también de ser un político conservador. Paul Martin planteaba un discurso calificado de “izquierdista” en todo lo referente a la política social y la conservación del welfare state y el medio ambiente canadienses, pero su insistencia en los recortes fiscales, en lo que prevalecía su faceta de empresario, le adjudicó la etiqueta de “conservador fiscal”. Paul Martin consideraba que la política social y la política económica eran dos disciplinas que podían confluir armónicamente en una estrategia como la de la creación del pleno empleo.

La visión que tiene Paul Martin respecto de Canada era dotar a las provincias de sus reivindicaciones propias. En la visión del Partido Liberal Canadá debía verse como un país fuerte e integrado, cuya diversidad cultural y lingüística debían retomar los preceptos contenidos en el modelo de federalismo constitucional.

### **Gobierno de Stephen Harper**

Estudió economía tanto en las provincias de Toronto como en Calgary. Su carrera política comenzó en 1993 al presentarse como candidato a las elecciones de la

Cámara de los Comunes, por el partido Reformista, de la circunscripción de Calgary Oeste.

En 1997, abandonó el Parlamento y asumió la vicepresidencia y posteriormente la presidencia del grupo lobby de la National Citizens Coalition. En 2002 volvió a la Cámara, tras la conversión del Partido Reformista en la Alianza Canadiense, pasando a ocupar el cargo de Jefe de la Oposición. En 2003 lideró la unión entre el Partido Conservador Progresista y la Alianza Canadiense, resultando elegido presidente del Partido Conservador de Canadá. En febrero de 2006, tras ganar las elecciones se convirtió en Primer Ministro de Canadá tras ganar las elecciones, derrotando al Partido Liberal. Cargo en el que se ha reelegido.

En los primeros años de su gestión delinea un programa económico social en los que destacan: lucha contra la criminalidad (aumento de penas y supresión de la libertad condicional); establecimiento de la Ley de Rendición de Cuentas (Federal Accountability Act); reducción de las cargas fiscales a los trabajadores (disminución del 7% al 5%); fortalecimiento al sector infantil y red de guarderías; consolidación del sistema Medicare.

Durante su gobierno, el ministro Stephen Harper, en los temas económicos se compromete a preservar un superávit presupuestario y a consolidar la liquidación de la deuda pública. En este sentido, el gobierno de Stephen Harper considera que volver al equilibrio es esencial, no como un fin en si mismo, sino para asegurar la prosperidad económica a largo plazo de Canadá. Se apoya fuertemente en un plan integrado por cinco partes: eliminación gradual de gasto público oneroso; promover el crecimiento económico; diversificar el comercio internacional de Canadá; Fortalecimiento de la unión económica de Canadá; creación de empleos verdes acorde con nuestra estatura creciente como una superpotencia energética limpia.

La política internacional, es otro tema del que se ocupa, durante los primeros años de su gestión en este sentido, enfatiza su posicionamiento de financiación y consolidación de la presencia internacional en materia de seguridad: suscribe la idea de mandar más efectivos militares a Afganistán y Haití; manifiesta estudiar la problemática de escudos antimisiles ideas iniciadas durante el gobierno de G. W.

Bush; señala como importante intensificar la cooperación bilateral en la lucha antiterrorista; manifiesta, a la comunidad internacional, espacios de mar (territorios noroeste y Nunavut) como propios de Canadá.

Durante su período de reelección (2008-2011) en un contexto de recesión mundial, el gobierno de Stephen Harper establece como estrategia gubernamental la búsqueda de recuperación económica. Establece criterios para mantener bajos los impuestos; reducción del déficit público y una estabilidad y prosperidad a largo plazo.

Durante su gobierno en el tercer mandato 2011-2014, Stephen Harper, diseña e implementa planes públicos para volver a presupuestos equilibrados y a la búsqueda de la recuperación económica.

En marzo de 2011, el gobierno de Stephen Harper ha presentado un presupuesto y publicita un plan de acción económica para la siguiente fase de Canadá. En marzo de 2013, se dio a conocer la última fase del plan del gobierno de Stephen Harper de empleos, crecimiento y prosperidad a largo plazo.

El gobierno de Stephen Harper enfatiza que dicho plan de acción económico privilegia tres pilares: recursos humanos (empleos suficientes y becas de trabajo); incentivar la infraestructura (plan de construcción de Canadá); estímulos fiscales a fabricantes y procesadores (liberalización de pago de impuestos de \$ 1.4 billones de dólares).

El gobierno del Primer Ministro Stephen Harper ha buscado fortalecer y posicionar los intereses de los canadienses y sus valores en el escenario internacional. En 2010, Canadá acogió los Juegos Olímpicos y Juegos Paralímpicos de invierno, las cumbres del Grupo de los 8 y del Grupo de los 20; recepción de Isabel II, reina de Canadá. En 2011 el país dio la bienvenida al Príncipe William y Catherine, el duque y la duquesa de Cambridge. El gobierno de Stephen Harper, además organizó eventos deportivos internacionales, como la Copa Mundial femenina de la FIFA y los Juegos Panamericanos.

#### **5.4. México: actores gubernamentales**

El fenómeno de economistas entrenados en el extranjero y que al regresar a su país ocupan cargos de gobierno ha sido particular y notable en el caso de México. En este sentido la revista norteamericana *The Economist* (1993) enfatizaba que en materia de economía, representaba el país más letrado del mundo, ya que en el período 1994-2000 hasta el presidente de la república era un economista con doctorado en la Universidad de Yale.

De acuerdo con Williamson (1994) México se asemeja a otros países en Latinoamérica y otras partes del mundo en vías de desarrollo, en donde las reformas económicas, los gobiernos tecnocráticos y la profesión de economistas americanizados, aparecen como tendencias paralelas.

Puede advertirse la trayectoria de esta disciplina (economía) y su influencia en la formación de cuadros directivos del sector público, si se analizan las principales universidades públicas (UNAM, IPN) y otras privadas. La UNAM es una institución pionera en la socialización de las disciplinas económicas, con énfasis en lo social, en la intervención estatal, en el pensamiento cepalino. Puede advertirse épocas de crecimiento, esplendor y de marginación en la vinculación al sector público. De acuerdo con Babb (2003) la profesión de economista se estableció después de 1910-1917. Se enfatiza que la materia de ciencias económicas en la UNAM se establece en 1929; para la década de los 1930-1940, buena parte de la planta docente de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM tenían alguna formación marxistas o socialistas; las tesis de grado de la comunidad estudiantil versaban sobre Carlos Marx, Adam Smith, David Ricardo.

Respecto al Instituto Tecnológico de México, Babb (2003) refiere que este Instituto académico se funda en 1946; sus socios fundadores son la banca central, bancos privados y empresas privadas del norte (en los ramos de siderúrgica y fundición y bebidas y alimentos); la americanización se evidencia durante las administraciones como funcionarios públicos y directores del ITAM de Gustavo

Petricioli (Universidad de Harvard), Francisco Gil Díaz (Universidad de Chicago); Pedro Aspe (Massachusetts Institute of Technology); Miguel Mancera (director Banco de México); Herminio Blanco como funcionario público (Universidad de Chicago): las tesis de grado de su comunidad estudiantil refieren principalmente autores como Gary Backer, Milton Friedman.

Hasta 1982 la vinculación formación profesional – sector público suponía una formación en derecho principalmente; de 1982-2014 la trayectoria de vinculación exitosa de profesionales con formación en economía al sector público supone la obtención de grados en la materia. Es decir, la profesión se legitima con la obtención de grados académicos provenientes de EUA. Cabe mencionarse que la obtención de grados académicos realizados en Europa (Cambridge particularmente) con énfasis en el pensamiento Keynesiano o post-Keynesiano presenta obstáculos de vincularse efectivamente en el sector público. La aceptación de cuadros directivos y de asesoría se brinda ampliamente si presentan similar perfil académico con el encargado de las principales carteras gubernamentales.

Sin duda es durante la década de los ochenta en que comienza el interés y demanda por profesionales en economía. Este tipo de profesionistas forman parte de un grupo selecto, élite, que toma decisiones sociales importantes; que tienen un común denominador tanto en su formación profesional como en la forma en que ven los problemas sociales. Algunos de sus valores son: creencia en el libre mercado; creencia en el adelgazamiento del Estado; consideran el comercio internacional importante el cual debe realizarse, sin obstáculos, sin barreras; enfatizan la eliminación de programas sociales; consideran prioritario establecer las fórmulas monetarias y fiscales establecidas por las instituciones financieras y monetarias internacionales; creencia en un mismo modelo económico. Puede advertirse que el herramental teórico recibido en sus formaciones profesionales y por sus guías académicos, son los que replican, reproducen en sus cargos como funcionarios públicos. Las relaciones y las redes de las comunidades

profesionales de las universidades estadounidenses proporcionan ventajas en el desempeño de sus cargos.

Se establece que el número de puestos dentro del sector público de México de profesionales con formación en economía y que tienen un alto grado de responsabilidad en la elaboración de políticas públicas se ha incrementado. Representan una minoría selecta, élites. Puede apreciarse un dinamismo de estos profesionales desde la década de los ochenta hasta nuestros días. Se consideran como puestos directivos: Presidente de la República; Secretario de Economía; Secretario de Hacienda; Director del Banco de México; Secretario de Planificación y presupuesto. Camp (1995) refiere que en el período 1982-2011, estos alcanzan la cifra de 85 puestos directivos.

### **Gobierno de Salinas de Gortari**

Uno de los cinco hijos tenidos de Raúl Salinas Lozano, economista y empleado gubernamental, que trabajó como secretario de Industria y Comercio en el sexenio presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964). Sus estudios básicos los recibe en los colegios del Distrito Federal Abraham Lincoln, Héroes de Chapultepec y San Ildefonso, respectivamente. Estudió la licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en Economía en 1970. Los estudios de posgrados los realizan en universidades de Estados Unidos de Norteamérica, en la Universidad de Harvard, obtiene su maestría en Administración Pública (1973) y Economía Política (1976), así como el doctorado en Economía Política y Gobierno (1978). Salinas de Gortari se vincula en la actividad política como asistente de un diputado federal, Gonzalo Martínez Corbalá, quien le introdujo en el vasto andamiaje de la vida política.

Salinas fue sucesivamente jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Asuntos Hacendarios y Asuntos Internacionales (1974), analista en Crédito Público y jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Planeación Hacendaria (1976), y subdirector y director general de esta última división (1978), todos estos cargos dentro de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público y teniendo como último superior directo al secretario David Ibarra Muñoz.

En 1979, durante la presidencia de José López Portillo, Salinas fue nombrado secretario técnico del Gabinete Económico y director general de Política Económica y Social en la Secretaría de Programación y Presupuesto, ministerio que titularizaba un antiguo profesor suyo en la UNAM, Miguel de la Madrid Hurtado. Salinas de Gortari supervisó desde el IEPES la campaña presidencial de de la Madrid, quien una vez que gana la presidencia de la república entregó a su antiguo alumno la secretaría que había desocupado el año anterior.

Entre las distintas reformas económicas emprendidas durante su administración se refieren a: la austeridad en el gasto público, con recortes en los programas y los subsidios sociales, la liberalización del comercio exterior y la diversificación de las exportaciones, la apertura a las inversiones foráneas, la reconversión industrial y la privatización de empresas del Estado, estas pasaron de 1155 a 646 y en diciembre de 1992 eran solo 217. Modifica el artículo 27 en áreas de tenencia de la tierra e inversión extranjera. Estas reformas crearon las condiciones necesarias para consolidar la inserción en los distintos espacios internacionales de comercio e inversión. Clavijo (2000), analiza los distintos cambios y reformas estructurales (monetarias, fiscales, comercio exterior, de deuda pública) en este período; considera que los objetivos macroeconómicos establecidos se alcanzaron parcialmente.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se enfatizaba la idea de crecimiento económico nacional vía las exportaciones. Se resaltan las ideas y programas de liberalización comercial, en el desgravamiento arancelario y eliminación de los obstáculos al comercio exterior.

Su ideas sobre el intercambio internacional y vinculación mundial, lo conducen a materializar la firma del TLCAN que en su opinión, el libre acceso a un vasto mercado de 290 millones de habitantes iba a relanzar las exportaciones mexicanas, mientras que la apertura normativa doméstica iba a facilitar el

desembarco de fuertes inversiones de los empresarios del norte, fundamentalmente en el sector de las maquiladoras o plantas de ensamblaje industrial (produciendo bienes de consumo directamente destinados a la exportación), con la consiguiente creación de miles de puestos de trabajo.

Salinas canaliza esfuerzos ante toda posibilidad que permitiera a México adherirse a las iniciativas emergentes de la nueva economía globalizada. En este sentido, México fue el primer país latinoamericano que ingresó en la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en el escenario de la I Reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la organización celebrada en Seattle el 19 y el 20 de noviembre de 1993, mientras que la admisión, el 18 de mayo de 1994, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Desde la perspectiva de los actores, es importante la considerar la externalización de sus ideas y preocupaciones sobre diversas problemáticas, ello permite, delimitar y particularizar sus perspectivas sobre la situación en cuestión. En los párrafos siguientes se analiza, el discurso (México; un paso difícil a la modernidad) que a posteriori, realiza el representante del poder ejecutivo en torno al TLCAN, al que denomina idea y materialización.

La idea surge durante una gira de trabajo por europa; refiere que después de entrevistarse con los primeros ministros de Gran Bretaña y Portugal y el canciller Alemán, el ejecutivo federal concluyó que la única forma por la que se podría tener un mayor acercamiento con Europa Occidental pasaba por ofrecer una mayor intensidad y formalidad en las relaciones económicas de México con Estados Unidos. Se refiere la anécdota de que como una madrugada se introdujo al dormitorio del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, lo despertó y lo instruyó, para que inmediato iniciara los contactos pertinentes con la representante comercial de Estados Unidos Carla Hills.

El poder ejecutivo narra en primera persona las situaciones que apreció durante los momentos claves para la aprobación del TLCAN. En sus reflexiones como mandatario (México: un paso difícil a la modernidad) nos refiere en un momento



sobre el ambiente que privó ese día en particular, tanto en el ámbito nacional como el internacional. En este sentido refiere:

Un tenso ambiente envolvía el amanecer del miércoles 17 de noviembre de 1993. Ese día se votaba, en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), el TLC. Su negociación había capturado el interés mundial.

Esa mañana, muy temprano, caminé dentro de Los Pinos de la residencia a la oficina presidencial. Los Pinos, nombre con el que se conocía al lugar que alojaba la residencia del Presidente de la República en la Ciudad de México, fue una vasta propiedad vecina al venerable Bosque de Chapultepec, que el presidente Lázaro Cárdenas adquirió para el gobierno mexicano en los años treinta. Entonces sólo contaba con el viejo casco que sirvió de casa habitación y que ya remodelado acogía las oficinas privadas del Presidente.

Durante un día normal de trabajo acostumbraba atender numerosos acuerdos, reuniones de gabinete y actos públicos. Esa mañana de noviembre de 1993 había resuelto desahogar un programa muy moderado: al inicio, una reunión con el Procurador General y con los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores; al mediodía, la asistencia a la XX Asamblea General de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio. El resto del tiempo quería dedicarlo a seguir la votación del Tratado, en contacto permanente con el equipo encargado de poner en marcha las acciones previstas en caso de que la votación resultara adversa.

La atención en el plano internacional sobre el evento, la describe el titular del ejecutivo como importante y valiosa. El interés internacional que se tiene sobre México siempre ha sido considerado por los presidentes mexicanos. El titular del poder ejecutivo, describe el proceso de votación del TLCAN como un evento trascendente, que recibió toda la atención posible por los medios de comunicación. Considera que el interés sobre la temática no solo es de Estados Unidos sino que tiene relevancia internacional; podemos establecer que del papel

que jueguen los medios en cubrir eventos políticos y económicos, en cantidad de horas al aire, así como la presencia física o virtual de actores, supone relevancia y trascendencia. En este sentido, el presidente de México refiere:

La Casa Blanca había establecido comunicación directa con mi oficina. El gobierno mexicano en pleno vivió la presión de esas horas de incertidumbre. La televisión y la radio mexicanas, así como la CNN de los Estados Unidos, transmitían sin interrupción los pormenores del debate; estaciones estadounidenses de radio se encadenaron desde el Capitolio. La votación se transmitió en vivo. Más de 350 filiales en el mundo repitieron durante todo el día lo que ocurría en el recinto parlamentario. Al iniciarse los debates se confirmó la división entre los legisladores. El Congreso norteamericano fijó un tiempo de ocho horas efectivas para las réplicas, con una hora adicional para discutir y votar los procedimientos. Eso significaba que el resultado no se conocería hasta la noche.

Aquel miércoles 17 de noviembre, más de 340 millones de personas en México y en el mundo siguieron el resultado de la votación. En América Latina y el Caribe existía expectación porque se trataba del primer acuerdo de libre comercio entre un país del sur y un país del norte, que además era la primera potencia del mundo. En Europa se veía a la región del TLC como una formidable competidora para su propia zona comercial. En Asia existía la incógnita: ¿funcionaría el TLC como una fortaleza cerrada o sería un mercado abierto para sus productos? En México, la posibilidad de consolidar el TLC había movilizó a la sociedad ya sus líderes en todos los sectores. Además había sido objeto de un amplio debate nacional. En Estados Unidos había sumado a legisladores republicanos y demócratas, reclutado a la administración Clinton ya políticos de todos los niveles. El intercambio de posiciones llegó a las organizaciones de la sociedad civil, a los sindicatos, a la academia ya las empresas. Por si fuera poco, todos los medios internacionales se manifestaron editorialmente sobre el TLC.

El titular del poder ejecutivo describe partes de procesos previos que se cristalizan en un resultado presente. Las situaciones anteriores, descritas, develan, preocupación y disposición a actuar ante situaciones adversas; muestran

también trabajo y participación con distintos actores políticos. En este sentido se expresa:

Durante meses, en agotadoras sesiones, había analizado con mi gabinete económico los efectos que acarrearía para México un rechazo del TLC: salidas de capitales, descalabro cambiario, aumento de precios, irritación social, inestabilidad política. La tensión se acrecentaba, además, porque en esos días el PRI debía postular a su candidato a la presidencia de la República. La negociación se había prolongado casi cuatro años: se inició con un presidente republicano, George Bush, y había concluido, sólo unos meses antes, con un presidente demócrata, Bill Clinton. En Estados Unidos, la aprobación se había convertido en un tema de especial trascendencia para el presidente Clinton.

Días antes, en los Estados Unidos, el TLC había sido objeto de un notable intercambio de posiciones entre el Vicepresidente Al Gore y el empresario texano Ross Perot, quien como candidato independiente había obtenido casi el 20% de la votación en las elecciones presidenciales de 1992. De ese debate pendía el futuro político de Al Gore, mientras que el futuro político de Bill Clinton dependía de la aprobación del TLC. En la discusión, el vicepresidente de los Estados Unidos tuvo que defender a México y la relación de su país con el nuestro frente a todo género de falsificaciones, simplificaciones e incluso injurias sobre las realidades y los problemas mexicanos.

El titular del ejecutivo describe algunas características del proceso de negociación el cual enfatiza las filiaciones políticas de los negociadores, el ambiente económico y financiero durante el proceso, las expectativas que se desprenden para México y Estados Unidos a partir de escenarios positivos o negativos. En estas ideas el titular del ejecutivo justifica que el ambiente que privó en las negociaciones fueron complejas por los personajes y por el entorno nacional e internacional. Es este sentido se expresa:

La negociación fue un proceso sin precedentes. Se realizó bajo circunstancias políticas muy complicadas, pues además de llevarse a cabo con dos

administraciones presidenciales de los Estados Unidos, también participaron tres primeros ministros canadienses: Brian Mulroney, quién llevó con entusiasmo el proceso desde su inicio; su sucesora, Kiffi Campbell, y Jean Chrétien, quien los sustituyó desde una formación partidista contraria. No se debe perder de vista que la negociación se realizó en un momento en que los Estados Unidos y Canadá padecían una severa recesión económica, que incluso impidió la reelección del presidente Bush y la del primer ministro Mulroney. Esta circunstancia dificultó el proceso, pues en tiempos de estancamiento económico, las sociedades tienden a volverse proteccionistas.

En medio de las negociaciones, se desarrolló la campaña presidencial por la Casa Blanca en 1992. El TLCAN se convirtió en un tema central de los debates políticos. Era el primer acuerdo de libre comercio de los tiempos modernos sujeto a una intensa deliberación durante una campaña presidencial en los Estados Unidos. Allí se le consideró el asunto más polémico en materia comercial de los últimos 60 años, pues se trataba de un acuerdo con un país en desarrollo, con una frontera común de 3,000 kilómetros. Algunos lo consideraron «el acuerdo más importante firmado entre México y los Estados Unidos en este siglo». Además, el gobierno de Washington estaba financieramente quebrado, con un déficit fiscal enorme y sin capacidad para financiar el desarrollo de su nuevo socio comercial, tal y como ocurrió en la Unión Europea al momento de la incorporación de países con economías más débiles.

En Estados Unidos el cambio en las administraciones gubernamentales, la recesión y la quiebra financiera no conformaban el entorno político y económico más propicio para realizar con los norteamericanos una negociación de esta envergadura. Esta circunstancia también contribuyó a capturar la atención mundial.

En México, durante el curso de la negociación, se produjo una circunstancia delicada: cada vez que ésta parecía detenerse o naufragar, la bolsa de valores caía y se registraba una elevada salida de divisas. El rechazo del TLCAN hubiera significado el colapso del peso mexicano. A mediados de 1993, cuando el TLCAN

parecía fracasar y las reservas internacionales bajaban, el Director del Banco de México me señaló, un tanto desesperado: «Para qué nos metimos a esta negociación» Sin embargo, la expectativa de su aprobación aceleró la entrada de inversión extranjera al país y, con las reformas internas que habíamos llevado a cabo, se elevó el valor de las empresas privatizadas durante mi gestión.

Una cualidad alentaba su aprobación: se trataba de establecer un nuevo tipo de relación bilateral entre vecinos distanciados por la historia. Por ese solo hecho era trascendente. Pero además el Tratado de darle certidumbre al acceso de productos mexicanos en el mercado más grande del mundo, Otro hecho relevante: por primera vez las cuestiones ambientales tenían cabida en un acuerdo comercial, al hacer obligatoria la vinculación entre comercio y medio ambiente. En suma, el TLCAN representaba la posibilidad de institucionalizar la cooperación y establecer una relación de nuevo tipo con los Estados Unidos.

En México la promoción del TLCAN requirió de una intensa lucha política, pues las corporaciones y los sectores políticos y económicos tradicionalmente proteccionistas, aliados a los enclaves más atrasados de la izquierda académica, partidista y periodística, se opusieron a la negociación. Por supuesto, también se nos acusó de vender al país, cuando en efecto todo indica que logramos fortalecer su viabilidad. Lo cierto es que, sin olvidar las lecciones de la historia, vencimos prejuicios y complejos, y abrimos un nuevo camino en las relaciones entre México y los Estados Unidos, entre el norte y el sur. Todo eso estaba en el ambiente y dentro de mi ánimo el 17 de noviembre de 1993, en las horas finales del debate sobre el TLC.

El titular del ejecutivo describe el proceso de votación del TLCAN, la necesidad de obtener los votos suficientes, el énfasis a favor o en contra de los legisladores estadounidenses y la idea de mejor futuro para los ciudadanos en la aprobación del mismo. En este sentido se refiere:

Se requerían 218 votos para conseguir la aprobación. Los cálculos proporcionados unas horas antes por la agencia de noticias más importante del mundo (AP)

arrojaban 181 votos a favor, 202 en contra y 51 indecisos. La incertidumbre era grande.

El debate en el Congreso norteamericano se inició a las 9:30 de la mañana, hora de Washington, 8:30 de México. Un testigo de la votación comentó que durante todos sus años en Washington nunca había visto filas tan largas en los pasillos para pasar a la tribuna ubicada dentro del salón de plenos del Capitolio. Así de grande era el interés que el tema había generado. Ese miércoles 17 de noviembre de 1993 iba a ser un día muy largo.

A partir de ese debate, la Casa Blanca nos informaba día a día cómo evolucionaban en la Cámara los compromisos de voto a favor del TLCAN.

Lentamente la balanza se inclinaba a favor del Tratado Sin embargo, el líder demócrata de los congresistas norteamericanos, Richard Gephardt, se oponía abiertamente y declaraba a la opinión pública que los que rechazaban el Tratado eran mayoría. Tres días antes de la votación, en los programas televisivos de mayor cobertura en los Estados Unidos participaron funcionarios y legisladores a favor del TLCAN frente a los opositores,

En su discurso sobre la necesidad de integración comercial con Estados Unidos, el ejecutivo Federal establece una serie de ventajas concretas; se enfatiza la idea de aprovechamiento estratégico de la región; la racionalidad comercial; la dotación de empleos y de mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. El titular del ejecutivo, así, enfatiza ventajas concretas del tratado comercial:

Nos vincula a uno de los centros de la economía mundial y ello despierta interés en otras latitudes (Europa y Pacífico Asiático particularmente). Se asegura el acceso amplio y permanente de los productos mexicanos a un mercado de más de 360 millones de consumidores. El tratado da reglas claras y certidumbre. Se abre la oportunidad de especializar nuestra producción en aquello que le llevamos ventajas. Los consumidores se beneficiarán porque dispondrán de mas mercancías, mejor calidad y mejor precio. El tratado significa mas empleo y mejor pagado, para los mexicanos.. vendrán mas capitales... mas inversión.

La visión respecto del proceso de integración como un elemento importante para darle viabilidad al proyecto político que representa, lo podemos apreciar. Están presentes las visiones neoliberales de la economía. Esta visión representa una visión estandarizada de los principales tomadores de decisión de los países desarrollados. En su visión económica, el escenario optimista y triunfalista de toda decisión está justificada.

Los encuentros de trabajo entre los presidentes Salinas y Bush se realizan bajo la idea de consolidar el proceso de integración comercial, además de considerar algunas problemáticas globales como las tendencias de inversión y comerciales y los nuevos marcos de cooperación. Desde 1988 a 1993 las reuniones de los presidentes se realizan en diez ocasiones, la mayoría en territorio de EUA. El cuadro siguiente indica esta situación.

#### Reuniones presidentes EUA-México

| Reunión         | Lugar/fecha                                | Temáticas                          |
|-----------------|--|------------------------------------|
| Salinas-Bush    | 22 de Noviembre de 1988 Houston TX         | Comerciales, inversión, TLCAN      |
| Salinas-Bush    | 14 de Julio de 1989 París Francia          | Globalización, deuda pública       |
| Salinas-Bush    | 1-5 Octubre de 1989 Washington DC          | Comerciales, inversión, TLCAN      |
| Salinas-Bush    | 10-12 de Junio de 1990 Washington DC       | Comerciales, inversión,            |
| Salinas-Bush    | 30 de Septiembre de 1990 N. York           | Seguridad regional y migración     |
| Salinas-Bush    | 26-27 de Noviembre de 1990 Monterrey N. L. | Problemas regionales               |
| Salinas-Bush    | 7 de Abril de 1991 Houston TX              | Problemas regionales               |
| Salinas-Bush    | 14 de diciembre de 1991 Washington DC      | Flujos migratorios, narcotráfico   |
| Salinas-Bush    | 14 de julio de 1992 San Diego Cal.         | Flujos migratorios, sector energía |
| Salinas-Clinton | 8 de Enero de 1993 Austin TX.              | Flujos migratorios, sector energía |

Fuente: Secretaría de Comercio. 2000.

Elementos neoliberales respecto del proceso de integración, los podemos apreciar también en la opinión del titular de la Secretaría de Comercio. Así, de acuerdo con Herminio Blanco como titular de la dependencia, se establecía que el Tratado comercial buscaba:

Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre las naciones. Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y ampliar la cooperación internacional. Fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados internacionales. Alentar la innovación y la creatividad. Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios.

### **Gobierno de Zedillo Ponce de León**

Sus estudios básicos los realiza en Baja California Norte. Sus estudios de preparatoria los realiza en la Escuela Vocacional Número 5 del Distrito Federal; en 1969 ingresa a la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional (ESE-IPN).

Realiza trabajos profesionales como auditor auxiliar en el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banejército). Realiza estudios de posgrado en Economía en la Universidad estadounidense de Yale, y obtiene el grado de doctorado en Economía.

Ernesto Zedillo comienza a laborar en el año de 1971 en la Dirección de Política Económica adjunta a la Presidencia de la República, lo que estimuló su interés por la política. Impartió docencia en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, auspiciado por Leopoldo Solís Manjarrez; desempeña diversos puestos de responsabilidad en el aparato económico y financiero de la Administración federal.

Desde 1978 y a lo largo de las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Zedillo se desempeñó sucesivamente como: analista y subgerente de investigación económica del Banco central de México (BANXICO); responsable de la puesta en marcha del Fondo de Intercambio, Cobertura de Riesgos y Confianza (FICORCA); en 1987, subsecretario de Planeación y Control Presupuestal en la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno federal.



En diciembre de 1988, Salinas de Gortari, lo nombró secretario de Programación y Presupuesto; en sustitución de Pedro Aspe Armella. Ernesto Zedillo se encargó de ejecutar las directrices de austeridad en los gastos del Estado prescritas por el FMI y asumidas por Salinas de Gortari como parte de las reformas liberales en la estructura de la economía; también participó en el diseño de las políticas de desarrollo y del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Posteriormente, Salinas de Gortari, lo nombra como responsable de la Secretaría de Educación Pública. Posteriormente se le nombra coordinador de campaña de Donald Colosio, quien fuera asesinado, para finalmente ser propuesto como candidato a la presidencia por parte del PRI.

En el gobierno de E. Zedillo se aprecian aspectos de continuidad neoliberal. Zedillo alentó el buen entendimiento con Estados Unidos, país socio dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que concentraba tres cuartas partes de todas las transacciones comerciales de México. En 1998 el 76% de las exportaciones y el 70% de las importaciones mexicanas tuvieron a Estados Unidos como destino y origen; su valor sumó los 187.000 millones de dólares, cifra que suponía un incremento del 120% con respecto a 1993, el año previo a la entrada en vigor del TLCAN.

La tendencia siguió creciendo con rapidez hasta el final del sexenio zedillista, sobre todo en las exportaciones, consolidando a México, colocado ya por delante de Japón y China, como el segundo socio comercial de Estados Unidos después de Canadá. Los bajos costes salariales de México propiciaban fuertes inversiones empresariales de los socios del norte, fundamentalmente en el sector de las maquiladoras o empresas de ensamblaje de productos destinados a la exportación, pero los críticos de la integración comercial apuntaron los riesgos que entrañaría para la economía nacional una recesión en Estados Unidos.

Zedillo realizó viajes a EUA el primero de estos, el 10 de diciembre de 1994, con motivo de la I Cumbre de Las Américas que tenía lugar en Miami, y su homólogo estadounidense, Bill Clinton, devolvió la visita el 7 de mayo de 1997. En este

encuentro los mandatarios firmaron un pacto de cooperación para la lucha contra el narcotráfico, que apaciguó parcialmente las desconfianzas suscitadas en el Congreso de Estados Unidos sobre la capacidad del Estado mexicano para combatir esta industria delictiva.

Las reuniones de los presidentes de México y Estados Unidos de Norteamérica se realizan en un total de 6 ocasiones desde el año 1995 (octubre) al año 2000 (junio). Sus temáticas y compromisos manifiestan el espíritu de colaboración bilateral hacia el crecimiento y mejoramiento de la región.

Durante su gobierno se inscribió el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE), firmado por E. Zedillo en Lisboa el 23 de marzo de 2000. Aprobado el 24 de noviembre de 1999 y tratándose de hecho del capítulo comercial del más ambicioso Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación.

Durante el gobierno de Erenesto Zedillo, derivado de las continuas críticas y presiones de EUA, se realiza la cumbre internacional especial contra la droga que del 8 al 10 de junio de 1998 reunió a una treintena de jefes de Estado y de Gobierno en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

Los vínculos y filiaciones de Erenesto Zedillo los podemos encontrar tanto en la esfera privada como la esfera pública. En el primer caso, lo podemos ubicar como miembro de los consejos de administración de las corporaciones Procter & Gamble, Union Pacific y ALCOA, y asesor de Daimler-Chrysler y Coca-Cola; columnista regular en la revista Forbes. Sus vínculos profesionales también se encuentran en el Club de Madrid y el Consejo InterAcción, foros de debate y reflexión reservados a ex presidentes y primeros ministros de todo el mundo; pertenece al Consejo Asesor de la Initiative for Policy Dialogue (IPD) de la Universidad de Columbia. En los espacios públicos, trabajo para la ONU, en los aspectos sobre financiación y desarrollo.

Zedillo mantiene vínculos en los espacios académicos, se desempeña como profesor visitante del London School of Economics (LSE); es miembro del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros del Programa de las Américas del Centro Carter de Atlanta; preside el Center for the Study of Globalization de la Universidad de Yale (YCSG).

Durante el gobierno de Zedillo la economía mexicana había crecido un promedio del 3,4% anual, la inflación media anual había sido el 23%; el grado de apertura e integración global de la economía, el comercio exterior había pasado de representar el 12% del PIB a comienzos de 1994 al 42% a finales de 2000.

### **Gobierno de V. Fox Quesada**

Segundo hijo de padres españoles y alemanes desarrolla sus primeros años en el estado de Guanajuato. Su formación básica la recibe en centros religiosos de León, el Colegio La Salle y el Instituto Lux, regido por los jesuitas. Ingresa a la Universidad Iberoamericana (UIA) a la carrera de Administración de Empresas. Se forma y desarrolla en distintos puestos de Coca Cola finalmente consigue el puesto de presidente de la división regional en 1975.

Su entrada en la política profesional arranca formalmente en 1988 cuando ingresa al Partido Acción Nacional. Fox desempeña en el PAN el cargo de secretario de Finanzas del Comité Directivo Estatal del PAN en Guanajuato y en las elecciones generales del 6 de julio salió elegido diputado federal por el Tercer Distrito de León, mandato que desempeñó hasta el final de la legislatura trienal en 1991 y en el curso de la cual coordinó las Comisiones Agropecuarias de su grupo parlamentario.

Fox al inicio de su mandato propone un "desarrollo económico con rostro humano", no sometido a los dictados neoliberales, que asegurara un crecimiento equilibrado y sostenido del PIB, del 5% al 7% anual, que concediera oportunidades a la iniciativa empresarial, a la inversión extranjera y al ahorro

privado como instrumentos generadores de empleo, precisando la meta de crear 1.300.000 puestos de trabajo hasta 2006, y que favoreciera el acceso de las extensísimas capas empobrecidas a mejor reparto de la riqueza.

Para Fox y el secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, era absolutamente prioritaria la reforma del sistema fiscal, se privilegiaba la aplicación de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) único del 15% a los alimentos y los medicamentos con el fin de aportar a las arcas públicas 14.000 millones de dólares suplementarios hasta 2006 y así aliviar los compromisos derivados de las deudas del Estado.

Durante el gobierno de Fox se nombra como secretario de relaciones exteriores a Jorge Castañeda, el cual enatiza y privilegia la relación con EUA en el marco del TLCAN; se establecía trabajar sobre el tema de inmigración que permitiera la libre circulación de trabajadores y adoptando mecanismos de cohesión para reducir las profundas diferencias sociales y regionales entre los estados socios; se enfatizaba la idea de alcanzar un acuerdo migratorio para aumentar el cupo anual de trabajadores temporeros y otorgar fórmulas de regularización, como el permiso de residencia permanente, a los tres millones y medio de inmigrantes mexicanos que vivían en Estados Unidos de manera ilegal y sin amparo jurídico. En el plano de comercio internacional, en el gobierno de Fox se debía intensificar la participación en los foros internacionales multilaterales.

La estrategia con respecto a Estados Unidos se inicia en la reunión informal que el 16 de febrero de 2001 sostuvieron Fox y George W. Bush, quien realizaba su primer viaje de estado a la hacienda de Fox.

De esta reunión ambos representantes realizan un pronunciamiento conjunto en que anunciaba la búsqueda de "nuevos esquemas de cooperación" en varios ámbitos y la creación de un grupo de trabajo de alto nivel con la misión de "identificar los pasos específicos" que habría de dar cada país "para mejorar la eficiencia de las actividades fronterizas", con mención expresa de las amenazas que suponían el narcotráfico y el crimen organizado.

El espíritu de la cumbre de San Cristóbal, prevaleció solamente unos meses. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington alteraron drásticamente los enfoques de la Administración Bush, que desvió toda su atención de América Latina a Oriente y Asia central, y, convirtió en primordiales las cuestiones de la seguridad nacional y el control de las fronteras, quedando todo lo demás supeditado a ellas. Para México esto significó la suspensión de las negociaciones comerciales en el marco del TLCAN y sobre todo las negociaciones sobre la inmigración laboral regulada.

Además, los atentados en sí suscitaron en México un debate sobre el grado de adhesión que el país debía prestar al vecino norteamericano brutalmente agredido por la organización islamista Al Qaeda. El Gobierno estadounidense deslizó su malestar por la tibieza en la respuesta de solidaridad de los mexicanos.

Poco después de los atentados, Castañeda, concedió a Washington el derecho a las represalias bélicas y calificó los ataques terroristas como cometidos también contra México.

Fox declara en EUA después de los ataques a las torres gemelas "luchar al lado del pueblo de Estados Unidos, al lado de su Gobierno, al lado de otras naciones, libres, democráticas (...) para erradicar este grave mal que es el terrorismo". Pero no se olvidó de recordar la "la voluntad de ambos presidentes de volver en el plazo más corto posible a la agenda bilateral, a los temas que tienen que ver con nuestra relación de amigos, de vecinos, de socios, de socios estratégicos que hoy somos".

Fox volvió a reunirse con Bush en casa en 2002 aprovechando dos foros multilaterales que México organizaba, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey del 18 al 22 de marzo, y la X Cumbre de líderes de la Cooperación de Países del Asia-Pacífico (APEC), en Los Cabos, Baja California Sur, el 26 y el 27 de octubre.

En 2004 las reuniones entre Fox y Bush se reanudaron con un franco deseo compartido de superar las divergencias y de solucionar el problema de los trabajadores indocumentados. A un segundo encuentro en Monterrey el 12 y el 13

de enero, con motivo de la Cumbre extraordinaria de las Américas (en la que algunos países latinoamericanos se rehúsan los inicios formales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el primero de enero de 2005-, le siguió la aplazada visita de trabajo de Fox a un Bush dado a concesiones para cortejar al votante hispano en un año electoral, en su rancho en Crawford, Texas, los días 5 y 6 de marzo. Al término del encuentro, el huésped informó que su anfitrión se había comprometido a no aplicar las estrictas normas de control fronterizo a los mexicanos con el permiso especial de desplazamiento entre los dos países y conceder permisos de trabajo temporales a los inmigrantes sin papeles. La sensación de normalización se acentuó en noviembre, durante la XII Cumbre de la APEC, en Santiago de Chile. Allí, Bush indicó a Fox que la firma de un pacto sobre inmigración iba a ser "una prioridad importante" de su segundo mandato.

El 23 de marzo de 2005 Fox se desplazó a Crawford y a Waco para participar con Bush y el primer ministro canadiense, Paul Martin en una cumbre trilateral que supuso el lanzamiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Aparte, Fox y Bush sostuvieron una reunión bilateral de 20 minutos en la que el segundo formuló una nueva promesa: la presentación de una nueva iniciativa para dar un tratamiento integral y satisfactorio a la inmigración mexicana, y su compromiso de venderla ante el Congreso de su país.

En los meses siguientes, sin embargo, la frustración mexicana remontó con fuerza por la implementación por el Gobierno federal de la Iniciativa de Seguridad Fronteriza (SBI), que incidía en el tratamiento policial de la inmigración irregular, y la aprobación (16 de diciembre) por la Cámara de Representantes de la Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y de Control de la Inmigración Ilegal (HR 4437), que entre otras cosas preveía la construcción de una recia barrera de contención física y vigilancia electrónica a lo largo de una parte sustancial, 1.125 km, de la frontera con México.

Posteriormente el encuentro entre presidentes se realiza en la II Cumbre de la ASPAN, en Cancún y Chichén Itzá el 31 de marzo de 2006.

Durante la administración de Fox se trata de institucionalizar el Plan Puebla-Panama. La idea que se enfatizaba era la de brindar al proceso como el principal instrumento impulsor del desarrollo y la integración regionales, beneficiando a los siete países de Centroamérica y a los estados menos desarrollados del sur de México.

Fox fue el anfitrión de la quinta reunión ordinaria del Mecanismo (Tuxtla V) en Mérida, Yucatán, el 27 y el 28 de junio de 2002, y el PPP quedó institucionalizado en Tuxtla VI, en Managua el 25 de marzo de 2004. Meses después, el 11 de noviembre, México se adhería al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en calidad de observador. Este tipo de instrumentos siempre fue objeto de críticas por considerarlo como instrumento que materializaba principios neoliberales.

Las reuniones entre los presidentes de México y EUA se realizaron en trece ocasiones del abril de 2001 a Marzo de 2006. Las temáticas atendidas están referidas a la idea de fortalecer la relación comercial inicialmente, posteriormente la temática predominante, era la seguridad nacional e internacional. Se sabe que buena parte del gobierno de Bush se focalizaba en la atención al tema de terrorismo y no en la temática comercial. El siguiente cuadro refiere esta situación.

#### Reuniones presidentes EUA-México

| Reunión  | Lugar/fecha                             | Temáticas                              |
|----------|---|--|
| Fox-Bush | Febrero de 2001 Guanajuato              | Comerciales, inversión, TLCAN          |
| Fox-Bush | Abril de 2001 Quebec Canada             | Comerciales, inversión, TLCAN          |
| Fox-Bush | 3 Mayo 2001 Washington DC               | Comerciales, inversión, TLCAN          |
| Fox-Bush | Septiembre de 2001 Washington DC        | Comerciales, inversión, TLCAN          |
| Fox-Bush | 4 octubre de 2001                       | Seguridad regional y global, migración |
| Fox-Bush | 22 de marzo de 2002 Monterrey Nvo. León | Seguridad regional y global, migración |
| Fox-Bush | 26 de octubre de 2002 los Cabos BCS     | Seguridad regional y global, migración |
| Fox-Bush | Octubre 20 2003 Bangkok Tailandia       | Seguridad regional y global, zona euro |
| Fox-Bush | 12 de Enero de 2004 Monterrey N. León   | Seguridad regional y global, migración |
| Fox-Bush | 5,6, marzo de 2004 Crawford TX          | Seguridad regional y global, migración |
| Fox-Bush | 21 de Noviembre de 2004 Santiago Chile  | Seguridad global, deuda internacional  |
| Fox-Bush | 23 de Marzo de 2005, Waco TX            | Seguridad, migración                   |
| Fox-Bush | 30,31 Marzo de 2006 Cancún Q. Roo       | Calentamiento global, zona euro        |

Fuente: Secretaría de Comercio. 2000.

Finalmente en el libro *Revolution of Hope: The Life, Faith and Dreams of a Mexican President*, Fox se expresa irónicamente del presidente de EUA George Bush se aprecian frases hacia su "amigo para siempre", al que retrata como "el tipo más gallito que haya conocido en mi vida" y como un "cowboy de pacotilla" que habla un "vergonzoso español de escuela".

### **Gobierno de F. Calderón Hinojosa.**

Los vínculos políticos se aprecian por el lado del papá, Luis Claderón V. quien fue uno de los fundadores del PAN en 1939 y que en varias ocasiones se presentó como candidato a diputaciones en Morelia, y por la vía de la representación proporcional consigue su propósito.

Sus estudios iniciales los realiza en el instituto católico Valladolid. Posteriormente estudia Derecho en la Escuela Libre de Derecho en el Distrito Federal en 1980.

Termina su maestría en el Instituto Tecnológico Autónomo ITAM. Sus actividades políticas con el PAN, se dan cuando colabora en el Instituto de Estudios y Capacitación Política. En 1985 se le designa diputado federal suplente.

El trabajo de Calderón H. dentro de la estructura del PAN se da significativamente cuando Luis H. Álvarez, le encomendó la misión de reconstruir la organización juvenil del PAN, que finalmente dirige. El 4 de diciembre Calderón asumió la candidatura del PAN a la presidencia de la república.

Calderón presenta un plan de Gobierno ordenado en cinco grandes "propuestas": Estado de derecho y seguridad pública; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; desarrollo sustentable; y, democracia efectiva y política exterior responsable.

Calderón presentó el Proyecto de Gran Visión México 2030, punto de partida de su Plan Nacional de Desarrollo. La "gran visión" de Calderón Hinojosa para el año 2030, contemplaba un México metido entre las "cinco economías emergentes más importantes del mundo y probablemente entre las diez más poderosas", donde cada habitante tuviera "ingresos cercanos a los 30.000 dólares, equiparables a los



que hoy tienen las economías desarrolladas", y donde la pobreza extrema estuviera "totalmente erradicada". Sus discursos optimistas se tuvieron que confrontar con una realidad económica desoladora, donde tanto el crecimiento de la economía nacional como la generación de empleo se rezagaron significativamente.

En el terreno comercial, Calderón mantiene la importancia de seguir y mantener la relación con EUA. Promueve los intereses comerciales de libre mercado y trata de consolidar la idea del Plan Puebla Panamá, iniciada en el sexenio anterior. Sus reuniones con el presidente de EUA, se realizan en ocho ocasiones, en las que las temáticas regionales (comercio, inversión, inmigración) y globales (calentamiento global, problemas zona euro) se analizan. El cuadro siguiente refiere esta situación.

### Reuniones presidentes EUA-México

| Reunión        | Fecha/lugar                           | Tópicos                                 |
|----------------|---------------------------------------|---|
| Calderón-Bush  | 21 Abril 2008 Nva. Orleans, Louisiana | Comerciales, inversión, regionales      |
| Calderón-Bush  | 13 Enero 2009 Washington DC.          | Comerciales, inversión, regionales      |
| Calderón-Obama | Enero de 2009 Washington DC.          | Compromisos generales de cooperación    |
| Calderón-Obama | 16-17 Abril 2009, México D.F.         | Comercio, Inversión, Cultura, migración |
| Calderón-Obama | 9-10 Agosto 2009; Guadalajara, Jal.   | Comercio, Inversión, migración          |
| Calderón-Obama | 19-20 Mayo 2010; Washington DC        | Comercio, flujos agrícolas, maquiladora |
| Calderón-Obama | 3 Marzo de 2011; Washington DC        | Comercio, Inversión                     |
| Calderón-Obama | 18 de Junio de 2012; Los Cabos BCS    | Temas regionales y globales.            |

Fuente: Secretaría de Comercio. 2000.

### Gobierno de E. Peña Nieto

Durante el período 2001-2005 se enfatiza la idea de planear desde una perspectiva de largo plazo (25 años), se acude a una manera de planear con enfoque gerencial. En el Plan Nacional de Desarrollo se expresa que un gobierno democrático la planeación participativa es un imperativo. Se expresa además que

es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad. Se expresa además que la visión de largo plazo, denominada visión de México en el año 2025, será definida y analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, para identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo federal y a la sociedad civil.

Durante el período 2013-2018 (gobierno de E. Peña Nieto) el proceso de planeación económica y comercial se apoya en cinco rubros importantes que se desglosan en acciones particulares. Los grandes apartados son: México en paz (busca equilibrio y gobernanza en todos los niveles de gobierno); México incluyente (considera a la población como un actor importante); México con educación de calidad (pondera al sistema educativo como facto vital en la vida del país); México próspero (considerar los elementos económicos, de empleo, de producción, y comerciales como elementos fundamentales); responsabilidad social (enfatisa al contexto internacional esencial para actuar). Los apartados que contienen algunas ideas y preocupaciones respecto al TLCAN los encontramos en el rubro México próspero, en el que se delinearán muy generalmente las ideas de que son importantes para el desarrollo y crecimiento del país el control que se tenga sobre los aspectos macroeconómicos, podemos apreciar que igual que administraciones pasadas, un pilar fundamental es la estabilidad económica, para la cual se delinearán buena parte de los esfuerzos gubernamentales. En este rubro, también se resalta la idea de la creación, generación y estímulo al empleo; se sabe que esta preocupación también ha estado presente en pasados ejercicios de planeación y el millón y medio de empleos anuales, nunca se han logrado. Relacionado con esta idea se encuentra la de las remuneraciones, los salarios competitivos. Este rubro (México próspero) presenta la idea de desarrollar y estimular sectores estratégicos. Se sabe que este rubro siempre ha sido considerado en ejercicios pasados de planeación nacional y en términos de resultados presenta malos resultados; persiste desarticulación sectorial y el crecimiento de las actividades económicas y comerciales ha sido inconsistente.

En el rubro México y la responsabilidad social, es otro apartado dentro del Plan Nacional de Desarrollo que explicita la creencia a los postulados del libre mercado, la movilidad de capitales y la integración productiva. La actual administración (2013-2018) enfatiza la creencia de que la ruta para alcanzar niveles óptimos de crecimiento y desarrollo es el libre mercado, la libre movilidad de los factores de producción.

En este apartado se desglosan algunas estrategias para el fortalecimiento y consolidación de relaciones regionales y bilaterales con los demás países del mundo principalmente Estados Unidos, Canadá, América Latina, Europa y Asia. En la agenda nacional se enfatiza lo comercial, lo tecnológico y lo productivo como aspectos vitales en los procesos de interacción internacional.

Dentro del marco de una relación bilateral EUA - México durante las administraciones de E. Peña y B. Obama, estos han tenido reuniones de alto nivel en tres ocasiones, en general manifiestan su compromiso para avanzar hacia una mayor cooperación. En la reunión del año 2013, enfatizan la idea de competitividad económica; relación bilateral; temas regionales y globales. De acuerdo con los presidentes, la relación EUA-México ha sido benéfica en términos de comercio y flujos de inversión, ya que el año 2012, representó quinientos mil millones de dólares. Se comprometen a institucionalizar un diálogo económico de alto nivel, el cual promueve la productividad, competitividad, el crecimiento económico y la innovación. Se comprometen a consolidar el área de Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica. En esas reuniones se enfatiza la idea de seguridad fronteriza, en este sentido, los presidentes además destacaron la importancia para ambos países de contar con una frontera compartida segura y eficiente. Los presidentes se comprometen a canalizar esfuerzos hacia la reunión del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera Siglo XXI; y acordaron brindar su apoyo a proyectos e iniciativas clave que mejoren la infraestructura, impulsen los esfuerzos de las comunidades locales, faciliten el flujo seguro y legítimo de comercio y personas, e incrementen la cooperación para el cumplimiento de las leyes a lo largo de la frontera.

Los Presidentes Obama y Peña Nieto consideran importante legislar en materia de hidrocarburos en áreas comunes entre los países, así consideran que el acuerdo relativo a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos en el Golfo de México, incrementará la seguridad energética en América del Norte e impulsará la gestión responsable de los dos países del Golfo de México.

### **5.5. Actores Empresariales y sociales (EUA, Canadá, México).**

Los grupos empresariales son actores que justifican y participan en la vida económica de los países. Son agrupaciones con gran capacidad de influencia en sus espacios de interés. Meynaud (1980) refiere que las características de los grupos de presión son: número de miembros, capacidad financiera, calidad de la adhesión, elementos organizativos, estrategias de sensibilización. Sin duda, estas características las condensan los grupos empresariales. Sabemos que a lo largo de la historia la demarcación de lo privado y lo público se han borrado, y actualmente estas dos dimensiones se cruzan y se mezclan. En el caso de los actores empresariales advertimos que sus poderes de influencia no son únicamente las empresas y las cámaras sectoriales, sino también se vinculan con la clase política, con el poder. El entendimiento de su comportamiento y desempeño puede explicarse en los planteamientos de Weber (1981) en la que se presentan un capitalista aventurero y capitalista racional. En este sentido se explica la actuación de los actores empresariales en la consolidación de los procesos de intercambio comercial.

Puede establecerse la existencia de actores empresariales que participan activamente en los análisis, difusión y socialización de la ideología de la globalización y la integración. Son grupos de presión con gran poder económico que desarrollan estrategias y propagandas para enfatizar las bondades de estos procesos comerciales que consideran inevitables e irreversibles. Los distintos y poderosos grupos industriales de los tres países miembros del TLCAN. En el caso de México es de advertir el rol jugado por los grupos empresariales denominados “cuarto de al lado”. Se sabe que las distintas cámaras y asociaciones canalizan las inquietudes del sector empresarial, estas tiene presencia y estructura

organizacional en los tres países integrantes del TLCAN son notables los casos de la Cámara Americana de Comercio; el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI); el Consejo de las Américas; las embajadas de los países; las distintas fundaciones y asociaciones, como la Fundación Heritaje; además de firmas de consultorías (formar opinión y crear confianza de invertir). En Canadá la Cámara Canadiense de Comercio; la Asociación de Fabricantes Canadienses; la Asociación de Banqueros Canadienses; el Instituto C. D. Howe son actores poderosos que participaron y participan en el diseño/rediseño de la agenda en el TLCAN.

Diversos teóricos han referido al peso e influencia de las grandes corporaciones en el diseño de políticas públicas, así, Strange (1999) refiere al retiro o retracción del Estado; Souza (1998) menciona la idea de gobiernos corporativos.

La integración comercial del TLCAN es el eje sobre el que se articulan y cohesionan diversos tipos de solidaridad y cooperación. Desde 1990 se han presentado una serie de contactos entre grupos no gubernamentales canadienses, estadounidenses y mexicanos. Estos han tomado una variedad de formas: visitas a los lugares, recorridos educacionales, talleres; juntas; intercambio de información; estrategias políticas conjuntas; acciones solidarias; presión a los funcionarios de gobierno. La colaboración transfronteriza ha tenido lugar tanto a nivel básico de contacto persona a persona como entre líderes de organizaciones.

Este desarrollo de redes directas de persona a persona en los tres países aumentó en calidad y cantidad, y representa una dimensión novedosa e importante en el área de las relaciones internacionales. Consideramos que este tipo de eventos amplía y puede democratizar los procesos de integración comercial.

Los espacios de discusión sobre el proceso de integración comercial ha permitido a los actores reflexionar y problematizar sus vivencias y experiencias cotidianas. Desde sus perspectivas han permitido extender los alcances de los acuerdos comerciales. En este sentido los procesos de integración comercial han tenido que

extender sus formas y contenidos al sentirse presionados por los argumentos de otros actores. Un proceso que pudo haber sido lineal y mecánico, encontró una serie de demandas sociales que era necesario considerar. Este espacio de discusión e intercambio tuvo impactos en varios niveles: incursión obligatoria en las políticas nacionales e internacionales; búsqueda de intereses comunes más allá de las fronteras; construcción de áreas de influencia; búsqueda de sensibilización de sus respectivos gobiernos. Sin duda el sentido de toda política gubernamental es lo social. La existencia estatal obedece a la satisfacción de demandas ciudadanas. El elemento inicial que se traduce en política nacional es el elemento social, si esta no está implícita en las políticas, estas pierden su razón de ser. En los procesos de integración comercial, los Estados deben ser los portadores de esas demandas; al contener la dimensión social, estos instrumentos se magnifican alcanzando niveles de certidumbre y credibilidad.

La búsqueda de intereses comunes genera la necesidad de colaboración. El traslado de problemáticas desde un marco económico, social y cultural similar o idéntico genera sinergias. Las minorías al verse amenazadas por el Estado, buscan respaldo, respuestas en sus pares. Al sumar voluntades y esfuerzos, el peso de las problemáticas es más llevaderas y son menos sufribles. El verse en el otro constituye la fuerza del nosotros.

En el proceso de integración comercial del TLCAN los primeros en manifestarse fueron los grupos que temían verse afectados negativamente. Sindicatos, industrias y empresa agrícolas sensibles, se cuentan entre los primeros. Se supone que los que confían en recibir efectos positivos también se movilizaran, pero responden más lentamente, mientras los beneficios sean difusos. Luego comenzaron a formarse coaliciones un tanto laxas, que incorporaban grupos con motivaciones y objetivos distintos. Los sindicatos opositores expresaron su temor por la competencia de los productos elaborados en el país, cuyos salarios y condiciones de seguridad en el trabajo y de salud eran muchos más bajos que en EUA. Preveían como consecuencia la pérdida de empleos en este país, tanto por la competencia de productos de importación baratos como la posible emigración

de empresas EUA hacia México para aprovechar las posibilidades de menores costos de producción.

El Canadian Labour Congress (CLC) la central obrera mas poderosa en Canadá que reúne a 2.4 millones de los cuatro millones de trabajadores sindicalizados en ese país fue un actor importante en el proceso de institucionalización del TLCAN. Puede apreciarse un fuerte interés en discutir en torno de las características de inclusión de México al tratado comercial. En términos generales los sindicatos canadienses consideraban que el tratado comercial con los Estados Unidos les era desfavorable. La creación de nuevos empleos pasó de 40000 en 1988 a 26000 en 1989 y a tasa negativa, con pérdidas de 2000 empleos en 1990 (Moncayo, 1990). En Quebec, a mediados de 1991, el desempleo alcanzó la cifra de 12 por ciento, lo cual significó 271000 empleos menos que antes del tratado comercial. Por ramas económicas, en el sector manufacturero se perdieron 165000 empleos. En Ontario, una región próspera y con mercado laboral en expansión, la desocupación pasó de 3.9 por ciento a 6% de la población de la población económicamente activa. En este sentido, y considerando las tendencias de empleo en general desfavorables, entre el sector sindical canadiense, existió desconfianza sobre el tratado comercial. Según una encuesta de Gallup Internacional, levantada en noviembre de 1991, el 59% de los canadienses deseaba que su gobierno se retirara del acuerdo comercial con los Estados Unidos.

Canadá cuenta con importantes organizaciones sindicales como la Asociación quebequense de los Organismo de Cooperación Internacional; el Centro de Estudios y Documentación de América Latina; la Central de Enseñanza de Quebec; la Confederación de de Sindicatos Nacionales; La Federación de los Trabajadores y las Trabajadoras de Quebec; los cuales presionaron para incorporar en el tratado trilateral la necesidad de otorgar formación profesional e indemnizaciones que permitieran atenuar el impacto de los cambios económicos que resultaran de la integración. Asimismo manifestaron una gran preocupación

por promover el respeto a los derechos humanos y democráticos, la mejora de las normas ambientales y la prevención de la rehabilitación del medio ambiente.

La Coalición Quebec consideraba que Canadá no debía participar en el tratado comercial si este no iba acompañado de una carta laboral que protegiera a los trabajadores, en la que se contemplara una nivelación de México con las condiciones laborales de los otros dos países. La postura de Jean Claude Parott, vicepresidente de la CLC fue crítica respecto al TLCAN en cuanto a sus formas y alcances. Esta tendencia se hizo evidente sobre todo en marzo de 2005 cuando los tres países pusieron en marcha la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN, o TLC-plus). Fué creado el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés), formado exclusivamente por los directivos de las más grandes empresas de América del Norte. Respecto a las críticas de las temáticas estas abarcan las áreas de inversión extranjera; petróleo; agrícolas principalmente.

La AFL-CIO es la organización gremial más numerosa y representativa en EUA. Sus posiciones han sido abiertamente adversas al TLCAN. Para este gremio, el TLCAN iba a afectar gravemente a la economía estadounidense, provocando la pérdida de cientos de miles de empleos, e imponiendo salarios mas bajos. Afirmaba que una de las omisiones del tratado era la existencia de un mecanismo que promoviera la mejoría del estándar de vida de los trabajadores, al vincular el acceso a los mercados con la obligación de respetar los derechos del trabajador y de las normas del trabajo.

El Consejo Ejecutivo de la AFL-CIO señalaba que el producto per cápita de México era una décima parte del de EUA; al ser tan desiguales los salarios, el poder de consumo y las prestaciones sociales con la entrada en vigor del tratado comercial, argumentaba, haría que se ampliaran los desequilibrios de manera desfavorable hacia EUA: La AFL-CIO desarrolló una importante actividad de cabildeo para defender su posición en relación con el TLCAN, que fue de especial relevancia en el Congreso de EUA con el candidato demócrata a la presidencia William Clinton. En su presentación ante el Congreso de EUA, en marzo de 1991,



Thomas Donahue, secretario-tesorero de la AFL-CIO mencionó las carencias de estándares sobre el medio ambiente en México, así como la ausencia de derechos sociales y los bajos salarios. En este sentido, mencionó el atractivo e interés de empresas de EUA para aprovechar esta situación e instalarse en México.

Mas tarde se formaron organizaciones intersectoriales "paraguas". Algunas son: Alliance for Responsible Trade. Citicen Trade Campaign. Public citizens congress watch, el brazo de cabildeo de public citizen, fuerte organización tradicionalmente antiempresarial y una de las mas visibles opositores del TLCAN. En la frontera podría observarse trabajo intenso de redes y coaliciones de índole regional, teniendo un par de ellas carácter transnacional: red fronteriza de salud y ambiente integrada por Arizona Toxic Information, Border Ecology Proyect, Comité cívico de divulgación ideológica y enlace ecológico; igualmente importante son el Texas Center for Policy Studies y la Red de Votantes del Suroeste.

Fueron frecuentes sus contactos directos con congresistas. Igualmente organizaron y financiaron algunos viajes de miembros del congreso o de sus colaboradores cercanos a México. Algunos de estos viajes fueron financiados directamente por la AFL-CIO otros por el Economic Policy Institute, el Econmic Strategic Institute entre 1991-1993. Al sentirse en desventajas (gastos de cabildeo) procuraron atraer la atención de la prensa y medios dramatizando problemas mexicanos relevantes.

En el ámbito mexicano, existieron actores no gubernamentales que aportaron valiosos elementos para el entendimiento y problematización de los procesos de integración comercial. El Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) tuvieron un papel importante durante los procesos de negociación del TLCAN. Estas organizaciones generaron cantidad de documentos en torno al proceso de negociación en los ámbitos económicos, laborales, ecológicos. RMALC no se forma como organización opuesta a ultranza frente a la idea oficial del TLCAN, sino en la búsqueda e implementación de un proyecto de desarrollo alternativo al neoliberalismo y por la lucha a la democracia y por el desarrollo regional.

Algunas ideas en el interior de RMALC consideraban que el TLCAN como parte de la misma estrategia que se implementa en 1982, ya que es su formalización jurídica. Consideran que las expectativas de crecimiento estaban dimensionadas con la implementación del TLCAN, ya que la tasa media de crecimiento del PIB alcanza la cifra de 1.55%. Visto en perspectiva histórica, refiere la RMALC, en la etapa Cardenista la tasa media de crecimiento del PIB por habitante es de 2.53%; de 1940-1984 (primario exportador) es de 2.90 %; de 1954 a 1970 (desarrollo estabilizador con sustitución de importaciones) es de 3.41% el período de Luis Echeverría crece de 2.25%; de 1976 a 1982 (exportación petrolera e hiperinflación) se crece a 3.81%; en el período neoliberal se crece a tasa de 0.40%.

Finalmente es importante reflexionar sobre la pertinencia de diálogo básico Estado-sociedad en el diagnóstico y alternativas de solución a problemas sociales, ya que el ejercicio público se condensan y justifica en la satisfacción necesaria y suficiente de las necesidades sociales. Existen diversidad de pensadores sociales que han problematizado algunas dimensiones de esta perspectiva, Vildavsky (1979) enfatiza la idea de formar ciudadanos con capacidad de análisis; Kariel (1972) reflexiona sobre la idea de participación social como un imperativo epistemológico; Salter y Slaco (1981) señalan la necesidad de estimular la intervención de ciudadanos informados en audiencias públicas.

La investigación enfatiza la idea de que la gestión pública necesita un interlocutor válido, que es necesario ubicar, involucrar y hacerlo corresponsable. En la medida en que se asiente este tipo de necesidades en la acción pública estas tendrán un impacto importante, en términos de legitimación y estabilidad.

## **5.6. Objetivos y estrategias**

Algunos intentos reflexivos por vincular este proceso de integración comercial con el rol que jugaron actores como representantes de los Estados, los encontramos en las actuaciones y atribuciones de las distintas comitivas de negociadores;

algunos con mayor experiencias y bagage de negociación, y otros asumiendo roles marginales o un tanto pasivos.

Algunos objetivos de los países a alcanzar con la firma del TLCAN pueden establecerse; en el caso de México el acuerdo permite un acceso abierto y seguro al mercado mas grande del mundo y garantizar el aumento en el flujo del capital externo; asegurar la eliminación mutua de barreras arancelarias y no arancelarias y proceso de resolución de disputas; enfatizar las oportunidades de exportación mexicanas al mercado de EUA; consolidar los proyectos políticos y económicos del grupo en el poder.

Por su parte EUA consideraba el aspecto político en este proceso del TLCAN. De acuerdo con Schott y Hufbauer (1990) el argumento básico para EUA es promover el crecimiento de su muy poblado vecino del sur y ayudar así al problema de inmigración. Por su parte Weintraub (1991) establecía que un México próspero también implicaría un mercado potencial para bienes de EUA en el futuro. La mayoría de los autores estadounidenses consideraba que EUA se beneficiaría si el éxito de la política de comercio exterior abierta se convierte en modelo para otros países en el hemisferio. Debe considerarse además la parte económica como objetivo de EUA con el proceso de libre comercio, así puede establecerse los beneficios en términos de trato nacional para sus inversionistas, protección para la propiedad intelectual de sus empresas y en general un régimen liberal para el comercio de servicios.

Dentro del proceso de integración comercial del TLCAN se ha dicho que al evaluar la conveniencia de aceptar la propuesta de las autoridades mexicanas, el gobierno de Washington considero también la necesidad de apoyar la capacidad exportadora de ese país, a fin de que pudiera cumplir con sus compromisos financieros, sobre todo en vista de que gran parte de la deuda externa mexicana había sido contraída con estadounidenses. (Cummins, 1993: 11-20).

Un México próspero podría ser más capaz de evitar que se produjera oleadas de migrantes hacia su país. Además se buscaba apuntalar la estabilidad de México,

así como asegurar la continuidad de las reformas estructurales mexicanas. Es decir, aunque existieron intereses económicos concretos, fueron razones de política exterior global las que impulsaron al ejecutivo de EUA aceptar la propuesta del TLC. El proceso comercial del TLCAN involucra a países asimétricos la sola comparación EUA-México muestran grados de desarrollo dispares: el indicador territorial, 4.5 a 1; PIB 20 a 1; infraestructura carretera 25 a 1; infraestructura aeroportuaria 11 a 1; reservas internacionales 5 a 1; productividad 8 a 1 Souza (1992). Puede establecerse que estas disparidades iniciales, se mantuvieron y se profundizaron en algunos casos a 20 años de distancia del TLCAN. El efecto de derrame positivo de una potencia hacia sus socios comerciales, en este caso, no se logra con el TLCAN. Los analistas económicos habla sobre la convergencia económica que se busca entre integrante-integrado; Porter (1999) lo explica en su modelo de diamante paralelo; considera que un país poco desarrollado se verá beneficiado, al mantener vínculos con otro (s) que si tienen gran desarrollo.

Respecto a Canadá, puede establecerse que en general es un país comerciante. La tercera parte de su riqueza se deriva del comercio. Mas de la mitad de los bienes que se producen en ese país son para la exportación, por otro lado, también mas de la mitad de los bienes consumidos son importados. Para poder sobrevivir Canadá necesita un acceso seguro y abierto a los mercados mundiales. Durante mas de cuarenta años, Canadá buscó este objetivo por medio de las negociaciones en el GATT, que se complementaban cuando era necesario con tratados bilaterales con EUA, europeos y japoneses. En 1985 el primer ministro Brian Mulroney y el presidente Ronald Reagan declararon que iban a “iniciar un esfuerzo conjunto para establecer un clima en que se creen mayores posibilidades de pronosticar y mayor confianza para que tanto estadounidenses y canadienses puedan planear, invertir, crecer y competir mas efectivamente, uno con el otro y en el mercado global”. De acuerdo con analistas canadienses las preocupaciones del país respecto del TLCAN eran principalmente ser tomado en cuenta para decidir cuales industrias deben estar protegidas y cuales no; respecto a las reglas de origen y en general a los problemas referidos a comercio e inversión.

México, Canadá y los Estados Unidos acordaron que las negociaciones del Tratado Comercial debía cubrir seis áreas substanciales: acceso al mercado, reglas comerciales, servicios, inversión, propiedad intelectual, disputas y controversias.

La política comercial de Estados Unidos es creada y aplicada a través de procesos políticos y legales que descentraliza decisiones, e incrementa la influencia política de grupos de interés; en el caso de Canadá, al ser las figuras públicas las que canalizan las inquietudes de las provincias, son estas las que participan y direccionan las decisiones comerciales; en el caso de México, las figuras públicas, toman decisiones, en el ámbito comercial en atención a lo que dispone tanto el presidente de la república como el presidente de su propio partido, los ciudadanos comunes, tienen una participación marginal en el proceso.

Si consideramos algunos sectores económicos negociados en el contexto del TLCAN puede realizarse un análisis en donde se aprecien el juego de los actores, la confrontación de sus proyectos, sus valoraciones de fuerzas (experiencias y medios de acción) lo que finalmente potencia el entendimiento del proceso comercial. Se considera que el principal actor es el Estado, y que dentro del mismo se encuentran estructurados en dependencias gubernamentales que tienen sus objetivos, comportamientos y criterios. E.U.A y Canadá por proceder de procesos políticos distintos de México, además del Estado propiamente dicho deben considerarse las Cámaras de Comercio (aglutinan a empresarios importadores y exportadores) y las uniones sindicales (caso de Canadá principalmente). Es importante en el análisis de juego de los actores considerar algunos elementos como lo propone Godet (1995). En este sentido, se deben localizar los proyectos y motivaciones de cada actor; identificar sus retos estratégicos y objetivos asociados; jerarquizar los objetivos e identificar las tácticas; evaluar las relaciones de fuerza; formular las caracterizaciones de los eventos, sus rupturas, relaciones de fuerza.

Sabemos que un análisis completo del juego de los actores debe ser holístico y multifactorial para efecto de ser contundente en la elaboración de la problemática

y de sus resultados. Sin embargo creemos que este tipo de ideas (consideración multifactorial) en los ejercicios de planeación pública han demostrado poca capacidad explicativa y predictiva de problemáticas sociales.

Podemos establecer inicialmente cuales constituyen los objetivos, problemas y medios de cada uno de los actores (países). Los problemas constituyen aspectos en contra de los países para alcanzar sus objetivos, si estos son profundos se convierten en un serio obstáculo a superar; en situación contraria, sensibilizando a los otros interlocutores pueden superarse. Los medios constituyen los aspectos que los países utilizan para apoyarse, respaldarse en el proceso de negociación, estos pueden ser desde muy explícitos hasta muy sutiles. En el cuadro siguiente se condensan estos rubros. Se aprecia una confrontación con los demás actores a efecto de determinar sus potencialidades y recursos particulares.

#### TLCAN: estrategia de los actores

| Acción de     | Sobre<br><br>E U A  | CANADÁ   | MÉXICO  |
|---------------|---|--|---|
| <b>EUA</b>    | <p><b>Objetivo:</b> Libre comercio en la región.</p> <p><b>Problema:</b> tiempos electorales; Lentitud del proceso; contexto comercial y financiero internacional adverso.</p> <p><b>Medios:</b> rol de país importante mundialmente; capacidad productiva y tecnológica; asociación con otro país.</p> | <p>Presión para convergencia comercial; ampliar beneficios CUFTA.</p>  | <p>Presión para convergencia; institucionalizar intercambios comerciales; beneficios de tener socio importante.</p> |
| <b>CANADÁ</b> | <p>--Exigir ampliar beneficios CUFTA.</p> <p>--Brindar apoyo otras iniciativas mundiales</p>  | <p><b>Objetivo:</b> Acceso preferencial a los mercados de EUA y México.</p> <p><b>Problemas:</b> Autonomía de provincias; ser país de desempeño medio mundial.</p> <p><b>Medios:</b> Vínculo comercial añejo; ventajas cercanía geográfica; apoyo en otras iniciativas mundiales; alianza con otro país.</p> | <p>--Exigir mayores concesiones comerciales y de inversión</p>  |
| <b>MÉXICO</b> | <p>--Proteger sectores vulnerables</p> <p>--Trato preferencial como país en</p>   | <p>--Acceso al mercado</p>   | <p><b>Objetivo:</b> acceso a mercados de EUA y Canadá protegiendo sectores económicos</p>                           |

|  |            |                   |  |
|--|------------|-------------------|--|
|  | desarrollo | --Minimizar CUFTA | débiles<br><br><b>Problema:</b> atraso tecnológico; limitación de recurso financieros; sectores inproductivos; pobreza; flujos migratorios<br><br><b>Medios:</b> consumo poblacional amplio; alianza con otro país |
|--|------------|-------------------|--|

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía. 1994.

Para efectos de problematización, consideraremos cuatro objetivos estratégicos en el marco del TLCAN: sector agrícola, inversión, servicios (telecomunicaciones y financieros), propiedad intelectual. Estos objetivos representan las áreas donde los actores mantienen convergencia o divergencia.

| Áreas a negociar  | Objetivos asociados   |
|---|---|
| <b>E1. Agricultura.</b> Los países tratan de imponer su concepción de productividad y crecimiento. Sin considerar las desigualdades de un país. | <b>O1</b> Eliminar tarifas. Eliminar licencia. Desreglamentar             |
| <b>E2 Inversión.</b> Los países tratan mantener privilegios en el sector.   | <b>O2</b> Proteger derechos. Trato nacional. Actuación de desempeño       |
| <b>E3. Servicios.</b> Los países buscan mantener privilegios en el sector   | <b>O3</b> Competir con capital. Competir con conocimiento. Desreglamentar |
| <b>E4. Propiedad intelectual.</b> Los países tratan de proteger sus intereses   | <b>O4</b> Proteger patentes. Proteger derechos de autor. Desreglamentar   |

Fuente: elaboración propia em base a Godet. Análisis estructural.

De acuerdo con Godet (1995) es necesario establecer el posicionamiento de cada actor sobre los diferentes campos de batalla y sus objetivos asociados. Puede advertirse que los juegos de alianzas y conflictos entre actores varían de un objetivo a otro. Para un actor dado, la elección consiste en identificar y evaluar las opciones estratégicas posibles y las elecciones coherentes de objetivos y alianzas. Se procede a la elaboración de una matriz con las premisas siguientes: (+1) actor a favor del objetivo; (-1) actor opuesto al objetivo; (0) actor indiferente al objetivo.

## Matríz de posiciones de actores y objetivos

| Áreas Actores | O 1 | O 2 | O 3 | O 4 |
|---------------|-----|-----|-----|-----|
| EUA           | +1  | +1  | +1  | +1  |
| Canadá        | +1  | +1  | +1  | +1  |
| México        | -1  | -1  | -1  | -1  |
| Total (+)     | 2   | 2   | 2   | 2   |
| Total (-)     | -1  | -1  | -1  | -1  |

Puede establecerse inicialmente que todos los objetivos son conflictivos, de ahí la necesidad de conciliar posturas. Puede establecerse que en general el objetivo cuatro propiedad intelectual es el menos conflictivo. De acuerdo con Godet (1995) es necesario transformar la matriz anterior a una matriz transpuesta (poner en columna los elementos que antes estaban en fila) y obtener un producto. El resultado muestra los objetivos que representan dificultad en la negociación, como resulta el objetivo O3 (servicios).

| Áreas Actores | O 1 | O 2 | O 3 | O 4 |
|---------------|-----|-----|-----|-----|
| EUA           | +1  | +1  | +1  | 0   |
| Canadá        | +1  | +1  | +1  | 0   |
| México        | -1  | -1  | -1  | 0   |
|               | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Total (+)     | 2   | 2   | 2   | 0   |
| Total (-)     | 1   | 1   | 1   | 0   |

Fuente: Elaboración propia.



Puede apreciarse además las ideas de convergencia, entre EUA y Canadá y divergencia en el caso de México, en las temáticas negociadas. Finalmente se introduce el concepto de poder.

En una escala de 0-4 se trata de medir el grado de influencia directa e indirecta en las temáticas negociadas. Se aprecia que un poder muy fuerte se encuentra en EUA, un poder promedio se localiza en Canadá y poder simbólico que abarca el rango promedio-escaso mostrado por México.

| Áreas Actores | O 1 | O 2 | O 3 | O 4 |
|---------------|-----|-----|-----|-----|
| EUA           | +4  | +4  | +4  | +4  |
| Canadá        | +2  | +2  | +3  | +3  |
| México        | +1  | +1  | +2  | +2  |
|               |     |     |     |     |
| Total         | +7  | +7  | +5  | +9  |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente podemos establecer que en la consideración de la dimensión actor, sin duda es el Estado el que consolida y formaliza los procesos de integración comercial. Un desglose de esta dimensión problematiza sobre los perfiles y decisiones de la elite política que condensa el poder del Estado. En la investigación se establece que estos elementos mantienen un marco valorativo y cognitivo, el cual les posibilita tomar decisiones gubernamentales.

En el capítulo se plantea que los representantes gubernamentales provienen de distintos partidos políticos, y que sin embargo en asuntos públicos mantienen una convergencia en la apreciación de problemáticas. La característica de pragmatismo domina y caracteriza sus comportamientos.

Finalmente en el capítulo, la categoría estrategia explica que las temáticas abordadas y acordadas presentan una racionalidad económica y política, sobre todo si se considera al actor empresarial (transnacional) que modula su comportamiento en la búsqueda de ganancias y rentabilidad.

En esta dimensión, la característica poder recupera la idea de que un país de primer mundo, como Estados Unidos de manera implícita lo expresa y manifiesta en las distintas etapas del proceso comercial, su poder por tanto, es productivo y estructural. Sus perfiles económicos y comerciales son importantes y tienen un peso específico en los distintos mercados internacionales.

## C A P I T U L O   V I

### PLANEACIÓN PÚBLICA Y RESULTADOS ECONÓMICOS

#### 6.1. Planeación pública

En este apartado se problematiza sobre los procesos de planeación pública y dentro de estos, los rubros comerciales y financieros; ello es importante ya que permite establecer líneas generales sobre los procesos de toma de decisión pública y los resultados cuantitativos y cualitativos en los países. Los procesos de planeación y la consideración de las distintas actividades económicas, son categorías que orientan y dan sentido al quehacer público, como se aprecia, estos han estado presentes en los distintos momentos históricos, ya que se han institucionalizado. Los procesos de planeación pública materializan proyectos de país de los grandes decisores públicos. Estos procesos se ha complejizado ya que además de contener elementos técnicos (económicos, financieros) contiene elementos políticos. En el rubro político, es donde los distintos actores sociales, luchan para trasladar y materializar sus necesidades en los planes nacionales. La pertinencia de la planeación radica en que en este proceso de integración comercial, esta jugó un papel importante. ¿Es importante el proceso de planeación pública para los representantes del gobierno? ¿Por qué se planeó la formalización del TLCAN? son interrogantes que al responderlas complementan el comportamiento de los actores.

La institucionalización de la planificación en el aparato estatal constituye un hecho del siglo XX; esta institucionalización adquiere diferentes caracteres según sea el grado de concentración del poder en el estado y según sea la inserción y las actividades de éste en el desarrollo económico, político, social y cultural.

La planeación comercial y económica en México se da en contextos históricos propios. El primer momento o coyuntura histórica estuvo conformado por la promulgación de la Constitución de 1917 que planteó un nuevo proyecto nacional. En esta constitución se reconoce la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional; otorga facultades al Estado para dar, a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público, y reconoce el dominio nacional de los recursos naturales. Al mismo tiempo, en ella se establecen los mecanismos jurídicos que permitirán la expansión de un sistema de economía mixta, de tal modo que el Estado oriente el uso de los recursos productivos hacia el cumplimiento de objetivos nacionales. En ningún artículo de la Constitución se señalaban atribuciones específicas, expresas, para que el Estado elaborara un sistema nacional de planeación, hasta 1982 en donde se incorpora esta necesidad.

Se aprecia la evolución de las atribuciones gubernamentales, de las instituciones y de los medios para cumplirlas; respecto a la planeación, podemos establecer que las iniciativas e instrumentos se han venido incrementando para responder a las realidades y demandas de los diversos momentos del país. A tal crecimiento no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado político, social y económico; los cuales son origen y fin de las atribuciones, instituciones y medios.

El país ha resentido un crecimiento desigual en los campos de actividad, sectores productivos y áreas geográficas. Ello ha originado por ejemplo, que la actividad agropecuaria haya sido supeditada a las actividades industriales y financieras; y que importantes grupos sociales y regiones queden rezagadas, dando lugar a un proceso de concentración de los beneficios materiales y culturales en grupos reducidos y en espacios geográficos limitados.

Podemos establecer que los esfuerzos de planeación a lo largo del tiempo, revelan que estos siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos, y que no respondieron totalmente a un ejercicio de planeación integral, ni alcanzaron a implementarse de manera definitiva, en parte porque no contaron

con el apoyo político y técnico adecuado o de las decisiones oportunas que se hubieran requerido para llevarlas a cabo. Puede decirse que es en la década de los setenta cuando se intentó llevar a cabo una planeación de fondo, de manera sistemática y programada (Carrillo, 1980).

A partir de la década de los ochenta, los ejercicios de planeación, se convierten en procesos dominados por la lógica del mercado, de la eficiencia y la eficacia; bajo la lógica de modernización pública, el Estado se convierte en un elemento que obstaculiza el proceso de planeación ya que es necesario reducir, privatizar, adelgazar, desregular las actividades del Estado. Los fundamentos macroeconómicos son los grandes ejes sobre los que descansan los ejercicios de planeación. La racionalidad económica-financiera justifican los ejercicios de planeación. Si consideramos los indicadores macroeconómicos, podemos apreciar los distintos matices del desempeño de los gobiernos mexicanos. Estos matices muestran desempeños aceptables, regulares y malos, ya que consolidan logros macroeconómicos en un área y retrocesos en otras.

En los últimos sexenios gubernamentales, podemos apreciar que estos indicadores macroeconómicos no muestran resultados aceptables; el Producto Interno Bruto no ha crecido de manera suficiente para distribuir sus productos a la población, en los gobiernos de Salinas de Gortari, Ponce de León, Fox Quezada, Calderón Hinojosa, Peña Nieto los resultados económicos han sido pírricos y en nada contribuyen a combatir los rezagos sociales. Los resultados de de los productos en las cinco gobiernos han sido: con Salinas de Gortari, la tasa anual promedio de crecimiento económico fue de 3.9 por ciento; con Zedillo y el TLCAN en marcha, tal proporción se redujo a 3.5 por ciento; con Fox bajó a 2.3 por ciento, con Calderón a 1.8 por ciento y en el primer año de Peña Nieto a 1.2 por ciento. De Salinas a Peña Nieto, con un tratado comercial de por medio, el de por sí reducido ritmo de crecimiento se desplomó a la mitad, en medio de privatizaciones, reformas estructurales, rezagos salariales, precariedad del empleo, eventos de corrupción, represiones y desapariciones del sectores sociales.

Podemos establecer que las ideas de planeación se habían propuesto favorecer a la inmensa mayoría y democratizar al país, pero las intenciones habían estado muy por encima de quienes tenían que volverlas realidad; todas las metas establecidas eran razonables pero la pequeñez de los líderes resultó alarmante; tenemos un lienzo de México desdibujado y confuso. (Cossío y Villegas, 1980).

Las ideas de planeación no han sido consistentes y siempre se han privilegiado las metas macroeconómicas. El Estado ha descuidado sectores estratégicos indispensables para un desarrollo; el campo se ha rezagado; se ha descuidado y privatizado el sector energético; el gasto público se ha subordinado a los planes de corto plazo de la iniciativa privada; se ha apoyado de forma acelerada al sistema financiero, el criterio de estabilidad financiera a toda costa, vulneró al Estado y robusteció a los financieros y a las grandes empresas (Casanova, 1990).

Algunos logros económicos, resultados de la planeación pública, durante el período 2013-2018 en el caso de México muestran que el comportamiento de los indicadores básicos ha sido desalentador en los meses iniciales de 2014, lo que ha degradado paulatinamente las expectativas de crecimiento y la generación de empleos, tal y como sucedió el año anterior, cuando se programó una meta, en cada caso de 3.5 por ciento y de alrededor de 700 mil plazas formales. Al final, se ajustó a la baja las predicciones de crecimiento (a 3.1 por ciento en mayo, 1.8 por ciento en agosto y 1.7 por ciento en septiembre). Al final, el producto se desplomó hasta el 1.1 por ciento y, en consonancia, sólo se generaron 553 mil nuevos empleos –485 mil de ellos permanentes–, contra los 1.2 millones requeridos.

La inflación sólo se desvió un tercio de su objetivo (4 por ciento contra 3 por ciento), aunque algunos de sus componentes lo hicieron entre 73 y 200 por ciento (la canasta básica, cuya tasa fue de 5.2 por ciento; los productos agropecuarios, con 6.7 por ciento; los energéticos, con 8.3 por ciento o las tarifas autorizadas por el gobierno con 9.3 por ciento).

Las exportaciones mexicanas en el primer bimestre de 2014 se mantienen débiles. Aumentan 5 por ciento, contra la caída de 3 por ciento de 2013 y el alza de 17 por

ciento de 2012. Las petroleras se contrajeron 5 por ciento (el petróleo crudo en 9 por ciento). Las no petroleras se elevan en 6 por ciento, pero están lejos de su ritmo del mismo bimestre de 2012 (15 por ciento). Si la economía estadounidense crece alrededor de la meta pronosticada por el Fondo Monetario Internacional, en poco contribuirá a la economía mexicana

Los analistas del sector privado han revaluado a la baja sus expectativas del crecimiento mes a mes. Su meta inicial de 3.41 por ciento fue reducida a 3.4 por ciento. Luego a 3.2 y en marzo la ubicaron en 3.09 por ciento. El ajuste se justifica en la inseguridad que priva en el país; en la permanente debilidad del mercado interno y externo; en los costos asociados a la llamada reforma fiscal.

A principios de abril de 2014, Gian Maria Milesi, del Fondo Monetario Internacional, estimó que el crecimiento de México sería del orden de 3 por ciento en 2014; por debajo de la tasa pronosticada para países como Perú (5.5 por ciento), Bolivia (5.1 por ciento), Paraguay (4.8 por ciento), Colombia (4.5 por ciento) o Ecuador (4.2 por ciento).

Desde septiembre de 2012, la Reserva compra mensualmente bonos hipotecarios por 85 mil millones de dólares para inyectar liquidez a la economía, la cual complementó la reducción de sus tasas de intereses de referencia, ubicada por debajo del 0.25 por ciento desde diciembre de 2008. A partir de abril dicha compra se reduciría a 55 mil millones de dólares, aunque la Reserva ha señalado que no retornará a la ortodoxia monetaria hasta 2015 (alza de los réditos), pues aún considera la tasa de desempleo estadounidense (6.7 por ciento, contra su meta de 6.5 por ciento), además de que estaba dispuesta a aceptar que la inflación llegara a 2.5 por ciento, medio punto por encima de su objetivo, con el objeto de evitar la deflación (estancamiento sin inflación). La flexibilidad monetaria y la política fiscal en poco han contribuido a acelerar la economía estadounidense (en 2012 la economía creció 2.8 por ciento y en 2013 1.9 por ciento).

El Fondo Monetario Internacional redujo su estimación del crecimiento mundial de 3.7 por ciento a 3.6 por ciento para 2014. Para Estados Unidos proyecta un ritmo

de 2.8 por ciento, contra el 1.9 por ciento de 2013. El organismo supone que esa modesta expansión favorecerá a México. Sin embargo, en su informe *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2014, señala que “un aumento de 1 punto porcentual del crecimiento en Estados Unidos eleva el crecimiento en los mercados emergentes 0.3 puntos porcentuales en el momento de impacto, y el efecto acumulado sigue siendo positivo más allá de los 2 años posteriores a este impacto, pese al aumento concomitante de las tasas en Estados Unidos”.

Las ideas y preocupaciones para institucionalizar los procesos de planeación de un país, están implícitas como se refiere en los apartados particulares que analizan a los actores, tanto en EUA como Canadá, sin embargo de manera general se aprecia poco desempeño económico de estos países, en el caso de EUA, dado que la tasa de interés de la FED, ubicadas en 0%, no han arrojado los resultados económicos, se prevee revisar su política monetaria para activar el sector económico. Es decir, la planeación económica y comercial a pesar de ser una herramienta fundamental para dirigir la economía, esta no se vincula consistentemente en el desarrollo económico de los países.

Finalmente como se aprecia en la tabla siguiente, en general el crecimiento económico mundial ha disminuido. China ya no crece a los ritmos de dos dígitos acostumbrados. Japón presenta signos de agotamiento económico. La zona euro sigue en un letargo económico. En la zona del TLCAN además es importante considerar el papel de China, principalmente en su relación con EUA. Ha sido favorable para EUA en la década de los ochenta y finalmente se mantiene en un superávit comercial para China, a partir de la firma de un tratado comercial. En 2006 el superávit fue de 232,548 millones de dólares. Es de considerar además de que los inversionistas chinos son los tenedores de títulos y papeles del gobierno de EUA; así como su pertenencia al bloque comercial de los BRICS.



**G-2 PIB MUNDIAL. VAR % 2009-13, ESTIMACION 2014 Y PROYECCION 2015\***

| Selección                  | Variaciones % reales |             |             |             |             |               | Memo: estim 2014 |              |                  | Proy<br>2015<br>(abr) |
|----------------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|------------------|--------------|------------------|-----------------------|
|                            | Variaciones anuales  |             |             |             |             | Prom<br>09-13 | Oct<br>2013      | Abr<br>2014  | Difer<br>oct-abr |                       |
|                            | 2009                 | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |               |                  |              |                  |                       |
| <b>PIB MUNDO</b>           | <b>-0.38</b>         | <b>5.18</b> | <b>3.94</b> | <b>3.22</b> | <b>3.01</b> | <b>2.99</b>   | <b>3.59</b>      | <b>3.59</b>  | <b>0.00</b>      | <b>3.88</b>           |
| <b>ECS AVANZADAS</b>       | <b>-3.44</b>         | <b>3.04</b> | <b>1.72</b> | <b>1.42</b> | <b>1.29</b> | <b>0.81</b>   | <b>2.03</b>      | <b>2.22</b>  | <b>0.19</b>      | <b>2.35</b>           |
| Canadá                     | -2.71                | 3.37        | 2.53        | 1.71        | 2.01        | 1.38          | 2.16             | <b>2.30</b>  | 0.14             | <b>2.37</b>           |
| Estados Unidos             | -2.80                | 2.51        | 1.85        | 2.78        | 1.88        | 1.24          | 2.59             | <b>2.77</b>  | 0.18             | <b>2.95</b>           |
| Alemania                   | -5.09                | 3.86        | 3.40        | 0.90        | 0.54        | 0.72          | 1.40             | <b>1.71</b>  | 0.31             | <b>1.56</b>           |
| España                     | -3.83                | -0.20       | 0.05        | -1.64       | -1.22       | -1.37         | 0.17             | <b>0.87</b>  | 0.70             | <b>0.96</b>           |
| Francia                    | -3.15                | 1.73        | 2.03        | 0.01        | 0.27        | 0.18          | 0.98             | <b>1.03</b>  | 0.05             | <b>1.53</b>           |
| Reino Unido                | -5.17                | 1.66        | 1.12        | 0.25        | 1.76        | -0.08         | 1.87             | <b>2.88</b>  | 1.01             | <b>2.46</b>           |
| Japón                      | -5.53                | 4.65        | -0.45       | 1.45        | 1.54        | 0.33          | 1.24             | <b>1.35</b>  | 0.11             | <b>0.97</b>           |
| Unión Europea              | -4.42                | 1.98        | 1.71        | -0.29       | 0.18        | -0.17         | 1.25             | <b>1.61</b>  | 0.36             | <b>1.79</b>           |
| Zona Euro                  | -4.43                | 1.96        | 1.59        | -0.68       | -0.46       | -0.41         | 0.96             | <b>1.16</b>  | 0.20             | <b>1.46</b>           |
| <b>ECS REZAGADAS</b>       | <b>3.11</b>          | <b>7.52</b> | <b>6.27</b> | <b>5.05</b> | <b>4.69</b> | <b>5.33</b>   | <b>5.07</b>      | <b>4.90</b>  | <b>-0.17</b>     | <b>5.32</b>           |
| <b>Africa Subsahariana</b> | <b>2.62</b>          | <b>5.65</b> | <b>5.54</b> | <b>4.88</b> | <b>4.86</b> | <b>4.71</b>   | <b>6.01</b>      | <b>5.40</b>  | <b>-0.61</b>     | <b>5.52</b>           |
| Sudáfrica                  | -1.53                | 3.14        | 3.60        | 2.47        | 1.89        | 1.91          | 2.93             | <b>2.34</b>  | -0.59            | <b>2.66</b>           |
| América Latina             | -1.26                | 6.01        | 4.59        | 3.08        | 2.72        | 3.03          | 3.11             | <b>2.54</b>  | -0.57            | <b>2.99</b>           |
| Argentina                  | 0.85                 | 9.16        | 8.87        | 1.90        | 4.25        | 5.01          | 2.75             | <b>0.50</b>  | -2.25            | <b>1.00</b>           |
| Brasil                     | -0.33                | 7.53        | 2.73        | 1.03        | 2.28        | 2.65          | 2.50             | <b>1.82</b>  | -0.68            | <b>2.65</b>           |
| Chile                      | -0.91                | 5.69        | 5.73        | 5.45        | 4.23        | 4.04          | 4.50             | <b>3.63</b>  | -0.86            | <b>4.05</b>           |
| <b>México</b>              | <b>-4.70</b>         | <b>5.11</b> | <b>3.97</b> | <b>3.91</b> | <b>1.06</b> | <b>1.87</b>   | <b>3.00</b>      | <b>2.99</b>  | <b>-0.01</b>     | <b>3.49</b>           |
| Venezuela                  | -3.20                | -1.49       | 4.18        | 5.63        | 1.00        | 1.22          | 1.70             | <b>-0.50</b> | -2.20            | <b>-1.00</b>          |
| <b>Asia en desarrollo</b>  | <b>7.70</b>          | <b>9.73</b> | <b>7.88</b> | <b>6.72</b> | <b>6.51</b> | <b>7.71</b>   | <b>6.50</b>      | <b>6.66</b>  | <b>0.17</b>      | <b>6.80</b>           |
| China                      | 9.21                 | 10.45       | 9.30        | 7.65        | 7.67        | 8.86          | 7.25             | <b>7.54</b>  | 0.28             | <b>7.28</b>           |
| India                      | 8.48                 | 10.26       | 6.64        | 4.74        | 4.35        | 6.89          | 5.15             | <b>5.42</b>  | 0.27             | <b>6.35</b>           |
| <b>Com de Edos Indep</b>   | <b>-6.45</b>         | <b>4.95</b> | <b>4.83</b> | <b>3.38</b> | <b>2.06</b> | <b>1.75</b>   | <b>3.36</b>      | <b>2.26</b>  | <b>-1.10</b>     | <b>3.14</b>           |
| Rusia                      | -7.80                | 4.50        | 4.30        | 3.40        | 1.28        | 1.14          | 3.00             | <b>1.33</b>  | -1.68            | <b>2.32</b>           |
| <b>Europ Centrorienta</b>  | <b>-3.42</b>         | <b>4.67</b> | <b>5.40</b> | <b>1.38</b> | <b>2.80</b> | <b>2.16</b>   | <b>2.71</b>      | <b>2.38</b>  | <b>-0.33</b>     | <b>2.88</b>           |
| <b>Med Ote y Noráfrica</b> | <b>2.99</b>          | <b>5.52</b> | <b>3.93</b> | <b>4.08</b> | <b>2.20</b> | <b>3.74</b>   | <b>3.77</b>      | <b>3.20</b>  | <b>-0.57</b>     | <b>4.51</b>           |

(\*) Corrige cifras anteriores. Cálculos realizados para cada país, en su propia moneda

Ref: REc 21/oct/2013 Fuente: UNIT\_ con datos del FMI. *World Economic Outlook (WEO)*, abr 2014.

El caso de los países pertenecientes al TLCAN siguen la misma tendencia mundial, es decir, los procesos de planeación económica como elementos medulares para estos países, modestamente han contribuido en las expectativas de crecimiento. Se espera que la tendencia para el año 2015 sea igual de lenta.

Puede apreciarse que si los países desarrollados mostrarán comportamientos económicos lentos, en este mismo sentido, se aprecia en los países en desarrollo. En términos regionales, si EUA y Canadá mantienen poco dinamismo en sus economías, para los años 2015-2016, la influencia y arrastre hacia la economía de México, será en esa dirección.

La vinculación de los procesos de planeación con los procesos de estrategias comerciales resulta pertinente, en virtud de que los valores de progreso y paz se han vinculado con el comercio y constituyen la base del liberalismo económico y del orden internacional. El rublo comercial y el rublo internacional son elementos que han estado presentes en los ejercicios de planeación pública. Sobre todo si consideramos la interrelación que muestran algunos países en diversos renglones y con la presencia de diversos actores además de los Estados. Las relaciones entre los países actualmente se han intensificado, constituyen relaciones densas y complejas.

Reflexionar sobre la relación entre crecimiento económico y comercio exterior es recurrentemente tema de debates y posicionamientos sobre todo si se revisan las distintas evidencias prácticas, los hechos históricos y los elementos del derecho internacional.

En este sentido, puede referirse que en general las posiciones de pensadores sobre las bondades del comercio-crecimiento incluyen: el crecimiento de las exportaciones ha sido históricamente, superior, al de la producción sobre todo después de la guerra; las ganancias que un país puede sacar del comercio son demasiado grandes como para ser ignoradas; un país no puede salirse de las grandes corrientes internacionales poseedoras de capitales, tecnología y savoir faire (know how).

La OCDE, en este sentido, enfatiza la idea de bondades del trinomio comercio-liberalización-bienestar; refiere que en 1992- 1993 se aprecia un mejoramiento del bienestar tanto para países pertenecientes a la OCDE como países fuera del mismo. Otros organismos internacionales como el GATT (hoy OMC) muestran

resultados de bienestar similares a los de la OCDE. Ambas organizaciones son categóricas cuando afirman que se tienen buenas razones para pensar que las ventajas que los países sacarían de la liberalización del intercambio son superiores; que después de la guerra el comercio internacional y las inversiones internacionales se han incrementado mucho más rápidamente que el PIB.

Estudios comparativos de corte cualitativo de los países de América Latina y de Asia de sus políticas comerciales abre la discusión sobre los factores más cualitativos del crecimiento; así, el estudio de la naturaleza y calidad de la intervención del Estado (compromisos políticos, superación a presiones de grupos de interés, capacidad para disciplinar los distintos actores de la economía) además de la capacidad de la economía para generar su propia dinámica de desarrollo son necesarios.

Sobre la idea de desarrollo, la CEPAL por su parte, reflexiona sobre la necesidad de buscar un cambio estructural. Agrega que la categoría económica que es necesario enfatizar es la eficiencia. Esta categoría debe analizarse tanto desde la perspectiva de Schumpeter (sectores de conocimiento, innovación y difusión del conocimiento) como desde la perspectiva Keynesiana (crecimiento de la demanda interna y externa).

El cambio estructural debe transformar el producto interno, la calidad del comercio internacional, el empleo y el patrón de especialización. De acuerdo con la CEPAL se debe buscar un cambio estructural virtuoso, en el que la política industrial se convierta en competitiva y logre una diversificación de las estructuras productivas. Se prioriza sobre la idea de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante.

La búsqueda de desarrollo, refiere la CEPAL, busca un cambio de las estructuras productivas, un crecimiento y una búsqueda de la igualdad. Es necesario integrar el corto plazo, el largo plazo, las fluctuaciones de los ciclos económicos y el crecimiento.

Finalmente considerando que los ejercicios de planeación y dentro de estos, los ejercicios de planeación comercial, se han institucionalizado y son de carácter obligatorio para los Estados, es pertinente apreciarlos a la luz de las experiencias de integración de países integrantes del TLCAN.

## **6.2. Balance económico, comercial y social.**

Los procesos de integración en un mundo complejo, dinámico e interrelacionado son categorías económicas importantes. Los podemos apreciar como espacios alternativos que implementan los países a efecto de lograr desarrollo y crecimiento económico. En el caso del TLCAN como se ha mencionado anteriormente respondió a los intereses particulares de cada uno de los tres países. El TLCAN arrastra y consolida las distintas asimetrías de los países firmantes. En la historia económica y comercial se muestra como un proceso desigual en los ámbitos económicos, financiero, estructural, y estas asimetrías perduran a veinte años del proceso comercial. En el siguiente apartado se mencionan y plasman algunas disparidades. Se consideran algunos indicadores (puestos de trabajo, productividad, salarios, desigualdad) a efecto de hacer un balance de los mismos.

### **6.2.1. Empleo**

El TLCAN ha producido una ganancia neta decepcionantemente baja en materia de empleo en México. Los puestos creados en la manufactura para exportación apenas han seguido el mismo ritmo que los puestos perdidos en la agricultura debido a la importación. También se ha registrado una disminución del empleo en el sector manufacturero nacional, debido en parte a la competencia de las importaciones y quizás también al uso de insumos extranjeros en las plantas de ensamblaje. Cerca del 30 por ciento de los trabajos que se crearon en las maquiladoras (plantas de ensamblaje para la exportación) en los años noventa han desaparecido. Muchas de estas operaciones se trasladaron a países de salarios más reducidos en Asia, en particular China.

La agricultura mexicana ha sido un perdedor neto en el comercio con Estados Unidos, descendiendo el empleo en el sector en forma brusca. Las exportaciones de Estados Unidos de cultivos subsidiados, como el maíz, han reducido los precios de los productos agrícolas en México. Los pobres en las zonas rurales han soportado la carga del ajuste al TLCAN y se han visto obligados a adaptarse sin el apoyo adecuado del gobierno.

El efecto neto del TLCAN sobre los puestos de trabajo en Estados Unidos ha sido minúsculo, dado el tamaño de la economía de Estados Unidos y la importancia de otros socios comerciales. Los mejores modelos hasta la fecha indican que el TLCAN no ha producido un cambio neto en el empleo o ha significado una ganancia neta muy pequeña de puestos de trabajo.

El antecesor del TLCAN, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA), entró en vigor en 1989 y al principio ocasionó pérdidas sustanciales netas de trabajo en los sectores sujetos al comercio en Canadá. Después de cinco años, las pérdidas cesaron y la fabricación de manufacturas para exportar empezó a aumentar nuevamente. Un decenio después de la aprobación de CUFTA, el empleo en el sector de manufacturas se recuperó hasta llegar a los niveles anteriores al tratado de comercio y ha seguido creciendo moderadamente desde entonces.

### **6.2.2. Productividad.**

La productividad ha aumentado en los tres países durante el último decenio. El TLCAN y CUFTA probablemente desempeñaron una función importante en el crecimiento observado de la productividad en México y Canadá, porque ambos países redujeron sus aranceles profundamente y quedaron expuestos a la competencia de su gigante vecino. En Estados Unidos, el TLCAN probablemente ha jugado un papel limitado o insignificante en el aumento de la productividad por dos razones: los aranceles de Estados Unidos ya eran bajos antes del TLCAN y el comercio con el resto del mundo juega un papel mucho más importante.

El aconsejable crecimiento de la productividad puede haber tenido el efecto colateral imprevisto de reducir la tasa de crecimiento del empleo, ya que la creación de nuevos puestos se redujo a medida que los trabajadores que ya figuraban en las nóminas de sueldos produjeron más.

### **6.2.3. Salarios**

Los salarios reales para la mayoría de los mexicanos son más bajos hoy que cuando el TLCAN entró en vigor. Este sorprendente revés en los salarios es atribuible principalmente a la crisis del peso de 1994 a 1995. Sin embargo, durante el período del TLCAN, el aumento de la productividad no se tradujo en un aumento salarial, como sucedió en períodos anteriores en México. Los salarios mexicanos, por otra parte, están divergiendo, en lugar de converger, de los salarios de Estados Unidos.

Ya que el impacto neto del TLCAN en el empleo en Estados Unidos es reducido, el impacto en los salarios en general es también mínimo. Pero la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados es atribuible en parte al comercio, y el TLCAN como uno de los factores en el intercambio comercial de Estados Unidos probablemente represente una porción del crecimiento observado en la desigualdad en materia de salarios.

Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo levemente mayores en 2002 que cuando CUFTA entró en vigor en 1989, pero los ingresos en el sector manufacturero fueron mejores levemente. El poder adquisitivo tanto en México como en Canadá siguen siendo bajos; aunque Canadá presenta mejoras salariales mayores que México. Productividad en el caso de México es sinónimo de salarios bajos.

### **6.2.4. Distribución del ingreso.**

La desigualdad en materia de ingresos en Estados Unidos registró un aumento durante el decenio anterior al TLCAN y ha seguido incrementándose. La creciente brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados es una de las

causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad.

A pesar de que los ingresos estén relativamente más nivelados en Canadá que en México o Estados Unidos, la desigualdad en materia de ingresos ha registrado una marcada tendencia ascendente desde la puesta en vigor de CUFTA en 1989. El 20 por ciento más rico de los hogares canadienses ha aumentado su proporción de los ingresos nacionales durante el período, mientras que el resto ha experimentado disminuciones. Sólo el 20 por ciento superior de los hogares percibieron ingresos reales más elevados en 2000 que en 1989. Dado que los salarios en el sector manufacturero tuvieron un mejor desempeño que los salarios en la mayoría del resto de los sectores, parece claro que los cambios salariales inducidos por el comercio no fueron la causa del aumento observado de la desigualdad en Canadá. En realidad, una reducción en la transferencia de pagos del gobierno, que juega un papel importante en los ingresos del 40 por ciento de los hogares en la base, explica la mayor parte del cambio. La posibilidad de que un incremento del intercambio comercial debilite la red de seguridad social canadiense fue motivo de inquietud de los detractores de CUFTA, pero no hay pruebas claras que validen una relación causal.

La experiencia de cada uno de los países del TLCAN confirma la predicción de la teoría del intercambio comercial, en cuanto a que en su seno habrá ganadores y perdedores. Los perdedores pueden ser tan o más numerosos que los ganadores, en especial en el corto a mediano plazo. En Canadá, demoró un decenio para que el empleo del sector manufacturero se recuperara de los desplazamientos iniciales ocasionados por CUFTA. En México, los agricultores todavía están procurando adaptarse a los cambios inducidos por el TLCAN.

Los costos de ajuste en el corto a mediano plazo que confrontan los perdedores del intercambio comercial pueden ser graves, y los perdedores suelen coincidir con los segmentos de la sociedad menos capaces de hacer frente al ajuste, debido a aptitudes insuficientes, exiguos ahorros y movilidad limitada. También

debe reconocerse que es posible que haya perdedores permanentes en el comercio, debido a estas limitaciones.

### **6.2.5. México: comportamiento laboral, salarial, productivo y social.**

#### **Empleo**

México posee una abundancia de puestos de trabajo. Las tasas muy elevadas de crecimiento demográfico a mediados de los años setenta se tradujeron en una protuberancia demográfica en la fuerza laboral a fines de los años noventa, a medida que las personas nacidas en años anteriores de alto crecimiento maduraron y empezaron a buscar trabajo. Por otra parte, durante los años ochenta y noventa, las mujeres se incorporaron a la fuerza laboral a un ritmo cada vez mayor, en parte debido a la disminución de la tasa reproductiva, pero también por la necesidad de contribuir al ingreso familiar durante las crisis económicas recurrentes. En términos generales, la fuerza laboral mexicana aumentó de 32,3 millones inmediatamente antes del TLCAN a 40,2 millones en 2002, lo cual significa que México necesitaba casi un millón de puestos por año sencillamente para absorber el crecimiento en la oferta de mano de obra.

La teoría económica indica que la apertura al comercio aumentará la demanda de mano de obra en un país con abundancia de mano de obra y por ende aumentará el número de puestos, los jornales percibidos o ambos. Claramente, ese sería un efecto deseable para un país con una fuerza laboral numerosa y en aumento como México. Sin embargo, en la práctica, el efecto de un tratado de comercio como el TLCAN depende de muchos factores, como qué aranceles redujo o eliminó cada país, con qué rapidez y en qué secuencia. También depende de otras cláusulas negociadas del tratado —y políticas gubernamentales conexas— que inciden en decisiones sobre inversión, producción y puestos de trabajo, y en el saldo general de ganancias y pérdidas provenientes del tratado de comercio negociado.

Con el TLCAN, Estados Unidos redujo los aranceles en la mayoría de las manufacturas mexicanas, registrándose los recortes más grandes en los textiles y



la ropa, seguidos de reducciones más moderadas pero aún significativas en calzado, productos químicos, manufacturas varias y equipo de transporte. Estados Unidos también redujo los aranceles a los productos agrícolas y aumentó las cuotas, aunque uno de los principales productos agrícolas de México, el azúcar, sigue restringido por medio de aranceles y cuotas. Otros cultivos mexicanos enfrentan restricciones estacionales que se prevee eliminar. Entretanto, México redujo los aranceles drásticamente en los productos agropecuarios y prácticamente en todas las manufacturas de Estados Unidos. Algunos aranceles se mantendrán en productos agrícolas sensibles.

El modelo de intercambio comercial entre los dos países sufrió varias modificaciones debido a estos recortes. Desde el punto de vista de México, los cambios acumulativos marcaron el pasaje de un déficit comercial neto con Estados Unidos antes del TLCAN a un superávit comercial neto considerable en 2002. El superávit neto general disfraza un creciente déficit en el comercio agrícola con Estados Unidos más que compensado por un excedente en las manufacturas de exportación provenientes de México. El renglón servicios arroja un pequeño déficit a favor de México.

### **Empleo en el sector de manufacturas.**

El gobierno mexicano sigue el empleo en el sector por medio de dos series de datos aparte. Un estudio abarca las plantas medianas y grandes que representan alrededor del 80 por ciento de la producción industrial, pero excluye el sector de maquiladoras. Otro estudio cubre las maquiladoras, que son plantas de ensamblaje para la exportación. En general, el empleo en el sector manufacturero que no incluye las maquiladoras en México fue menor en 2003 que en 1994, a excepción de las microempresas, que se encuentran principalmente en el sector informal. El empleo en manufacturas sin incluir las maquiladoras se mantuvo en alrededor de 1,4 millones en enero de 1994, descendió bruscamente durante la crisis del peso, luego empezó una recuperación que produjo 91.000 puestos de trabajo adicionales en su mejor momento en mayo de 2000 antes de declinar

nuevamente en los últimos tres años. La baja reciente fue motivada en gran parte por la recesión en Estados Unidos.

Debido a que el TLCAN ha vinculado a México más estrechamente a la economía de Estados Unidos, el ciclo económico de éste último ha llegado a jugar un papel dominante en la suerte económica de México. En mayo de 2003 había 1,3 millones de trabajos en el sector manufacturero sin contar las maquiladoras, alrededor de 100.000 menos que cuando el TLCAN entró en vigor.

El programa de maquiladoras fue creado por México y Estados Unidos en 1965 para permitir importaciones de materiales y componentes a México, exentas de aranceles e impuestos, para su ensamblado y reexportación a Estados Unidos. Se ha concentrado en los sectores de indumentaria, repuestos para automotores y electrónica. El aumento de puestos de trabajo en las maquiladoras no es atribuible principalmente al TLCAN, ya que el programa precede al tratado, pero el TLCAN introdujo recortes arancelarios significativos en la industria de la indumentaria y por ello estimuló al subsector de las maquiladoras.

Al mismo tiempo, el TLCAN inició el proceso de eliminación progresiva de las singulares ventajas tributarias y arancelarias del programa de maquiladoras, al mismo tiempo que concedió similar tratamiento a los fabricantes que no pertenecían a las maquiladoras en México. Muchos observadores esperan que la proporción de exportaciones de manufacturas de México provenientes de las maquiladoras siga descendiendo con el transcurso del tiempo.

Las plantas de ensamblaje de las maquiladoras agregaron alrededor de 800.000 puestos de trabajo entre la aprobación del TLCAN en enero de 1994 y el empleo máximo del sector en 2001. Luego perdieron alrededor de 250.000 puestos hasta mayo de 2003. Actualmente, las maquiladoras emplean cerca de 550.000 trabajadores más de los que empleaban antes del TLCAN.

Las maquiladoras producen casi totalmente para la exportación, de manera que el empleo en ese sector puede atribuirse en gran medida al comercio (aunque no

exclusivamente al comercio generado por el TLCAN). En contraposición, los datos sobre el empleo en el sector manufacturero que no incluye a las maquiladoras mezclan la producción para la exportación con la producción para los mercados nacionales.

Un estudio indica que la participación del empleo en el sector manufacturero, sin incluir a las maquiladoras, asociado con las exportaciones aumentó aproximadamente 500.000 trabajos entre 1994 y 1999 y luego disminuyó. De esos puestos de trabajo, 450.000 se basaban en exportaciones a Estados Unidos. Sólo parte del crecimiento del empleo en el sector de exportaciones, con o sin inclusión de las maquiladoras, puede atribuirse al TLCAN. La devaluación del peso de 1994 a 1995 significó un impulso importante a todas las exportaciones mexicanas, ya que el dólar podía comprar más de dos veces el valor de los productos mexicanos después de la devaluación.

Un estudio de la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (USITC) descubrió que la devaluación del peso de 1994 a 1995 tuvo mayor impacto en el aumento de las exportaciones mexicanas de productos manufacturados a los Estados Unidos que todos los cambios arancelarios relacionados con el TLCAN combinados. Si se utiliza las conclusiones de la USITC sobre el impacto relativo de diversos factores en los cambios que experimentaron las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, los recortes arancelarios del TLCAN podrían explicar alrededor de un cuarto del aumento total en los puestos de trabajo en el sector de manufactura para la exportación con o sin inclusión de las maquiladoras), o el agregado de alrededor de 250.000 puestos, mientras que la devaluación del peso, menores costos de transporte y otros factores justifican el resto.

La realidad indica que durante los años del TLCAN se ha registrado un fuerte crecimiento en el volumen de manufacturas para la exportación, pero un aumento muy decepcionante del empleo en el sector manufacturero. Esta divergencia no

deseada entre la producción de manufacturas y el aumento del empleo surgió en México a mediados de los años ochenta, pero parece haberse profundizado desde la aprobación del TLCAN. Se han ofrecido varias explicaciones sobre este resultado. Una explicación obvia es el aumento de la productividad, que reduce la cantidad de puestos creados en cualquier nivel de exportaciones. Si bien es cierto que la productividad aumentó en el sector manufacturero mexicano durante la mayor parte de los años noventa, las ganancias fueron bastante moderadas, y por sí solas no pueden explicar el crecimiento muy lento en el empleo del sector manufacturero. Un factor que probablemente explique parte del fenómeno es que el sector de manufacturas para exportación en México se basa cada vez más en un modelo de producción en el cual se importan componentes para su procesamiento o armado y posterior reexportación.

La producción dentro de la empresa (intrafirma) llevada a cabo por empresas multinacionales que operan en México en sectores como el de industrias automotrices y de electrónica depende en gran medida de insumos importados. Parece probable que los fabricantes mexicanos que anteriormente proveyeron insumos a grandes empresas del sector manufacturero han perdido una parte significativa de la producción de insumos a los proveedores extranjeros y ello explica en parte la debilidad del empleo en el sector manufacturero.

Otro factor importante en la disminución del empleo en la industria manufacturera nacional es que ciertas manufacturas mexicanas han sido desplazadas directamente por las importaciones. El crecimiento limitado del empleo que se ha registrado en la industria manufacturera para el mercado nacional se ha observado principalmente en empresas muy pequeñas y en el sector informal, con bajas remuneraciones y generalmente sin beneficios. El modelo de manufacturas para exportación en México tampoco ha logrado generar demasiado crecimiento en puestos de trabajo de alta especialización, en áreas como investigación, ingeniería, diseño y contabilidad.

### **Salarios y productividad.**

Los salarios reales de la clase trabajadora hoy en México son inferiores que cuando el TLCAN entró en vigor. A pesar del discurso presidencial de contención inflacionaria, el poder adquisitivo presenta un rezado importante. Los salarios actuales se encuentran por debajo del nivel existente en 1980. La mayor parte de la pérdida de salarios reales observada durante los últimos veinte años puede vincularse a dos períodos de reducciones salariales bruscas. La primera se dio durante la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, cuando la devaluación del peso y las políticas de contracción orientadas a lograr estabilidad macroeconómica y respetar los términos exigidos por los tenedores internacionales de la deuda de México produjo una marcada caída de los salarios.

La segunda disminución ocurrió como resultado de la crisis del peso de 1994–1995. Al devaluarse el peso bruscamente en cada crisis, el costo de los productos importados y la tasa de inflación subieron vertiginosamente, mientras que los salarios estaban restringidos por las políticas gubernamentales monetarias y de fijación de salarios. Los salarios se recuperaron gradualmente después de cada choque macroeconómico. Sin embargo, no aumentaron lo suficiente en cualquiera de los períodos de recuperación como para regresar a los niveles anteriores. Este modelo se aplica a los sectores económicos afectados y no afectados al comercio, al igual que para los empleados de empresas pequeñas, medianas y grandes. Si bien el TLCAN no es la causa de los dos principales reveses en los salarios mexicanos, es sorprendente que un tratado de libre comercio que incrementó las exportaciones y la inversión directa extranjera no haya hecho más para incrementar los jornales y los niveles de vida para el trabajador mexicano promedio —e incluso para los trabajadores en la mayoría de las empresas de exportación— en relación con los niveles anteriores al TLCAN.

La teoría del comercio indica que un país con abundancia de trabajo no calificado (como México) que se abre al comercio experimentará mayores retornos (salarios) para sus trabajadores no calificados. Sin embargo, los salarios de los trabajadores

que producen tanto en las maquiladoras como en otras plantas todavía se encuentran por debajo de los niveles anteriores al TLCAN.

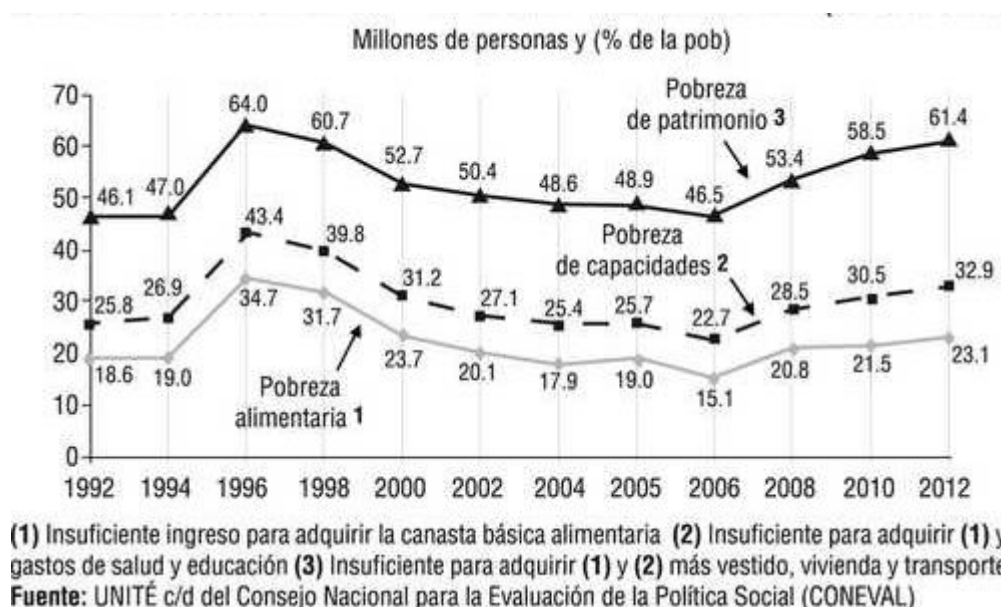
Algunos analistas han sugerido que, por una serie de razones, el comercio aumentó la demanda de mano de obra altamente calificada en México, comparada con la demanda de trabajadores menos calificados. Pero incluso para los trabajadores sumamente educados en el sector de manufactura (como personal profesional, técnico y administrativo), los salarios reales a fines de los años noventa estaban por debajo de los de 1993, con la única excepción de ciertas regiones en la frontera de Estados Unidos. El mismo patrón se aplica a otros sectores de la economía. Los trabajadores con título universitario e incluso estudios de posgrado recibieron salarios reales menores en 2000 que en 1993.

El decepcionante desempeño de los salarios se ha dado a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos ha aumentado desde que el TLCAN entró en vigor. El aumento de la productividad es una condición necesaria para que se den aumentos salariales sostenibles, ya que con el transcurso del tiempo una economía sólo puede consumir lo que produce. Pero una mayor productividad no es suficiente para garantizar aumentos salariales. Los salarios dependerán en parte de la oferta y la demanda en los mercados de trabajo, y en parte de la calidad (y sesgo) de las instituciones que se han establecido determinan cómo se distribuyen los aumentos de la productividad. Actualmente, la oferta en los mercados de trabajo sigue excediendo la demanda en la mayoría de las categorías laborales en México, lo cual aporta al menos una explicación parcial del resultado deficiente de los salarios. Por otra parte, la mayor integración de la producción mundial como resultado del comercio liberalizado y las mejores protecciones para los inversionistas extranjeros ha significado que, para muchas categorías de mano de obra no calificada y semicalificada, la competencia se da no sólo en los mercados nacionales de trabajo sino también a nivel internacional, en la medida que las empresas toman decisiones de producción y contratación externa basadas en parte en el costo de la mano de obra en diversos países.

## Desigualdad y pobreza.

Medir los efectos del comercio sobre la población requiere evaluar el impacto del comercio en la desigualdad y la pobreza, porque las ganancias y pérdidas del comercio no se distribuyen en forma uniforme.

La desigualdad en México es elevada, al igual que en gran parte de América Latina. Ello es motivo de preocupación, dado que socava la estabilidad social y la cohesión política. Por otra parte, está demostrado que las sociedades con economías sumamente desiguales reducen la pobreza menos eficazmente y a un ritmo más lento que las sociedades donde existe más igualdad.



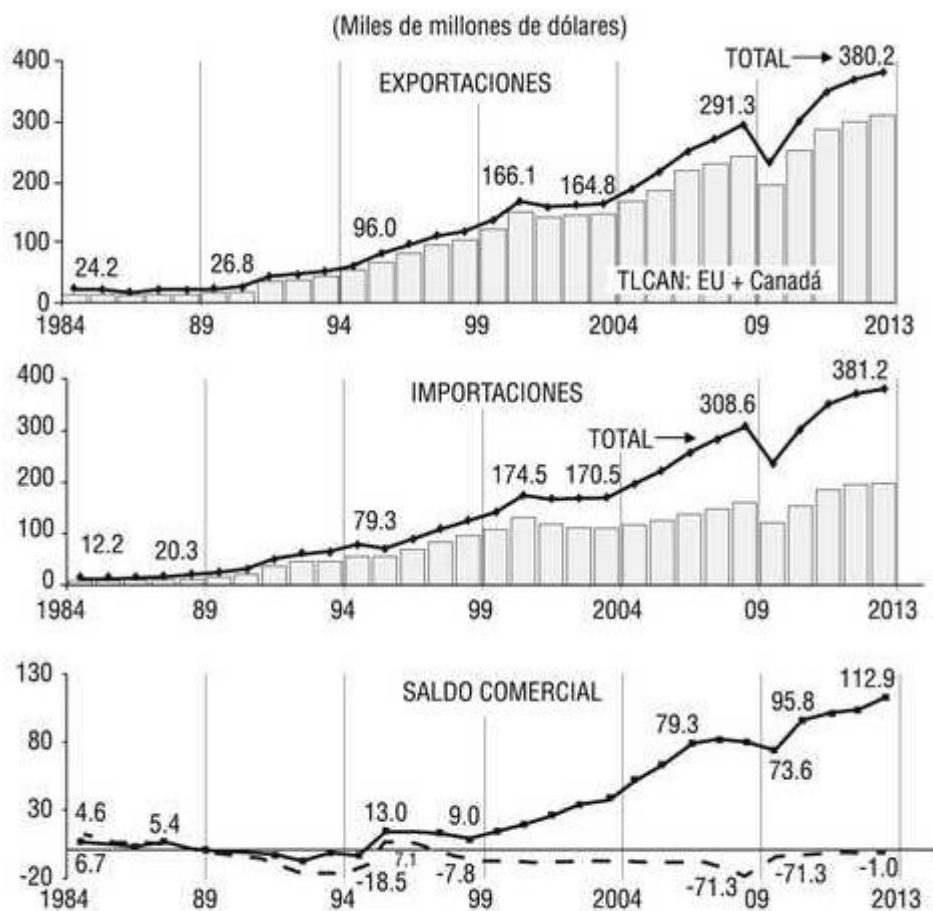
Algunos estudios han revelado además que el crecimiento general se reduce a largo plazo debido a distribuciones de los ingresos sumamente desiguales, lo cual limita los ingresos de toda la población.

La desigualdad aumentó de ahí en adelante durante la mayor parte del siguiente decenio, pero empezó a detenerse nuevamente a comienzo de los años noventa, inmediatamente antes del TLCAN. Sin embargo, desde 1994 la desigualdad ha vuelto a aumentar. Comparado con el período anterior al TLCAN, el 10 por ciento

superior de los hogares han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras que el restante 90 por ciento ha perdido su proporción de los ingresos o no ha registrado ningún cambio.

La proporción de personas que vivían en situación de pobreza extrema en México se redujo durante los años sesenta y setenta (de 61 por ciento a 30 por ciento) y aumentando después de la crisis de la deuda de 1982. Al igual que la desigualdad económica, la incidencia de la pobreza aumentó durante el resto de los años ochenta (alcanzando 41 por ciento para 1989) y luego empezó a descender levemente a comienzo de los años noventa, siendo la tasa de pobreza extrema 31 por ciento cuando el TLCAN entró en vigor. La pobreza ascendió nuevamente durante la crisis del peso de 1994–1995, a más de 40 por ciento, desde entonces ha descendido nuevamente, pero en 31 por ciento la proporción de mexicanos que viven en la pobreza es todavía algo mayor que el nivel observado a fines de los años setenta. Los efectos del TLCAN en la economía mexicana son difíciles de aislar de otros factores que afectan a la economía, como los ciclos económicos en Estados Unidos y las fluctuaciones monetarias. Además, la liberalización unilateral del comercio de México en la década de 1980 y la crisis monetaria de 1995 afectó el crecimiento económico como a los salarios reales.





Fuente: UNITÉ con datos del INEGI, Estadísticas Históricas de México (2009), y Banxico

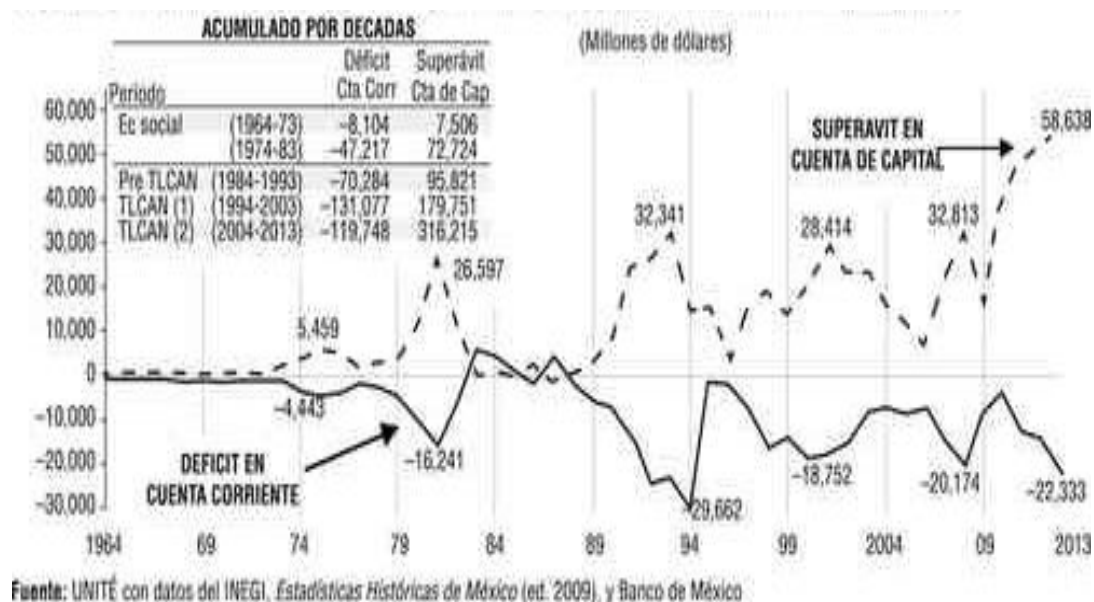
Si bien el TLCAN pudo haber traído beneficios económicos y sociales para la economía mexicana en su conjunto, dichos beneficios no se han distribuido equitativamente en todo el país. El sector agrícola experimentó una mayor cantidad de trabajadores desplazados después del TLCAN, en parte debido a la

creciente competencia de los Estados Unidos, pero también a causa de las reformas agrícolas del gobierno mexicano.

En cuanto a los efectos regionales, inicialmente las condiciones en México parecen haber determinado que los estados mexicanos del norte hayan experimentado mayor crecimiento económico como resultado del TLCAN. Algunos economistas sostienen que, si bien la liberalización del comercio puede reducir las disparidades de ingresos en el largo plazo con otros países, puede provocar además grandes disparidades en los niveles de ingresos dentro de un país.

La existencia de voces que aprecian matices distintos de este proceso comercial es evidente. En un sentido algunos sostiene que si bien no se ha llegado a ese primer mundo, ni que se ha especializado nuestra producción, ni alcanzado los niveles de competitividad anunciados, el TLCAN ha permitido que se avance gradualmente hacia esas temáticas, de otro modo sostienen, la lentitud había sido mayor. Otro coro de voces enfatiza todo lo contrario. En este sentido se argumenta que después de que México tenía un crecimiento del PIB en 7% entre 1961 y 1980. La década de los ochenta, ubica la tasa media anual de crecimiento de 1.2%. Para el período 1994-2003 (con la implementación del TLCAN) la tasa media anual de crecimiento se sitúa en 2.5%, apenas décimas de punto arriba que la tasa de crecimiento medio anual en el período 1984-1993. Existe evidencia, sostienen, que los cambios y avances han sido pírricos, pocos perceptibles.

En términos de resultados en el rubro de cuenta corriente se aprecian en general déficit en los tres principales momentos antes de la entrada en vigor del TLCAN y posterior a su institucionalización. En el período 1984-1993 (Pre-TLCAN) el déficit es del orden de -70.28 Millones de dólares; de 1994-2003 (post-TLCAN 1) el déficit alcanza la cifra de -131.077 millones de dólares; de 2004-2013 (post-TLCAN 2) el déficit se sitúa en -119.748 millones de dólares.



Estos indicadores macroeconómicos indican niveles distintos de integración comercial, financiera y sectorial. A veinte años de la formulación e institucionalización del TLCAN, los resultados no son del todo positivos e importantes. Los escasos rangos posibles de beneficios se han alcanzado modestamente.

#### 6.2.6. EUA: comportamiento laboral, salarial, productivo y social.

##### Empleo

El impacto del TLCAN en la economía de Estados Unidos, el empleo y el bienestar de sus ciudadanos es considerablemente menor que su impacto en México o Canadá. La economía de Estados Unidos es mucho más grande que la de sus

vecinos; depende menos del comercio debido a su enorme (y rico) mercado nacional; y sólo un tercio de su comercio total lo realiza con los signatarios del TLCAN. Por otra parte, los aranceles de Estados Unidos eran sustancialmente inferiores que los de México y Canadá antes del TLCAN (y su predecesor, CUFTA), y sus reducciones arancelarias fueron proporcionalmente mucho menores que los recortes arancelarios de esos países. Como el impacto del TLCAN en la economía de Estados Unidos ha ido en general mucho menor, su impacto en el empleo, los salarios y los ingresos familiares en Estados Unidos es también mucho menor que en México y Canadá.

El impacto real del TLCAN en el empleo de Estados Unidos ha sido motivo de álgidas disputas entre los defensores y los detractores del acuerdo. Se han producido estimaciones con amplias divergencias. En general, los analistas de ambos bandos han estimado el número de puestos en el sector manufacturero apoyados por un determinado nivel de exportaciones, multiplicando luego el aumento de las exportaciones a Canadá y México por esa cifra para arribar a las ganancias de puestos de trabajo. Usando esta metodología, el Representante de Comercio de Estados Unidos estima que se han creado 914.000 puestos de trabajo debido al TLCAN. Los críticos, por su parte, aplican la fórmula multiplicadora a las importaciones, de tal suerte que un estudio atribuye una pérdida neta de 766.000 puestos al TLCAN. Los defensores del TLCAN se resisten a aplicar la fórmula multiplicadora para identificar los trabajos perdidos debido a las importaciones, ya que no existe la certeza de que todos los productos importados sustituyan a los productos que se hubieran producido en Estados Unidos de no existir el comercio.

Sin embargo, queda claro que el TLCAN, como todos los tratados de comercio, ha producido tanto ganadores como perdedores, y por ello las estimaciones que sólo se concentran en los trabajos creados y no en los eliminados no aportan ninguna apreciación sobre los efectos laborales netos del convenio. Por otra parte, esta metodología no distingue entre los cambios en el comercio debido al TLCAN y los

cambios generados por otros tratados comerciales, como la creación de la OMC, y no tiene en cuenta el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en el comercio. Debido a estas limitaciones, las estimaciones del impacto del TLCAN en el empleo, tanto de sus partidarios como de sus detractores, no han logrado ser convincentes.

La Comisión Internacional de Comercio de EEUU (USITC) formuló recientemente un modelo para medir el impacto del TLCAN y otros cuatro tratados de comercio en la economía de Estados Unidos. Este modelo supone que no existe una ganancia o pérdida neta de trabajos debido al TLCAN. Esta presunción se basa en la teoría de comercio, que indica que en las economías con empleo total, la composición de los puestos de trabajo registrará un cambio pero no significará un cambio neto en el empleo total. El ajuste en el mercado laboral se producirá por medio del aumento salarial en los sectores que se benefician del comercio. Sin embargo, el modelo se puede usar para estimar el orden de magnitud de las ganancias o pérdidas de trabajo modificando la presunción sobre la forma en que los mercados laborales se adaptan a cambios en el comercio. El modelo de la Comisión estima que los efectos combinados del TLCAN y CUFTA tuvieron un impacto positivo en la remuneración total a los trabajadores de Estados Unidos de aproximadamente \$10.000 millones en 2005, comparado con una situación hipotética en la que no existen los dos convenios.

El modelo presupone que la totalidad de los cambios se produjeron mediante alteraciones en los salarios. Si supusiéramos, en cambio, que los salarios eran rígidos y que el ajuste total provino de aumentos en el número de trabajos a diferencia de aumentos en los jornales, el modelo de la comisión produciría una ganancia neta máxima de 270.000 trabajos. Sin embargo, en la mayor parte del período desde que el TLCAN entró en vigor, Estados Unidos ha venido registrando empleo total. Con esa condición, es probable que las ganancias del comercio se hayan traducido en salarios más elevados a diferencia de un mayor número de puestos de trabajo. Por otro lado, con el aumento del desempleo en Estados

Unidos en los últimos tres años, es razonable suponer que parte del impacto del TLCAN/CUFTA ahora sería percibido como más empleo a diferencia de mayores salarios.

Ya que los salarios no son rígidos y la economía no experimenta empleo total en este momento, este modelo indica que el impacto general del TLCAN en el empleo en Estados Unidos estriba entre una ganancia neta de 270.000 trabajos y ningún cambio neto. Una limitación importante del modelo de la Comisión, que comparte con otras metodologías, es que no capta el efecto de las decisiones de inversión de mudar la producción de Estados Unidos a México o Canadá. En la medida en que esas decisiones se basen netamente en consideraciones de acceso al mercado (arancelario y no arancelario), el modelo de la Comisión las captará. Pero el TLCAN también incluyó protecciones importantes para los inversionistas de Estados Unidos que no existían antes del convenio, y esos beneficios para los inversionistas también pueden incidir en las decisiones sobre dónde producir. Es necesario profundizar en la investigación y trabajar con modelos para evaluar estos efectos.

Ya sea que el impacto neto del TLCAN en el empleo arroje un pequeño saldo positivo —como sugiere el modelo de la Comisión—, neutro o débilmente negativo, como parecería indicar un mayor análisis, incluso la investigación sobre el impacto de las inversiones, se sabe que alrededor de medio millón de trabajadores en Estados Unidos perdieron su trabajo como resultado del tratado. Si bien es cierto que los trabajos perdidos probablemente fueron compensados por otros trabajos ganados, el impacto sobre los perdedores es motivo de preocupación en el ámbito económico y político. Una fuente útil de información sobre el impacto del TLCAN en la pérdida de trabajos son los datos recogidos por el programa de Asistencia para el Reajuste Laboral debido al TLCAN (TLCAN-TAA). Este programa del gobierno de Estados Unidos proporciona beneficios para los trabajadores afectados por el TLCAN más allá de los incluidos en un programa general de asistencia para el reajuste laboral. Hasta septiembre de 2005, se había

certificado a un total de 575.094 trabajadores por pérdida de su empleo debido al TLCAN dentro del programa de TLCAN-TAA. Un análisis detallado de datos previos del TLCAN-TAA reveló que cerca de la mitad de las pérdidas de trabajos se debían a desplazamiento de la producción a México.

La industria de la ropa/vestimenta produjo el mayor número de certificaciones a quienes perdieron su trabajo, cerca de 28 por ciento de los que podrían acogerse al programa del TLCAN-TAA, siguiéndole la industria de la electrónica (13 por ciento), automóviles y piezas de repuesto (7 por ciento) y metales fabricados (6 por ciento). Otras industrias representaron 5 por ciento o menos de las personas certificadas.

### **Salarios y productividad.**

Dado que el impacto neto del TLCAN en el empleo general en Estados Unidos es reducido, es probable que el impacto sobre los salarios también sea mínimo a nivel nacional. De todos modos, se han producido cambios importantes en la estructura de los salarios en Estados Unidos que la mayoría de los estudios atribuyen parcialmente al comercio; en consecuencia, es probable que el TLCAN explique algunos de los efectos observados. El principal cambio estructural es la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados que se ha observado durante los últimos tres decenios.

Esta divergencia se explica tanto desde la perspectiva tecnológica como la del comercio internacional. Si bien es cierto que las estimaciones del impacto del comercio en la depresión salarial para los poco calificados varían según la metodología del estudio, muchos investigadores atribuyen cerca del 20 por ciento de la mayor desigualdad en materia de ingresos al comercio. Un estudio estima que 40 por ciento de la creciente brecha salarial puede atribuirse a una combinación de comercio e inmigración. Ello es potencialmente pertinente en una exposición del impacto del TLCAN, porque la inmigración de México a Estados Unidos ha aumentado desde que el convenio entrara en vigor. Otros estudios no

analizan el comercio en general sino el crecimiento de las cadenas mundiales de producción, o la contratación externa, que permite a los fabricantes de Estados Unidos mantener los aspectos altamente calificados de los procesos de producción en Estados Unidos al mismo tiempo que envían al exterior las operaciones con mano de obra poco calificada. Ello tendería a incrementar los salarios de la mano de obra calificada (o rebajar los salarios del personal no calificado) siguiendo la oferta y la demanda. En la medida en que el TLCAN redujo las barreras arancelarias para el envío fronterizo de productos intermedios y ofreció mejores garantías para las inversiones, indudablemente contribuyó al crecimiento observado de la producción compartida entre Estados Unidos y México. Sin embargo, esta tendencia es también evidente en lo que se refiere a las además de producción de Estados Unidos que incluyen a muchos otros países de bajos jornales.

Desde principios de los años noventa, el costo laboral unitario ha descendido en el sector manufacturero en Estados Unidos, debido a que la productividad ha aumentado más rápidamente que los salarios. Esta desconexión de la productividad de los aumentos salariales se observa en todos los países del TLCAN. En México, la desconexión comenzó después de la aprobación del TLCAN, y en Canadá empezó después de la entrada en vigor de CUFTA.

En Estados Unidos, la tendencia comenzó en los años ochenta, cuando las manufacturas de Estados Unidos enfrentaron un grave reto en el mercado nacional debido a las importaciones europeas y asiáticas. Si bien es cierto que el hecho de que los salarios no mantengan el mismo ritmo que el aumento de la productividad no pueda atribuirse directamente al TLCAN o CUFTA, queda claro que la mayor integración económica ha permitido a los empleadores captar una mayor parte de las ganancias de productividad de lo que hubiera sucedido en los tres países durante el período en que sus economías estaban menos abiertas al comercio. No es sorprendente que la tendencia en México y Canadá esté tan estrechamente alineada con el advenimiento del TLCAN y CUFTA,



respectivamente, dado que Estados Unidos es el socio comercial dominante de cada país.

La economía de Estados Unidos, por otra parte, se vio más afectada por las reducciones arancelarias multilaterales efectuadas en sucesivas rondas de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), debido a que dos tercios del comercio de Estados Unidos se da con socios comerciales distintos de Canadá y México. Los probables canales de operación de este fenómeno son muchos, incluida la integración de los mercados de trabajo mundiales para ciertos tipos de trabajo mediante la contratación externa y las cadenas de producción, lo cual aumenta la oferta disponible de mano de obra poca y medianamente calificada en relación con la demanda. También es probable que el poder relativo de negociación de la mano de obra sea reducido por la posibilidad de la contratación externa o la reubicación de las plantas, aún cuando no se materialice.

### **Desigualdad.**

La desigualdad económica en Estados Unidos ha estado aumentando durante la mayor parte de los dos últimos decenios. Desde principios de los años ochenta, el quintil más rico (20 por ciento superior) de los hogares en Estados Unidos ha aumentado su proporción de los ingresos nacionales de 44 por ciento a más de 50 por ciento. Entretanto, los restantes cuatro quintiles han visto disminuir su proporción del ingreso nacional. La creciente brecha salarial entre los trabajadores altamente calificados y poco calificados es una de las causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad.

### **6.2.7. Canadá: comportamiento laboral, salarial, productivo y social.**

#### **Empleo.**

El impacto del TLCAN en Canadá no puede comprenderse sin combinar los efectos del TLCAN con los de su antecesor, el Acuerdo de Libre Comercio de

Canadá-Estados Unidos (CUFTA), que entró en vigor el 1 de enero de 1989. El TLCAN incorporó las cláusulas de CUFTA y también liberalizó el comercio entre Canadá y México. Pero el comercio con México sigue siendo una pequeña proporción del comercio total de Canadá: menos de 1 por ciento de las exportaciones canadienses van a México y 3,6 por ciento de sus importaciones provienen de ese país. Por ende, el principal impacto del TLCAN/CUFTA en el empleo en Canadá y la economía canadiense en general puede vincularse a la incorporación de las cláusulas de CUFTA.

De acuerdo con Trefler (2009) las industrias que se vieron más afectadas por los recortes arancelarios canadienses y por ende estuvieron más expuestas a la competencia de las importaciones, el empleo se redujo 12 por ciento. En las industrias orientadas a la exportación que experimentaron los recortes arancelarios más importantes de Estados Unidos y por tanto se beneficiaron más del tratado, no se produjo un aumento del empleo. Enfatiza la idea de la ausencia de una creación neta de empleo en las industrias de exportación. Otros estudios indican que las pérdidas laborales en las industrias de Estados Unidos y Canadá que compiten con las importaciones fueron más que compensadas por las ganancias laborales en las industrias orientadas a la exportación. Esos estudios exhibieron graves deficiencias metodológicas, pero la dirección de los resultados parecía intuitivamente lógica basándose en la teoría del comercio y fueron ampliamente aceptados, a pesar de las pérdidas concretas observadas en los puestos de trabajo.

El estudio de Trefler (2009) pone en duda si es posible inferir un impacto positivo neto en el empleo a partir de la liberalización del comercio, al menos entre dos países industrializados y en el corto a mediano plazo. Trefler (2009) determinó que ambos grupos de industrias experimentaron ganancias de productividad relativamente importantes. En el mediano plazo (en este caso, un decenio), el empleo en el sector de manufacturas canadienses registró una recuperación, y para 1999 alcanzó niveles observados anteriormente en 1989. El incremento se

mantuvo en 2000 y 2001, alcanzando el empleo en manufacturas un pico en 2001 de 3,4 millones de trabajos, alrededor de 250.000 más que en los niveles anteriores a CUFTA, antes de desplomarse nuevamente en la recesión que empezó ese año.

Por otra parte, el sector de manufacturas representa una proporción levemente mayor de la economía canadiense (22,4 por ciento en 2002) que su contraparte en Estados Unidos (20,6 por ciento el mismo año), lo cual indica que las ganancias de productividad pueden haber contribuido a la supervivencia a largo plazo de las manufacturas canadienses, aunque los movimientos de los tipos de cambio también tuvieron indudablemente algo que ver. Las industrias que registraron tendencias laborales positivas hacia fines de los años noventa incluyeron la automotriz y piezas de repuesto para automóviles, electrónica, plásticos y, sorprendentemente, la indumentaria. Esa industria fue sometida a una reestructuración importante, convirtiéndose las operaciones de mano de obra más calificada en una proporción mayor del empleo que la costura y otros trabajos menos calificados.

### **Salarios.**

Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo levemente más elevados en 2008 que en 1989, pero los ingresos del sector manufacturero fueron algo mejores. Ello sugiere que el TLCAN/CUFTA o el comercio en general no tuvo un impacto negativo sobre los jornales canadienses, ya que los ingresos en los sectores no afectados al comercio aumentaron más lentamente que en el sector manufacturero. Al igual que en el caso de México y Estados Unidos, los aumentos de productividad de Canadá superaron en forma significativa los aumentos salariales, tanto en los sectores de manufacturas como en el resto.

### **Desigualdad.**

Los ingresos en Canadá exhiben una mayor igualdad relativa que en México o Estados Unidos, pero la desigualdad ha venido registrando una tendencia

ascendente marcada desde 1989. El 20 por ciento más rico de los hogares aumentó su proporción de los ingresos nacionales, de 40,7 por ciento del ingreso total ese año a 42,8 por ciento en 2000, mientras que los otros hogares experimentaron disminuciones en su proporción. Sólo el 20 por ciento superior de los hogares registraron ingresos reales mayores en 2000 que en 1989. El restante 80 por ciento de los hogares canadienses comprobaron una disminución del ingreso real desde 1989 a 1994 y luego se recuperaron levemente, pero no lo suficiente para compensar la disminución previa.

Dado el mejor desempeño relativo de los salarios en el sector de manufacturas que en la mayor parte de los sectores restantes, parece claro que los cambios inducidos por el comercio en los patrones de ingreso salarial no explican la disminución de los ingresos para el 80 por ciento de los hogares canadienses y la mayor desigualdad económica en Canadá durante la vigencia del TLCAN/CUFTA. Sin embargo, un factor significativo en los ingresos domésticos en Canadá son los pagos de transferencia del gobierno, en particular al 40 por ciento inferior de los hogares, y los mismos disminuyeron debido a los recortes en el financiamiento del Estado de los programas sociales y el cambio de los requisitos de admisibilidad.

Desde que el TLCAN/CUFTA entrara en vigor, la proporción de trabajadores desempleados que recibían beneficios de desempleo descendió de 87 a 36 por ciento. Esta disminución es atribuible a varios factores, incluida la política macroeconómica. Sin embargo, una importante preocupación de los críticos del TLCAN/CUFTA fue que la apertura comercial a Estados Unidos ejercería una presión competitiva descendente en la red de seguridad social de Canadá, que en la mayoría de los casos fue superior a la de Estados Unidos. No puede descartarse que la liberalización del comercio haya sido un factor en la presión descendente sobre el seguro de desempleo y otros beneficios sociales en Canadá, o la causa de mayores brechas en los ingresos familiares disponibles.

En virtud de que las temáticas negociadas han proporcionado resultados simbólicos para los países firmantes del TLCAN, futuras líneas de reflexión sobre el proceso comercial apuntan hacia los sectores de energía y seguridad. En esta vertiente, el tema de seguridad regional (terrorismo, narcotráfico) ha estado presente y es el que domina los futuros encuentros internacionales entre los países.

Puede apreciarse el interés en estas áreas de los principales firmantes del TLCAN si se analizan los foros internacionales, como el foro de líderes de América del Norte, que desde 2005, representa un espacio en el que los representantes estatales expresan su interés y disposición a hacia esos puntos de la agenda trilateral. Los lugares de reunión de dichos foros han sido Cancún Quintana Roo México en Marzo de 2006; en Ottawa, Canadá en Febrero de 2007; en Ontario, Canadá en 2008; en Nueva Orleans, Luisiana en Agosto de 2009; en Guadalajara, México, en 2010.

Las declaraciones de los representantes de estos tres países, expresaron en Washington, en el año 2012 fueron: continuar el fortalecimiento y la cooperación en las áreas: derechos de propiedad intelectual; fortalecimiento en materia de seguridad energética, que implica la seguridad y eficiencia en la exploración de recursos, avanzar en los objetivos de energía y cambio climático. Intercomunicación eléctrica de los países miembros; reconocimiento de la importancia de la convención de Budapest sobre Crimen cibernético; fortalecimiento de la seguridad para los países miembros; combate conjunto a situaciones de crimen organizado transnacional; avanzar y consolidar el sistema de seguridad de América del Norte.

De manera bilateral E.U.A. ha establecido acuerdos de regulación y cooperación en materia de seguridad tanto con México (Declaration Concerning Twenty-first Century Border Management), como con Canadá (Beyond the Border Action Plan: A share Vision for Perimeter Security and Economic Competiveness). Se ha priorizado la categoría regulación, posteriormente se institucionalizó el High Level Regulatory Cooperation Council (HLRCC).

Las temáticas de seguridad y energética, en los últimos años son las que han caracterizado los distintos foros y encuentros internacionales entre los representantes estatales del TLCAN, los esfuerzos para incrementar la cooperación y regulación en la región de América del Norte, siguen los principios y recomendaciones acordados en las iniciativas de seguridad y prosperidad, que establecen: incremento de la competitividad de la región de América del Norte en lo empresarial y económico a través de regulaciones compatibles; convertir las zonas fronterizas en áreas más seguras mediante plan de infraestructura a largo plazo que mejore los servicios, la congestión y eficiente los cruces fronterizos; fortalecimiento de la seguridad energética y protección del medio ambiente mediante el desarrollo de un marco que armonice seguridad energética e intercambio de información; implementar y compartir información para accesos seguros y de calidad de comidas y productos de consumo final; implementar estrategias de ayuda y colaboración en situaciones de emergencia o crisis de los tres países.

A partir de los ataques a las torres gemelas, se ha enfatizado en las agendas trilaterales de los países del TLCAN la idea de recuperar e implementar la institución creada en 2005, es decir, la Asociación de seguridad y prosperidad de América del Norte (Security and Prosperity Partnership for North América (SPP) en inglés, ASPAN en español). En términos pragmáticos implica mayor desconfianza y lentitud en los cruces fronterizos de los países. Desde una perspectiva institucional, se agregan mayores elementos institucionales a los creados por el TLCAN. El grado de avance de las estrategias e instrumentos, es bilateral, y la mayor armonización y consistencia se presentan en la relación EUA-Canadá (common security, common prosperity, consensada en la reunión Bush- Paul Martín en el año 2004.

De manera general y desde una óptica institucional, el Departamento de Estado de EUA es el encargado de coordinar las áreas de seguridad interna y comercio de los países de Canadá y México. En el caso de México existe una obligatoriedad de coordinar esfuerzos en éstos ámbitos de las dependencias gubernamentales

involucradas a través de la Secretaría de Gobernación; además de que promovieron cambios en los artículos 21 y 73 de la constitución mexicana; se desarrollaron iniciativas para lograr un sistema nacional de seguridad en los niveles municipales, estatales y federales y se reconfiguran los conceptos de delito, narcotráfico, crimen organizado. La referencia gubernamental hacia estos compromisos en materia de seguridad y comercio, derivados del ASPAN, las refiere Zedillo en su Sexto Informe de Gobierno, cuando establece que la Ley de la PFP (llamada Gendarmería Federal actualmente) le otorga atribuciones en materia de inspección y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, aduanas, recintos fiscales, garitas y puntos de revisión aduanero; con los mismos fines, actúa sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional, y en la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

Actualmente podemos apreciar que las actividades de prevención, seguridad y control hacia las personas y mercancías siguen siendo facultades de las instancias gubernamentales en materia de seguridad. Se aprecia una mayor movilidad en términos de presupuestos públicos y contratación de personal en estas dependencias, sobre todo si los comparamos con los presupuestos públicos de otras dependencias gubernamentales o si reflexionamos sobre la congruencia de contratación laboral muy dinámica con el crecimiento de la economía lenta.

Respecto al interés en el sector de energía, en la agenda pública de EUA y Canadá, se aprecian elementos de institucionalización. Se sabe que en junio de 2012, el presidente de E.U.A. Barack Obama, hizo extensiva la invitación de México para insertarse en el denominado Acuerdo transpacífico y participar en las negociaciones como miembro. En Febrero de 2012, como sabemos, E.U.A. y México firmaron un acuerdo transfronterizo de hidrocarburos, que establecen directrices y criterios en materia de gas y petróleo en zonas marinas del Golfo de México. Los distintos discursos de los principales tomadores de decisiones

públicas, en materia de energía, que enfatizan la necesidad de desarrollar conocimiento científico en exploración de aguas profundas, que México no posee; la necesidad de adquirir nuevas tecnologías y conocimiento, que México no posee; la necesidad de cambiar el régimen fiscal, organizacional y laboral de Pemex para hacerlo mas eficiente y competitivo; la declaratoria de ineficiencia y liquidación de principales organizaciones en el sector eléctrico; se direccionan y enlazan con los compromisos que a nivel mundial mantiene México. Finalmente para alinear los acuerdos en el marco del TLCAN con el sector de energía, se aprueban las reformas en el sector de energía y las leyes secundarias. Se aprecia que en los últimos 22 años, la capacidad de refinación petrolera del país se ha contraído gradualmente. En los últimos años se importa 100, 000 barriles diarios de crudo ligero de EUA; además de que los informes de gobierno dan cuenta del deterioro y la caída en el índice de utilización de la capacidad instalada en refinación en el período 1994-2015 que se ubica en 89.3% en 1994; 84.6% en 2004 y en el primer semestre de 2015 se ubica en 66%. Canadá como se mencionó anteriormente, un porcentaje considerable de los activos en el sector energía pertenecen a inversiones de EUA.

Finalmente puede establecerse en este capítulo que los países integrantes del TLCAN consideraban el proceso de integración comercial, en su modalidad de tratado comercial, como un elemento valioso para sus economías. Este proceso comercial estaba considerado dentro de sus estrategias macroeconómicas. Generalmente, los procesos de planeación económica y sectorial suponen ejercicios rigurosos de cuantificación y ponderación de variables y escenarios, sin embargo, no necesariamente a mayor rigurosidad y cuantificación los resultados son los esperados. Se puede apreciar que los diversos rubros considerados ofrecen resultados igualmente poco satisfactorios. En el apartado denominado estrategias, se enfatiza la idea de incorporar información sobre los actores para generar los escenarios correspondientes. Sabemos que la categoría poder de negociación es un rubro a considerar.



## C A P Í T U L O VII

### CONCLUSIONES

#### 7.1. Consideraciones generales y conceptuales.

En la investigación se establece la importancia de analizar problemáticas sociales por sus incidencias e implicaciones económicas, comerciales, sociales y culturales. Las razones que explican los acuerdos comerciales se vinculan con las necesidades de los actores públicos que en sus momentos históricos los consideran vitales para la consolidación de su proyecto de país. En la investigación se problematiza sobre la naturaleza y calidad de este proceso de intercambio comercial.

Los intercambios comerciales se han incrementado en cuanto al número de participantes (a nivel global pocos países se encuentran desvinculados de los procesos de importaciones o exportaciones); la naturaleza de los intercambios se han complejizado y abarcan distintos y diversos sectores económicos (se pasa de las materias primas, a las patentes y productos con alto contenido científico); se aprecia competencias y complementación en los intercambios de los distintos bloques económicos (los países no comercian con otro país, sino el intercambio esta respaldado por los bloques económicos a los que pertenecen).

Puede establecerse que las categorías analizadas en la investigación (integración, institución, actor) son explicadas por diversas corrientes teóricas; se resume que son categorías complejas y polisémicas. Las distintas perspectivas teóricas complementan sin duda la visión que se tiene de las mismas. Se establece que en un horizonte temporal cada teoría tienen que complementarse con la aparición de nuevas problemáticas, a efecto de ampliar su capacidad explicativa.

La categoría integración sin duda debe responder a la interrogante ¿Qué o Quiénes se integran? ¿Para que se integra?; y coincidimos con la apreciación de teóricos que justifican la idea de alcanzar niveles de crecimiento y desarrollo para las partes involucradas, si esto no se alcanza existe un serio cuestionamiento a esta categoría.

La categoría institución, se aprecia en su doble dimensión formal-informal y como elemento importante que brinda legitimidad y estabilidad al sistema en su conjunto; los actores, con elementos integrantes de los sistemas sociales, presentan un grado de libertad y subjetividad, y estos se encuentran acotadas por sus propias construcciones (instituciones).

Existe una articulación de lo general a lo particular de estas tres dimensiones se establece en la investigación. En este sentido la categoría total, general e incluyente lo representa el proceso comercial (tratado comercial) que contiene y esta conformado por instituciones, el mismo proceso constituye una institución; se razona posteriormente que las instituciones incluyen a los actores, ya que estos fraguan y delimitan estos espacios; son estos espacios que proporcionan las reglas del juego de los actores; en estos espacios institucionales los actores alcanzan su significado y sentido, fuera de estos espacios, pierde identidad, sentido y coherencia en su actuar.

Como se establece en la investigación los Tratados comerciales, representan procesos poderosos, que instrumentados bajo una óptica social generan expectativas favorables. La mayoría de los planeadores y diseñadores de políticas públicas encuentran en estos procesos comerciales la variable importante que explique y resuelva los problemas de los países. Como se ha apreciado en la investigación, el Estado representado por sus distintos poderes, en los tres países, analizó, sensibilizó e implementó este tipo de procesos. Las economías desarrolladas como EUA y Canadá por su tradición económica y de inversión, de manera persistente, encuentra en la institucionalización de estos procesos una manera natural y única de resolver sus problemáticas nacionales. En el caso de México, como país emergente, su análisis y diseño obedeció a necesidades

políticas y económicas. Dornbusch (1993) consideraba que el no análisis e implementación del TLCAN generaría a la economía mexicana un colapso económico como el del año de 1982, es decir, con fugas de capital, devaluación del tipo de cambio y recesión. Ha veinte años de estar inmersos en el proceso de integración comercial, los resultados se parecen al diagnóstico señalado por Dornbusch.

En la investigación se aprecia esta realidad económica y comercial. La vinculación e imbricación de los tres países resulta medianamente aceptable. A pesar de que se exporta mas hacia EUA, los volúmenes de exportación corresponden a empresas transnacionales entre otros, General Motors, Chrysler, Ford, Volkswagen, Nissan, Hewlett Packard, Nokia, Daewoo, LG, Panasonic, Samsung y Toshiba. Puede apreciarse que los países signantes del TLCAN, esperaban mayores beneficios que los actuales, en un horizonte temporal de veinte años.

Debe entenderse, que los procesos de integración contienen una lógica y sentido, y que están insertos en los modelos económicos generales. Los paradigmas económicos, el neoliberal en este caso, enfatizan y priorizan premisas vigentes e incuestionables, desde sus perspectivas. Sin embargo, el modelo neoliberal, que contiene y postula los tratados comerciales, se ha visto cuestionado repetidamente ya que no ha podido resolver los grandes problemas sociales, y estos por consiguiente se han agudizado dramáticamente. Bajo la lógica neoliberal, los mercados internacionales y los intercambios comerciales y de inversión, son instrumentos eficaces para alcanzar desarrollo económico y social y la paz mundial. En este sentido, la investigación, problematiza este argumento, y establece que en el contexto del TLCAN persisten los rezagos económicos y sociales y es permanente la presencia de los litigios y conflictos comerciales de los tres países. Puede apreciarse, desde las voces de algunos de los actores públicos, la negación a una realidad económica y comercial, en este sentido, Serra Puche, uno de los principales negociadores del TLCAN durante el gobierno de Salinas de Gortari de México, en el año 2014, consideraba que medir “los resultados del tratado comercial con base en las cifras de pobreza y desempleo

que persisten en la actualidad es una evaluación un poquitín injusta, ya que hay muchas cosas que el tratado comercial no resolvió y que no podía resolver”.

El modelo neoliberal, como se sabe enfatiza y prioriza otras premisas, como son la creencia en la libre circulación, ausencias de barreras y obstáculos, adelgazamiento del Estado, poca importancia y consideración a las categorías sociales. En el contexto del TLCAN puede advertirse que en efecto, estas dimensiones fueron consideradas por los tres países. Estados Unidos de Norteamérica es un principal promotor del modelo neoliberal, en sus distintos espacios de influencia, privilegia y exige este tipo de creencias a otros países. Su expansión y poder se aprecian en las distintas instituciones internacionales creadas desde el Bretton Woods hasta nuestros días. Sin embargo en el interior, sus creencias y prácticas son locales y proteccionistas, sobre todo si pensamos en los sectores agrícolas, de inversión y de energía. En la investigación se desprende la idea de que buena parte de los cambios sectoriales implementados por México y Canadá seguían la lógica de EUA, ya que estos cambios eran necesarios para la materialización del TLCAN. Los desgravamientos arancelarios sectoriales; la eliminación de requisitos y permisos comerciales, las normas de origen, el establecimiento de trato nacional de los socios, en materia de inversión; los criterios de desempeño; caracterizan y materializan estas creencias a la libre circulación.

En la investigación se enfatiza de que a pesar del dinamismo de las exportaciones hacia Canadá y EUA es necesario particularizar y analizar el comportamiento. En este sentido, a pesar de que la balanza comercial de México con EUA es positiva sus componentes principales son la maquiladora (mano de obra barata) y el petróleo (recurso natural), en el período 2010-2013 ambos rubros representan más del ochenta por ciento de las exportaciones. Sabemos que la maquiladora supone productividad pero con salarios deprimidos además de generar poco valor agregado, ya que existe desarticulación industrial, cuando en un proceso productivo otras actividades se desarrollan en otros espacios económicos. Así se

aprecia un dinamismo para EUA pero un estancamiento para México en un período de veinte años.

En la investigación se enfatiza que uno de los sectores económicos de México que presenta resultados negativos, a veinte años de implementación del TLCAN fue el sector agropecuario. El sector de EUA al estar dominado por transnacionales y estar respaldado por el Estado, le brindan ventajas importantes al país. La política agrícola y energética de Estados Unidos tiene mucho que ver con el aumento en los precios internacionales de alimentos. Diversos subsidios y otros incentivos desviaron alrededor del 40 por ciento del maíz estadounidense (15 por ciento de la oferta mundial de maíz) a la producción de etanol. Esto provocó el incremento de precios de una variedad de productos agrícolas y pecuarios. Las importaciones mexicanas de productos agropecuarios superaron los veinte mil millones de dólares y el déficit agrícola superó los cuatro mil millones de dólares.

Puede establecerse que la pérdida de soberanía alimentaria con la implementación del TLCAN a veinte años de su existencia, se ha materializado, ya que la productividad y competitividad de los productos agropecuarios como el maíz, frijol, soya se han perdido. La presencia del campesino, en otros tiempos, hijos predilectos del sistema (Warman, 1980) se ha desdibujado y las corrientes migratorias hacia el norte se han intensificado. De acuerdo con Wise (2008) el deterioro y estancamiento del sector agropecuario mexicano, en el marco del TLCAN, presenta las características de era del dumping agrícola (invasión de productos de EUA fuertemente subsidiados) y la era de la dependencia (compras masivas de granos básicos).

Sin duda la problemática de Inversión extranjera directa, constituye un elemento importante que se considera en todo proceso de integración comercial. Así, se busca que los participantes de un proceso de integración comercial, se vean beneficiados de los flujos económicos y financieros en la región y se materialicen en naves industriales, infraestructura y demás activos fijos. De acuerdo con la Cepal (2013) Durante la última década, la renta de IED ha aumentado

notablemente en todo el mundo, en particular a partir de 2003. Esto se debe sobre todo al incremento de los flujos de IED desde los años noventa, que ha aumentado, a la vez, el peso de las empresas transnacionales en la economía mundial. Así como los flujos de IED se han ido desplazando hacia las economías en desarrollo, la renta generada también ha aumentado mucho más en estos países. De acuerdo con la Cepal (2013) de 2002 a 2011 la renta de IED casi se ha multiplicado por cuatro (a precios corrientes) en las regiones en desarrollo, mientras que en los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón aumentó poco más del doble. La Cepal (2013) considera que analizar el comportamiento de los saldos entre ingresos y egresos de esta IED es importante; refiere que mientras que Europa, los Estados Unidos y el Japón, origen de las principales empresas transnacionales del mundo, tienen ingresos por rentas de IED muy superiores a sus egresos por ese concepto, las economías en desarrollo envían al exterior mucho más de lo ingresado. Los destinos de la renta de IED son la reinversión en la filial del país donde opera y la repatriación hacia la casa matriz, inversión en otros países, distribución de dividendos, conservar flujos constantes en la empresa.

En la investigación se enfatiza la idea de que la Inversión extranjera directa hacia sectores productivos de los países pertenecientes al TLCAN no se han consolidado, y que estos corresponden a niveles de reinversión de utilidades generadas en el país. En esta perspectiva, no han fluído, ni en cantidad ni en calidad los volúmenes de recursos financieros esperados. En el caso de IED de EUA a México esta ha pasado de \$ 17 billones de dólares en 1994 a \$ 91.4 billones de dólares en 2011 que representa un incremento de 440%. En el caso de IED de México hacia EUA esta ha sido menor, que la de EUA, tan solo en el año 2011 representó \$12 billones de dólares. La IED se ha canalizado en el sector maquiladora, ya que muchas empresas de EUA ubican sus plantas en México al aprovechar los bajos costos de mano de obra. En el contexto del TLCAN la industria maquiladora se implementa en dos etapas, de 1994-2000 (se otorgan facilidades fiscales y aduaneras) y de 2001- a la fecha (se introduce y consolida el uso de reglas de origen).

Como se sabe el régimen de maquila se implementa en los años sesenta y ha presentado transformaciones en su conformación. A partir del régimen maquilador hoy en día se habla del régimen de la industria maquiladora y servicios de exportación (INMEX). Otro programa instrumentado por México, en el plano comercial, lo constituye el Régimen de Importación temporal para exportación (PITEX), que igualmente otorga estímulos y beneficios fiscales a sus usuarios.

La polarización social existente tanto en México (mas significativamente), y en Canadá, ha veinte años de implementación del TLCAN no se ha podido desterrar. Como se enfatiza en la investigación, los costos sociales de las políticas públicas no es un rubro medular que preocupe y ocupe a las elites de los países. La racionalidad económica domina sus visiones. Se evidencia y materializa la idea de privatizar la ganancia y socializar las perdidas. En el caso de México, en el marco del TLCAN, se cuenta con un actor empresarial multimillonario (segundo en la lista de Forbes debajo de Bill Gates) que convive con 55 millones de mexicanos pobres.

En la investigación se enfatiza que a pesar de la consideración de los ejercicios de planificación pública en el quehacer de los países, estos, principalmente EUA muestran signos de agotamiento económico. Esto es importante considerarlo, en del contexto del TLCAN ya que al no crecer esta economía poco ayudará a sus socios comerciales. En este sentido, algunos economistas como Summer (ex asesor de Obama) y Krugman (premio novel de economía) hablan de estancamiento secular. Desde sus visiones, la única forma de que la economía de EUA se reactive es mediante la ayuda de burbujas o episodios inflacionarios, ya que las tasas de interés de la Reserva Federal, en la última década no ha podido aproximarse a la tasa natural. Podemos apreciar entonces, que las políticas comerciales para incentivar el crecimiento económico de los países, como lo representa el TLCAN, pasan a segundo plano, cuando verdaderamente la preocupación central en la agenda pública es instrumentar políticas monetarias.

En la investigación realizada, se problematiza sobre el concepto de convergencia económica en el marco del TLCAN, que retomando los logros negativos en los sectores agrícola, de inversión extranjera directa, productiva y salarial, esta concepción de cierre de brechas económicas, no se han materializado. Así, a dos décadas del TLCAN, las dos premisas básicas de la convergencia económica, el crecimiento económico y los ingresos per cápita de los países, no se ha consolidado. Algunos teóricos, consideran en este sentido, brindarle al proceso, más tiempo para cerrar esas disparidades, pareciera ser que, para estos analistas, no son suficientes veinte años, para apreciar las escasas bondades del proceso de integración.

Sin duda el TLCAN constituye un ejemplo de proceso de integración desigual. Las diferencias sustanciales se encontraban desde inicios del proceso de integración y se mantuvieron, con sus matices, en México y Canadá, a veinte años de distancia. Analistas y estudiosos consideran que las diferencias estructurales en el marco del TLCAN poco fueron consideradas y resueltas. En este sentido, persisten en México problemas en sus niveles educativos, de innovación, de infraestructura, y en la calidad de sus instituciones. En este mismo sentido se expresan estudiosos y analistas que justifican que la convergencia económica en el marco del TLCAN se vió limitada por las grandes diferencias de la calidad de las instituciones locales; la usencia de innovación dinámica de las empresas; y la carencia de habilidades y destreza de la mano de obra. El Banco Mundial (2005) refiere que el TLCAN era necesario pero no suficiente para el cierre de brechas económicas y que en algunos casos, por ejemplo el empleo en algunos estados, resultó beneficiado, pero en su conjunto, la brecha de disparidad se agudizo a partir de la liberalización comercial.

## **7.2. Consideraciones institucionales**

En términos institucionales, en el entendimiento del TLCAN sus normas y reglas nacen de lo que las prácticas internacionales promedio establecen y a partir de aquí, los países participantes las tratan de alinear a las normativas nacionales o



locales, en el caso de inexistencia para aprehender la problemática, se crearán nuevos entramados legales; las distintas dependencias gubernamentales en sus respectivas facultades arropan e estimulan la gestión y administración de la problemática. Sin duda las dependencias gubernamentales en las áreas de hacienda pública, de comercio, de inversión, aduanera y de seguridad social pública son las que mayormente se involucran. Se aprecian cambios institucionales (nuevas leyes) que en sus distintos ámbitos resaltan la idea de libre cambio y libre movilidad de las mercancías y recursos financieros.

De manera general en el diseño de la política económica de los países, un rubro, la política comercial y arancelaria, está presente en términos de regulación de los intercambios y flujos comerciales y económicos y en atención a la inserción del país en el contexto mundial. En estas dimensiones (comercial y financiera) la consideración institucional está presente y se ha transformado gradualmente para facilitar el comercio internacional.

En el estudio del TLCAN: integración, instituciones y actores, se analizan los articulados que conforma la estructura del TLCAN y los espacios donde se resuelven conflictos y querellas comerciales y de inversión, las cuales presentan rasgos de dinamismos en virtud de que se tienen que enriquecer y complementar para seguir siendo vigentes y con tendencia a consolidar su desempeño; se han incorporado nuevas reglamentaciones que vinculan lo comercial con la seguridad a partir de los ataques terroristas en EUA y de la detección de espionajes industriales y políticos.

En la investigación se establece que la creación de instituciones en los países le brinda un acento importante para lograr su vinculación societal. Sin duda las instituciones brindan significados y orientaciones a los distintos actores. Se establece que las reglas del juego al ser puntuales, específicas alejan cualquier riesgo de ambigüedad en el entendimiento y aplicación. En el marco del TLCAN sus distintos entramados legales van de lo general (presentación del documento y establecimiento de fuertes esperanzas positivas del proceso) a lo específico (distintas áreas de negociación hasta la resolución de controversias) y constituyen

un documento técnico, denso y estructurado. Es técnico en la terminología empleada, las temáticas o áreas de negociación consideran un vocabulario propio y homogéneo practicado en el ámbito comercial; la forma de abordar cada temática requiere de un conocimiento mínimo especializado que sin duda margina a cualquier analista que no lo domine.

La densidad normativa se expresa por el número de artículos que soportan el proceso de integración comercial, similar en densidad a los protocolos de creación y funcionamiento del GATT/OMC o a otros procesos de integración comercial como la comunidad económica europea, aunque en esta última la densidad se explicitaba desde sus objetivos fundacionales. El razonamiento que impera dentro de la consolidación del TLCAN supone que al ser diversas y complejas las relaciones comerciales y de inversión es pertinente abrir el abanico normativo para su aprehensión total. Implica en este sentido que la totalidad de las relaciones comerciales y de inversión queden contenidas y reguladas y que ninguna quede fuera del escudo normativo. En el marco del TLCAN sus 295 artículos desglosados en sus 21 capítulos y secciones evidencian esta densidad y delimitación. Sin embargo el establecimiento de los capítulos XXI y XXII denota cierto excepticismo a las temáticas negociadas y consensadas. Así, son necesarios estos capítulos para delimitar aún más lo que puede dejarse de considerar y regular ya que los procesos comerciales son dinámicos, y esta dinámica brinda variantes y particularidades a ciertas problemáticas. Una problemática al ser dinámica sufrirá transformaciones y cambios respecto a las características iniciales. El ataque a las torres gemelas en EUA influyó para replantear el proceso de integración, en este lapso, el marco que justificaba el TLCAN se congeló y fue necesario incluir otros cuerpos normativos y reorientar el proceso comercial. Es de considerar la premisa de que no necesariamente a mayor densidad normativa ausencia de problemáticas y conflictos. Ejemplos, en este sentido lo constituye el conflicto de tránsito de camiones en importaciones/exportaciones en terreno de EUA, el conflicto surge a inicios de los noventa y se resuelve hasta finales del año 2014, tiempo en el que se discutió, negoció, se norma y regula finalmente. El problema comercial de las

exportaciones de atún mexicano a EUA, constituye otro ejemplo, este problema, surge en la Administración de Clinton en el año 2000 y se norma y regula hasta el año 2009. El problema del azúcar y alta fluctuosa, es un conflicto añejo, se presenta y negocia desde el año 2001 y se norma y regula hasta el año 2008. En general puede establecerse que los principales países desarrollados, EUA y Canadá, practican y canalizan sus querellas comerciales de manera cotidiana.

Puede establecerse que existe una dinámica que se han presentado en los espacios de resolución de querellas comerciales (Comisión de Libre Comercio y los Páneles) de los tres países del TLCAN y que validan el prosicionamiento, de comercio e inversión implica tácitamente conflictos comerciales.

En el proceso comercial del TLCAN al tratar de ser un reflejo, emulación del funcionamiento de instituciones internacionales que sirven de ejemplos acabados (Unión europea, GATT, OMC) trata de reducir la incertidumbre en la práctica económica y comercial. Se reproducen y repiten modelos comerciales que la comunidad internacional valida y practica. No se refresca e innova la creación institucional, al repetir los modelos de integración comercial, los resultados tienen altas probabilidades de ser los esperados.

Las instituciones del TLCAN brindan significados comerciales que son los que se han establecido en el terreno internacional, las distintas reglas tanto comerciales como de inversión o de creación de patentes, brindan significados iguales, en lo regional, que en las esferas mundiales. Podemos decir que estas prácticas comerciales regionales son instrumentos de paradigmas económicos internacionales y conllevan un conjunto de supuestos y creencias. Los marcos valorativos para analizar problemáticas, oportunidades y soluciones, son en el mismo sentido, idénticas. Constituyen una caja de herramientas seguras y validadas por una comunidad económica. Podemos decir que existe un grado de homogenización comercial. Visto así el comercio internacional sigue una rutina. En lo comercial hay una sola manera de entenderlo y realizarlo. Todos los países que quieran importar/exportar o invertir deben integrarse a las distintas agrupaciones comerciales que mantienen una creencia en el comercio exterior como

instrumento eficaz para resolver atrasos económicos, pobreza, conflictos y guerras. El entendimiento y la práctica del terreno comercial se ha socializado y homogenizado a través de la pertenencia a estos espacios comerciales internacionales.

Se advierte en el proceso de integración comercial una estructura. El documento fundacional a pesar de ser técnico tiene coherencia y sentido. Plantea desde un inicio el significado, importancia y alcance del mismo. Explicita sus pilares institucionales, sus facultades y áreas de responsabilidad, cómo se constituirán, que estructura adquirirán, calendarización de sus actividades. Posteriormente detalla y analiza cada temática particular. En sus capítulos finales explica y detalla las instancias y las características del proceso para demandar y exigir justicia y restitución de daños comerciales. La estructura constituye el terreno de juego donde los actores materializarán sus prácticas comerciales. El terreno de juego comercial en el marco del TLCAN es austero y mínimo, pero brinda a sus integrantes orientación y sentido. En la consideración de lo general y de lo específico, de los quehaceres comerciales, sus actores se involucran en el juego comercial.

La forma en que se crea, constituye y faculta tanto a la Comisión de Libre Comercio así como a los paneles respectivos, brinda a los actores reglas elementales; así los países firmantes conocen el proceso comercial, sus derechos, obligaciones; procedimientos para resolver conflictos y controversias. En el comercio internacional la pertinencia de considerar espacios para dirimir controversias, conflictos, conlleva la idea de que en los intercambios comerciales no todo es estabilidad y equilibrio en el mediano y largo plazo. Justificar y documentar inequidad, daño y perjuicio comercial supone cuestionar el diseño institucional. Sabemos que los diseños institucionales mantienen una capacidad de respuesta en un horizonte temporal, pasados estos, y ante cambios del entorno, estos tienen que actualizarse para no perder vigencia y utilidad.

Como se aprecia en la investigación, la dimensión institucional en sus rubros normas, recursos financieros, personal es importante analizarlos a efectos de

apreciar sus utilidades. En el marco del TLCAN la no consideración de estructuras complejas y densas supone un diseño institucional flexible. Esta característica brinda un margen de maniobra presupuestal a los países. La administración y mantenimiento de las instituciones del TLCAN no representan una fuerte carga financiera para los países, son estructuras pequeñas, flexibles y ad hoc como el caso de los paneles, que se integran, cada vez que se presentan querellas; los expertos son contratados por destajo, de tal forma que solo temporalmente formaran parte de la plantilla laboral. Al no representar una erogación alta la administración y mantenimiento es controlable y manejable. Financiera y económicamente cualquiera de los países integrantes del bloque, puede sufragar los recursos sin mayores angustias y preocupaciones.

Dentro de la dimensión institucional, es importante revisar las instancias y los tiempos que implica una resolución final y definitiva en materia comercial. Investigaciones realizadas ponen en evidencia el poder, en términos de facultades, de las instancias de EUA sobre las de Canadá y México. Las instituciones de EUA adquieren en lo local relevancia y preponderancia y confieren a otro nivel de importancia, las instituciones creadas en el marco del TLCAN. Es decir lo local influye en lo regional. Las ideas proteccionistas y de interés nacional condicionan su actuar. Sin embargo, si se considera, que gradualmente se van conociendo y documentando este tipo de prácticas, las autoridades de EUA deberán modular y disminuir este tipo de prácticas. En términos de los importadores/exportadores en la búsqueda de la verdad comercial, es necesario emplear y desplazar a expertos con documentación probatoria, lo que genera un costo extra al proceso comercial.

El involucramiento de instituciones comerciales nacionales de cada uno de los países integrantes, genera un atraso importante, en las resoluciones finales de algún conflicto comercial dentro del TLCAN. Las instancias de cada país manejan y controlan sus tiempos y sus procedimientos. Obedecen a sus propias lógicas y protocolos que generalmente brindan lentitud al proceso comercial. Pueden apreciarse formas específicas y contradictorias tanto de instituciones creadas en el

TLCAN como de las instituciones de cada país miembro. Se pretende que a futuro los países miembros armonicen y alinien, aún más, sus prácticas jurídicas.

El establecimiento de la dimensión institucional informal, se aprecia en los diseños elementales, básicos del TLCAN. No existe una gran cantidad de estructuras institucionales, la Comisión de Libre Comercio y los Páneles resuelven prácticamente las distintas problemáticas comerciales del Bloque. Si consideramos que la Comisión tiene un ropaje ejecutivo y ad hoc le brindan mayor flexibilidad institucional al proceso comercial. La presencia de flexibilidad institucional brinda, igual que estructuras complejas, orientaciones y sentidos. Los países miembros aceptan y obedecen las reglas y disposiciones. Al igual de entramados legales densos, los países miembros constriñen y modulan su comportamiento. A pesar de ser estructuras flexibles, proyectan y generan confianza y certidumbre. Al ser estructuras flexibles han sedimentado entre los participantes comerciales la idea de obediencia ya que esta les brinda mayores beneficios para todos. Las estructuras flexibles del TLCAN brindan sentido de pertenencia al grupo comercial.

La dimensión institucional informal proporciona a los distintos actores formas y maneras de resolver los distintos desequilibrios administrativos y comerciales; los países participantes creen en las instituciones flexibles y por ello participan en el proceso, no se mantienen escépticos o pasivos.

Podemos finalmente reflexionar sobre futuros ejercicios que de análisis institucional deben realizarse. A veinte años del establecimiento del TLCAN sus instituciones han tenido una capacidad de respuesta ante las problemáticas planteadas, han establecido resoluciones finales para los conflictos comerciales. En la esfera bilateral las distintas instituciones han brindado a los actores los espacios necesarios para plantear y canalizar sus problemáticas. Los recursos para su administración y mantenimiento han fluído normalmente, sin embargo, existen voces, que desde los espacios de la práctica comercial misma, de los espacios académicos, y de los espacios políticos proponen y exigen mayor desempeño. En este sentido, sin duda, es importante fortalecer la idea de perfeccionamiento

institucional. Toda institución se perfecciona cuando incorpora voces y críticas de su establecimiento y funcionamiento. En la práctica comercial se debe recuperar la idea de legitimidad; las instituciones se legitiman cuando en sus facultades y resoluciones son objetivas e imparciales; las instituciones se legitiman cuando sus resoluciones son oportunas en tiempo y no generan costos o desembolsos extraordinarios. Estas serían las dimensiones que las instituciones del TLCAN deben reconsiderar a futuro.

Sin duda las experiencias del proceso de integración comercial indican que los países presentan y defienden un conjunto de motivos para cooperar, los cuales en ocasiones presentan dificultad de capturar y detallar en su totalidad para todo investigador. A esta característica del proceso comercial habría que incorporar la idea de dinamismo del proceso mismo y del contexto para delimitar su característica compleja. Puede establecerse en este sentido, que el proceso comercial no es perfecto y depende para su avance gradual a niveles más densos de compromisos de la buena voluntad de los signatarios. Consideramos que en todo momento debe enfatizarse un sentimiento común en el comportamiento de sus participantes. La presencia de diferencias y conflictos explicitan las características de imperfección del tratado comercial, aunque es necesario evitar las interpretaciones controvertidas y el oportunismo para avanzar en su maduración y perfeccionamiento.

En el contexto del TLCAN interrogarse sobre la manera en que estas instituciones están operando, si son eficientes, si es importante complementarlas, enriquecerlas, suponen reconocer su utilidad y potenciar su eficacia. Como se aprecia en la investigación, existen instituciones que se establecieron aun antes de que se firmaran los acuerdos comerciales, estas funcionan, casi de manera bilateral, y en algunos casos se observan ciertas flexibilidades. Los distintos grupos y subgrupos creados (comités técnicos de cada una de las distantes áreas) siguen operando y presentan algunos avances. De acuerdo a una idea pragmática no existe interés de Canadá o EUA de avanzar a niveles más densos y complejos de acuerdos e institucionalidad.

### **7.3. Consideraciones sobre los actores.**

En la investigación se enfatiza la idea de que en la materialización de procesos de integración económica y comercial un papel destacado lo desempeñan las élites (gubernamentales, políticas, empresariales, académicas); ya que son estas las partes visibles en el actuar público al direccionar los caminos y sentidos públicos en los espacios económicos, sociales y culturales. En la investigación se dimensiona la idea de que son este tipo de actores los que se erigen como dignos y legítimos representantes de una realidad en la cual hay que actuar para asegurar significados específicos.

El proceso de consolidación de valores (creencias, significados) de estos actores, se establece en la investigación, se proporciona en los espacios sociales primarios y secundarios. Las raíces familiares determina cercanía y cotidianidad de problemáticas, brinda formas de entender problemas y determinar soluciones; En la investigación se establece que en el caso de EUA, la mayoría de los actores importantes, presidentes particularmente, provienen de familias privilegiadas y aristócratas (con la excepción de B. Obama por su origen afroamericano); en el caso de Canadá igualmente, la mayoría de sus primeros ministros, desde Mulroney hasta S. Harper, provienen de familias acomodadas, que si bien no tenían establecido este rango, sus preocupaciones familiares eran distintas del ciudadano promedio canadiense, en este sentido eran familias beneficiadas. En el caso de México, los cargos de presidente de la república, tiene raíces familiares importantes; en su mayoría la atracción y fascinación por lo público proviene de algún familiar (tatarabuelos, abuelos, tíos que tuvieron algún cargo político), con excepción de E. Zedillo, cuyo vínculo político fue trabajar en el Banco de México. En el caso mexicano, ejercicio públicos o cargos políticos implica poder y por tanto posicionamiento social.

La formación profesional, de estos actores, es fundamental para consolidar un conjunto de normas y valores. La inclinación por disciplinas como la economía y las finanzas supone un tipo de orientación cuantitativa; implica un dominio y



legitimación disciplinaria de herramientas matemáticas y de cálculo para el entendimiento de problemáticas sociales, como lo representan los procesos de integración comercial. Galbraith (1990) refiere que desde 1929 los consejos directivos y de vigilancia de la mayoría de grandes empresas y corporativos eran dominados por estos profesionales. En el caso de E.U. A, los principales actores, no son economistas o financieros, aunque sí hombres de negocios (negocios internacionales) pero si se respaldan y apoyan en estos profesionales. La influencia y poder de estos profesionales, con presencia en otras carteras públicas importantes o en su papel de asesores de la presidencia, caracterizan a las problemáticas sociales como cuantitativas o racionales. En el caso de México, se enfatiza y dimensiona el papel de estos profesionales, lo que supone que son los más dignos y capacitados para ocupar esos puestos. Stiglitz (1990) enfatiza la idea de que a nivel mundial México ocupa un lugar importante en términos de cuadros profesionales mejor preparados en estas disciplinas. La carencia de esta capacidad disciplinaria, en altos puestos públicos, es subsanada por cuerpos asesores especializados en estas disciplinas. En Canadá, en los cargos de primeros ministros, desde el siglo XIX se enfatiza el perfil y preparación en estas disciplinas. Los países pertenecientes al TLCAN valoran y legitiman profesionales que provengan de universidades reconocidas internacionalmente, esto brinda homogenización de saberes y por tanto lecturas estandarizadas y estables ante problemáticas sociales. En este sentido, todo problema social, por muy complejo que sea, tiene raíces y soluciones monetarias. El dinero, su control y gestión explica y justifica todo.

Los clubes o asociaciones, como parte de espacios institucionalizados, existe una homogenización de saberes, creencias, valores. Es importante considerar de que a pesar de que en estos clubes y asociaciones existe variedad y multiplicidad de socios o participantes, es decir, conviven empresas grandes, medianas y pequeñas; altamente especializadas conviven con organizaciones que no lo son; no supone pluraridad, inclusión, democracia, ya que en el ejercicio de las mismas, existen socios o miembros con mayor poder (aportación) que dirigen y coordinan el actuar de los demás; en el ejercicio de acciones directivas o de vigilancia son

siempre los mismos los que participan; en este sentido se habla de prácticas verticales, centralizadas. En la investigación se señala que la pertenencia a clubes y asociaciones posibilita el establecimiento de redes y contactos para una vinculación profesional primero en el terreno privado y posteriormente en la esfera pública de los actores.

La característica de lo social, encuentra en la relación élite-espacio social su trascendencia e importancia; así, la construcción de significados y sentidos, se materializa dentro de una parcela de poder, es decir, cuando las élites se insertan en espacios públicos y tienen la facultad de erigirse como grandes jueces y árbitros. Desde estos espacios públicos, sus lentes formativos son los que direccionarán su actuar y toma de decisiones. Los valores e intereses son componentes de las interacciones de los actores. Son los que movilizan apoyo a ciertos programas económico, comerciales, sociales. Los intereses son constructos generados por el sistema. La política moviliza orientaciones de valor mediante las cuales puede observarse construcciones inconsistentes de intereses de modo generalizado.

Los procesos de decisión de las élites ante distintos eventos sociales nunca es objetivo, imparcial; su subjetividad se explica mayormente por un conjunto de creencias, conocimientos, opiniones que practican y desarrollan dentro del grupo social, político al que se pertenece.

En la investigación se presentan los marcos o contextos en los que los actores se desempeñan, conteniendo estos, rasgos institucionales; estos son importantes en virtud de que influyen y modelan el actuar de los actores. Son espacios que brindan a los actores insumos, informaciones, ideas para entender el mundo y actuar en consecuencia. Así se establece que un marco contextual general se encuentra en el establecimiento del paradigma económico de los tres países. Los tres países del bloque al creer en el comercio internacional y los procesos de integración comercial presentan afinidades valorativas del contexto; de este modo, creen firmemente en que los grandes problemas sociales que aquejan a sus

respectivos países se resuelven mediante el establecimiento y formalización de estos procesos. Existe también, una creencia, en consolidar espacios internacionales (instituciones comerciales GATT, OMC) para direccionar las prácticas comerciales y de inversión.

En la investigación se establece que los grandes cambios sociales, económicos y culturales, una vez establecidos, son sin duda portadores de un conjunto de valores, creencias, que se comunican y socializan. Algunas categorías como progreso, razón, democracia, justicia han orientado y direccionado a las sociedades. Representan, sin duda, palabras que generan creencia, fascinación y obediencia. El progreso siempre se ha relacionado con la ciencia y la técnica. Implican promesa de lo mejor. Generan expectativas y fascinaciones cuando se promueven disciplinas como electrónica, biología molecular; cuando se habla de fisión del átomo y exploraciones del cosmos. Generan creencias y fascinaciones sociales cuando el sistema dimensiona las ideas de suplir la fuerza de los hombres, prolongar la habilidad de las manos, ampliar la capacidad intelectual, con máquinas y equipos tecnológicos.

En el aspecto económico, la consideración de modelos económicos, el capitalista o neoliberal, permite y potencia, también la socialización de valores y expectativas.

Dentro de la perspectiva económica, la dualidad Estado- mercado, generará discusión y debate, y alrededor de estas categorías se ubicarán distintas perspectivas económicas. Para nuestra investigación, esto resulta importante, ya que en estos posicionamientos económicos, se producen, desarrollan y socializan creencias y valores. En general dimensionar el papel del Estado, implica considerar a este como el gran actor y árbitro social. En esta perspectiva, el Estado se involucra, dialoga, consensa, y decide los distintos asuntos sociales. Dentro de esta línea de pensamiento económico se sitúan las corrientes keynesianas y sus variantes. Los instrumentos de política económica, gasto público, políticas fiscales y monetarias consideran y privilegian impactos benéficos en el plano social.

Dentro de la perspectiva económica, dimensionar la categoría mercado supone creencia y fascinación en un espacio que equilibra, regula de manera eficiente a los distintos actores. Se enfatiza la creencia hacia la libertad de movilidad de los factores de producción. Los valores equilibrios y eficiencia potencian la estabilidad, crecimiento económico y finalmente avance a nuevos estadios, dentro de esta perspectiva económica se sitúan las corrientes mercantilistas, liberalistas, monetaristas, neoliberalista. Los instrumentos de política económica, gasto público, políticas fiscales y monetarias consideran y privilegian los indicadores macroeconómicos (Producto interno bruto, inflación, tipo de cambio, tasas de interés) mientras que las consideraciones de los elementos sociales están ausentes y marginales.

La investigación analiza la idea de la multilateralidad y la bilateralidad en el aspecto comercial y de inversiones. La primera categoría supone que son los espacios internacionales institucionalizados donde un conjunto de países plantean y dirimen sus demandas comerciales y de inversión, estas gradualmente se van transformando, a un nivel de capacidad de respuestas y de legitimación, le suceden situaciones de desconfianza, agotamiento y crisis. La bilateralidad por tanto, se erige como espacio más cercano, próximo, en que pocos países se vinculan. La escasez de actores y la necesidad de resolver en el corto plazo sus problemáticas son sus características. Estos espacios maduran y perfeccionan al estar respaldados por instituciones que direccionan el comportamiento de sus participantes. En la investigación se enfatiza el interés histórico de EUA de vincularse con America Latina en general y con México y con Canadá en particular. Los perfiles históricos que mantienen los países en el mundo, son los que se trasladan y materializan en sus relaciones regionales. EUA con su perfil hegemónico observa a la región latinoamericana en general como un gran mercado susceptible de comprar mercancías, valores y creencias económicas, las ideas de panamericanismo e imperialismo expresan estas preocupaciones. La interlocusión con sus vecinos del norte, como se enfatiza en la investigación, contiene elementos históricos. La vinculación con México y Canadá tenía

elementos informales y poco explícitos hasta finalmente institucionalizarse. Históricamente existía una vinculación comercial en esta región.

En los procesos de formalización e institucionalización comercial y de inversión mundial un papel importante lo representa el Estado. En la investigación se sostiene que existen cambios y transformaciones mundiales sociales, económicas y culturales, y que estos inciden en su comprensión y caracterización. Sin embargo, son los estados, los que diseñan y socializan las reglas del juego de los demás actores. En sentido estricto, y siguiendo las ideas de Morgenthau (1966) y Waltz (1979) el sistema internacional es un sistema de Estados soberanos, se convive con otros actores, pero el Estado guarda celosamente su libertad y autonomía. En los procesos de integración comercial estos son necesarios para canalizar, formalizar e institucionalizar el interés de un grupo social. En la investigación se problematiza de que la globalización económica ha incrementado la interconexión entre los Estados. De este modo, los diagnósticos y tentativas de resolución de problemáticas públicas involucran otros espacios, otras jurisdicciones. Los acontecimientos mundiales han potenciado un incremento de cooperaciones económicas y políticas más allá de sus propias fronteras. En la investigación se señala que las cooperaciones más allá de las fronteras entre estados pueden ser con características de interestatal (relaciones de estados miembros), transgubernamental y transnacional (incluye actores no estatales). En la investigación se enfatiza que en el marco del TLCAN la cooperación adquiere la característica de intergubernamental ya que son los Estados los que diseñan, implementan y controlan, a través de sus instituciones, sus distintas problemáticas.

En la investigación se establece que en el caso de los países que conforman el TLCAN, los orígenes de los Estados contienen particularidades, ya que sus procesos políticos y constitucionales son distintos; pero mantienen algunos elementos comunes en términos de sus facultades y alcances una vez instituidos. En Canadá predomina un sistema político federalista y flexible que permiten una interlocución cercana con las provincias; en Estados Unidos predomina un sistema

federalista con equilibrio de poderes, que permite que los representantes populares tengan una relación directa y cercana con los distritos que representan y en México el sistema político es presidencialista, en donde los representantes populares responden fuertemente a los intereses de los presidentes de los partidos políticos, que a la población. La representación estatal en los tres países pertenecientes al TLCAN recae en la figura pública de primer ministro (Canadá) y presidente (EUA y México). Las facultades y alcances son similares. Existen en estos países, Instituciones que sirven de contrapeso al poder del primer ministro en Canadá (Cámara de los comunes); y del presidente (Cámaras de representantes en EUA y Poder legislativo en México). En la investigación se enfatiza que de acuerdo con los perfiles políticos, sus marcos cognitivos y valorativos, los representantes de los Estados toman decisiones públicas en los terrenos económicos, comerciales y de inversión. Se analizan además el comportamiento de los actores empresariales, como grupos de presión que inciden en las políticas públicas. Sus intereses y necesidades se consolidan en una racionalidad.

Los procesos comerciales internacionales conllevan la interlocución de distintos actores, con distintas necesidades, con distinto poder. Los procesos comerciales de integración han dejado de ser simples y básicos para convertirse en procesos complejos. En este nivel de complejidad, es necesario identificar y considerar los distintos actores. En el escenario internacional, sin duda, son los Estados los que formalicen y concluyen los procesos de integración. Deben ser estos y no las élites nacionales los que establezcan la agenda, si esto es cierto, los Estados son plurales, democráticos y están legitimados. En el plano internacional, la convivencia con distintos Estados se complica sobre todo si se habla de estados desarrollados (como el caso de Canadá y EUA). Los estatus de que gozan a nivel internacional son llevados y practicados en el plano de negociaciones regionales. La forma en que aprecian el mundo, la economía, el comercio es distinta a los países que no tienen ese estatus como es el caso de México. En el proceso de negociación del TLCAN puede apreciarse tensión, conflicto de intereses entre las partes firmantes del tratado comercial.

Los intereses y objetivos comerciales de expansión y consolidación están presentes. La reorientación e interés en sectores económicos que hoy y siempre son vitales y estratégicos para unos estados, despiertan codicia e interés. En el contexto del TLCAN, los sectores de investigación y desarrollo tecnológico, el sentido de trato nacional, sector energético, seguridad geográfica, representaron áreas sensibles, poco consensadas para su posterior consideración y negociación.

La presencia de intereses partidistas puede apreciarse en los procesos de integración comercial. En la dimensión comercial y económica se plantea la idea de que grupos minoritarios privilegiados receptores de la inversión pública realizan diagnósticos y establecen soluciones, en este caso en la dimensión comercial y económica.

Podemos establecer que la realidad internacional justifica la idea de que existe un pragmatismo en el actuar de EUA. La conducta de EUA en la escena mundial obedece a circunstancias y coyunturas, la idea de garrote y zanahoria. En este sentido, se apoya y respalda una iniciativa si finalmente resulta benéfica para EUA; las iniciativas públicas, así, se convierten en oportunidad de comercializar.

La conducta de EUA en el proceso del TLCAN, en esa visión pragmática, nos coloca más como consumidores de artículos y como mano de obra barata, que como verdaderos socios comerciales.

En la investigación se enfatiza que los actores que participan en el proceso de negociación del TLCAN tienen personalidades y capacidades distintas; sus marcos valorativos sociales y culturales son particulares y determinan de algún modo apreciaciones y resolución de problemáticas particulares.

Los actores dentro del contexto del TLCAN a dos décadas de vigencia del tratado, han cambiado en los tres países, y representan formaciones políticas distintas. Las áreas económicas de negociación, a pesar que desde el inicio se establecieron y delimitaron, en un sentido se han complejizado al relacionarlas con las ideas de soberanía, injerencia, hegemonía. En el caso de México los actores han sido de partidos políticos de derecha, que en sentido estricto, mantienen en la

agenda nacional, el proceso de integración comercial. En el caso de EUA los actores han sido tanto republicanos como demócratas, que en relación con los eventos mundiales internacionales, le brindan la atención relativa al TLCAN. Obama, en el año 2014, al celebrarse dos décadas del tratado comercial, mostró cierta desconfianza y poco interés. Sus intereses y preocupaciones son mundiales. En los festejos sobre los 20 años de existencia del TLCAN, realizado en Toluca Estado de México los tres líderes de los países participantes se reunieron de manera simbólica sin plantear y explicitar áreas de trabajo importantes a futuro.

La duración del encuentro fue reducida (dos días) y el presidente B. Obama estuvo poco tiempo, el mínimo necesario, para posteriormente continuar con su agenda gubernamental. Lo que ocupa la agenda trilateral, desde la perspectiva de EUA es la temática seguridad interna y de energéticos. En el caso de Canada, su primer ministro Stephen Harper, argumenta, un interés frío en el proceso comercial, además de fuertes desacuerdos en los planos energéticos bilaterales con EUA; como anfitrión en el encuentro de líderes de América del Norte, pospuso la reunión anual de 2015 de los tres representantes públicos. Apreciamos elementos de estancamiento y crisis en la relación, pero además necesidad de reorientar y recorrer nuevos caminos.

Finalmente puede establecerse que la investigación posibilita nuevas formas de abordaje de problemáticas sociales. La inclusión y justificación de otras categorías conceptuales enriquece y complementan los estudios en relaciones internacionales.



## **Bibliografía**

- Aaron R. 1967. Is a theory of international relations?. Journal affaire. N.Y.
- Aglietta M. 1979. Regulación y crisis del capitalismo. Siglo XXI. México.
- Anderson J. E. 2001. Border, trade and Welfare. Cambridge.
- Attiná F. El sistema político Global. Introducción a las relaciones internacionales. Paidós.
- Ayala B. 2000. Instituciones y economía. FCE.
- Balassa B. 1970. La teoría de la integración económica. Londres.
- Banco de México. Series estadísticas. Varios años. Secretaria de Hacienda.
- Bhagwati I. 1996. Fair trade and harmonization. MIT. EUA.
- Bush G. 1998. Discursos políticos. Comunicación social. New York.
- Castoriadis, C. 1975. La institución imaginaria de la sociedad. Tusquets.
- Calderón H. F. 2004. Discursos políticos. Comunicación social. Distrito Federal.
- Centro de Estudios Estratégicos. 1994. Entendiendo el TLC. ITESM. FCE.
- CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Chile.
- Clavijo F. 2001. México y el Mercosur. Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio. México.
- Clinton B. 1999. Discursos políticos. Comunicación social. New York.
- 1999. Between Hope and History: Meeting America's Challenges for the 21st Century. N. York

-----2000. Clinton on Clinton: A Portrait of the President in His Own Words. N. York.

-- Coase R. 1940. The nature of the firm. Journal laws and economics.

--Cox R. 1990. Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Editorial S. G.

--Crozier M. 1990. El actor y el sistema. Alianza editorial.

--Chétien J. 1990. Discursos políticos. Comunicación social. Montreal.

-- Chomsky N. 2001. Los límites de la globalización. Editorial Diana.

--Dahl R.1998. Developmente and Democratic culture. J. Hopking Press.

--De la Reza G. 1995. Estructura del nuevo regionalismo y sus efectos sobre los acuerdos de integración formal. México.

--De Gortari C. 1990. Discursos políticos. Comunicación social. Distrito Federal.

-----2000. México: Un Paso Difícil a la Modernidad. P. y Janés.

--De la Peña A. 1999. Comercio internacional y proteccionismo. Editorial FCE.

--Di Maggio P. 1985. The iron cage revisited. American Sociological Review.

--Durkheim E. 1967. Las reglas del método sociológico. N. Y.

--Dorbusch R. Fisher. 1985. Macroeconomía. Mc Graw Hill.

--Elazar D. 999. Tocqueville and the Cultural basis of American Democracy. Academic Research Library.

- Eichegreen B. 1996. Globalizing Capital: A History of the International Monetary System. Princeton University Press.
- Foucault M. 1980. El orden del discurso. Tusquets.
- 992. Microfísica del poder. Editorial La Piqueta.
- Fox Q. Vicente. 2000. Discursos políticos. Comunicación social. Distrito Federal.
- Gazol S. 2008. Bloques económicos. México. UNAM.
- 2008. El papel de las ideas políticas en el cambio estructural en México. Ensayo. La apertura comercial, veinte años después. Editorial FCE.
- Gamble A; Payne A. 1996. Regionalismo y orden mundial. Editorial Macmillan.
- Granados J. 1994. El acuerdo sobre norma de origen de la ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales. México.
- Gilpin R. 2001. Economía política global: entendiendo el orden económico internacional. Editorial Princeton U. P.
- González S. 1991. México ante la integración de Norteamérica: entre la democracia y el vasallaje. Editorial siglo XXI.
- Harper S. 2000. Discursos políticos. Comunicación social. Quebec.
- Held D. et al. 2002. Globalización-Antiglobalización. Editorial Paidós.
- Hofstadter R. 1984. La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron. FCE.
- Hoffman S. 1966. Obstinate or obsolete. The fate of the Nation-State. Editorial Daedalus.
- Hurrell, A. 1995. El resurgimiento del regionalismo en el mundo político. FCE.

- Hurrell A. 1995. Regionalism in theoretical perspective. En Regionalism in world politics. Oxford U. Press.
- INEGI. Indicadores económicos y sociales. Varios años.
- Kaldor N. 1940. A model of the trade cycle. Economic Journal.
- Krasner S. D. 1985. Estados en un mundo cambiante. Oxford University.
- Keohane R. 1974. Relaciones transnacionales y mundo político. N. Y.
- Kingston I. E. 1994. The economics of rules of origin. Michigan. Press.
- Krueger A. 1993. Tratado de libre comercio como medida proteccionista: reglas de origen. Cambridge.
- 1993. Tratado de libre comercio versus unión aduanera. Cambridge
- Krugman P. Increasing Return and Economic Geography. Journal of Political Economy. 1991.
- Hernández L. 2008. La productividad multifactorial: concepto, medición y significado. Editorial UAMI.
- Hofstede G. 1993. Cultures and Organizations: Software of the Mind. Administrative Science Quarterly.
- Lapassade, G. y R. 1980. Guatari. Análisis institucional. Edit. Campo abierto.
- Luhmann N. 1995. Teoría de la acción comunicativa. Porrúa.
- Lindberg L. 1963. El aspecto político en la integración de Europa. FCE.
- Maddison A. Varios años. Series históricas de economía. OCDE.
- Mariño, J. 1999. La supranacionalidad en los procesos de integración regional. Editorial Mave.

- March J. 1989. Rediscovering Institutions. N. Y.
- Marshall A. 1980. Industria y comercio. Editorial FCE.
- Marx C. y Federico E. 1975. Crítica a la economía política. Editorial Progreso.
- Merton R. 1990. Teoría y estructura social. Fondo de Cultura Económica.
- Meyer L. 1991. La noticia de los diarios. TLC México-Estados Unidos. Siglo XXI.
- Meynaud J. 1980. Los grupos de presión. Editorial Eudeba.
- Mitrany D. 1932. El progreso de los gobiernos internacionales. Londres.
- Myrdal G. 1980. Solidaridad o desintegración. FCE.
- Moravcsik A. 1993. Preferences and power in the European Community. N.Y.
- Morgenthau H. 1948. La política entre las naciones. Nueva York.
- Mosca G. 1940. The ruling class. Edit. Mc Graw Hill.
- Modelski G. 1992. Kondratieff Waves. Evolving Global Economy, and World Politics. Edit. U. Washington.
- Mulroney B. 1996. Discursos políticos. Comunicación social. Montreal.
- North D. 1981. Structure and Change in Economic History. W.W. Norton.
- North D.1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. Cambridge.
- North D. 1990. A Transaction Cost Theory of Politics". Journal of Theoretical

Politics.

--North D. 2005. Understanding the process of economic change. Princeton U.

--Nye J. 1980. Integración regional comparada. Concepto y medición. Harvard.

--Obama B. 2000. Discursos políticos. Comunicación social. New York.

-----2002. Change We Can Believe In: Barack Obama's Plan to Renew America's Promise. N. York.

--OCDE. Informes anuales. 2000-2005.

--Ohmae K. 1997. El fin del Estado Nación. Santiago de Chile.

-- Olson M. 1982. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven. Yale.

--Pareto V. 1960. The rise and fall of the elites. N. Jersey.

--Pipitone U. 1989. América Latina y Estados Unidos: la economía del desencuentro continental. CIDE.

--Ricardo D. 1980. Principios de economía política y tributación. Editorial. FCE.

--Rodrik D. 2001 The global governance of trade As If Development Really Mattered». PNUD.

--Sapir A. 1992. Integración regional en Europa. Economic Journal.

--Saxe F. J. 1995. Aspectos militares en el proyecto de integración de América del Norte. Editorial Siglo XXI.

--Serra Puche J. 2014. Análisis global. Excelsior.

----- --2014. El TLC y la formación de una región. Editorial FCE.

- Sunkel, O. El subdesarrollo latinoamericano y las teorías del desarrollo. Editorial Siglo XXI.
- Stiglitz J.1999. Formal and informal institution. DASGUPTA.
- Scott, R. 1990. Instituciones y organizaciones. Editorial Porrúa.
- Tello C. 2014. La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014. UNAM-Facultad de Economía.
- Tocqueville A. 1994. La democracia en América. FCE.
- Trudeau E. 1990. Discursos políticos. Comunicación social. Montreal.
- Urquidí V. 1990. Las políticas de desarrollo en América Latina. FCE.
- Van Grastek C. 2000. La historia y el futuro de la Organización Mundial del Comercio. FCE.
- Viner J. 1980. Teoría de la unión aduanera. México. FCE.
- Wallerstein I. 1974. El moderno sistema mundial. N. Y.
- Waltz K. 1979. La teoría de la política internacional. N. Y.
- Weber M. 1981. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Editorial Preimá.
- Williamson O. 1991. Mercado y jerarquías. FCE.
- Williamson, O. 1985. The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets. FCE.

--Wilhelmy M. 1980. Política exterior en Chile. Princeton.

--Zedillo P. de León E. 1990. Discursos políticos. Comunicación social. Distrito Federal.