

# TLCAN: mas que un acuerdo comercial

Por Alfredo Sánchez Ortiz<sup>1</sup>

En este artículo nos avocamos a evidenciar el origen estratégico y político del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Interpretamos que la integración económica lograda entre México y los Estados Unidos por conducto del TLCAN no tiene un origen puramente comercial, sino que más bien es parte de la estrategia geopolítica de los Estados Unidos de América para recuperar su estatus hegemónico. Basta recordar que este acuerdo comercial se creó en momentos de debilitamiento de los EE.UU., siendo esta una de las explicaciones por las cuales México lejos de superar el subdesarrollo, más parece que se ancla en este estadio.

In this article we focus to demonstrating the strategic and political origin of the North America Free Trade Agreement (NAFTA). We interpret that the economic integration achieved between Mexico and the United States by NAFTA doesn't have a purely commercial origin and intention, but rather it is a part of the geopolitical strategy of the United States of America to recover its hegemonic status. Is enough to remember that this commercial agreement was created in moments of weakening of the USA, being this one of the explanations for which Mexico far from overcoming the underdevelopment; more it seems that one anchors in this stadium.

## 1 Introducción

Desde la perspectiva histórica el TLCAN es producto de dos hechos de gran trascendencia, uno de Estados Unidos (EE.UU.) y el otro de México; para EEUU. los años 70's fueron el inicio de un proceso de deterioro en su poder económico que se profundizó en los 80's, esta pérdida de poder económico tuvo efectos notables: disminución de su presencia económica en el resto del mundo, pérdida de su hegemonía mundial, y como resultado el fin de la supremacía estadounidense y de la era conocida como pax americana. Bajo este esquema, México y Canadá se hicieron

---

<sup>1</sup> Profesor del Centro Universitario de los Lagos de la Universidad de Guadalajara.

muy atractivos para el mercado de EE.UU., México por el menor costo de su mano de obra y Canadá por la disponibilidad de sus recursos naturales.

El TLCAN se inserta en un contexto de cambio estructural internacional y de modernización en México, que fue estratégicamente diseñado por Estados Unidos para obtener ventajas y aprovechar la apertura comercial de México, encadenar reformas y profundizar cambios en los sectores de autos, textiles y vestido, en el financiero, las telecomunicaciones y el transporte terrestre. Los aspectos laborales y ambientales quedaron incorporados a medias, dejando fuera la energía básica y la migración.

En este artículo nos avocamos a evidenciar el origen estratégico y político del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), encontramos en este origen viciado del acuerdo comercial parte de la explicación por la cual México lejos de superar el subdesarrollo, mas bien parece que se estanca en este estadio. Interpretamos que la integración económica lograda entre México y los Estados Unidos por conducto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no tiene un origen puramente comercial, sino que mas bien es parte de la estrategia geopolítica de los Estados Unidos de América para recuperar su estatus hegemónico, basta recordar que el TLCAN se creó en momentos de debilitamiento de los EE.UU., justamente cuando su posición hegemónica esta en crisis; en declive latente debido al surgimiento de los Países Recientemente Industrializados (NIC's) Asiáticos. Debilitamiento que se hace mas evidente cuando los Estados Unidos al demandarles a estos grupo de países asiáticos liberalización de sus economías, reevaluación de sus monedas, expansión de sus mercados externos, apertura de sus mercados internos a productos americanos, privatización de empresas estatales, etc., estas naciones no cedieron a estos intereses por contar con condiciones neoeconómicas y geopolíticas que les permitían rechazar o adoptar estos cambios a su propio ritmo, sin afectar el rumbo de su desarrollo. La preocupación de EE.UU. hacia el desempeño de los NIC'S era la gravedad de su déficit comercial, ante esta circunstancia optaron por enviar una señal clara de que podía prescindir de los

países asiáticos rebeldes, aprovechando su vecindad territorial con México, otra nación también considerada dentro de los NIC's.

El análisis que en este documento se hace es desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y no del comercio internacional. En una primera parte analizamos las características formales del TLCAN para definirlo y conceptualizarlo, la segunda parte esta enfocada a evidenciar el origen de este instrumento jurídico, para ello recurrimos a la historia inmediata a fin de contextualizar el momento en que nace dicho acuerdo, además repasamos la literatura existente para demostrar que el TLCAN ha sido un instrumento de estrategia política utilizado por Estados Unidos para recomponer su estatus hegemónico que perdió en los años 80's.

## 2 ¿Que es el TLCAN?

Antes que todo, el TLCAN es un instrumento jurídico avocado a regular el comercio entre los países firmantes, tiene como objetivos: eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del tratado y la solución de controversias, fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Los principios y reglas del tratado, son; trato nacional, nación más favorecida y aplicación de reglas de origen. El acuerdo enumera en un anexo las exclusiones referidas por los diferentes niveles de gobierno dentro de cada país.

El TLCAN constituye un espacio preferencial<sup>2</sup> (recreado mediante reducciones arancelarias y supresión de restricciones cuantitativas), relativamente cerrado (con

---

<sup>2</sup> Básicamente es una zona de libre comercio, toda zona de libre comercio se crea para permitir entre los países socios la circulación de sus bienes y servicios en franquicia de derechos de aduana. Una zona de este tipo es distinta a otros procesos de integración regional como la unión aduanal, la unión económica o el mercado común. En una zona de libre comercio, las partes tienen la libertad de aplicar las políticas comerciales de su elección contra los demás estados y no se someten a ninguna exigencia formal referente a la armonización de las políticas públicas o económicas. De tal forma que el Acuerdo reconoce el derecho de cada país a establecer normas de salud, seguridad, medio ambiente u otras, según sus propias necesidades. Además, el Acuerdo estipula que esas normas no deben de ser transgredidas. Aun así, la fuerza de este sistema de protección es discutible, como demuestran los múltiples litigios comerciales.

reglas de origen regional<sup>3</sup>) en beneficio fundamentalmente de las empresas de Estados Unidos, que tienen un alto grado de interdependencia con Canadá y México. De ahí sus rasgos característicos de importante predominio del comercio intra-firma (más del 50 % de las exportaciones manufactureras) e intraindustrial en la región (los dos componentes más grandes del comercio exterior bilateral entre México y Estados Unidos son el comercio electrónico y automotriz).

Es un área caracterizada, además, por las fuertes asimetrías de que se partía prácticamente en todos los órdenes: financiero, comercial, productivo, de población, de sistemas de seguridad social, de salarios, de productividad y de configuración básica de los mercados laborales (Álvarez, 1994; 902 - 905 y Álvarez, 2000; 461 - 468).

El TLCAN sustituye al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (en inglés CUFTA) respetando los plazos para la eliminación de las tarifas. De esta forma, el comercio de las mercancías admisibles entre Canadá y Estados Unidos se encuentra en franquicia de derechos desde el primero de enero de 1998, conforme al plazo establecido por el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Las reglas de origen concernientes a los textiles, el vestido y los productos automotrices han sido igualmente restringidas respecto a las establecidas en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Asimismo, Canadá ha conservado la exención negociada en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos para las industrias culturales (editorial, cinematográfica, etc.).

---

<sup>3</sup> Las reglas de origen del TLCAN se enuncian en el Capítulo 4 del Acuerdo. Sirven para determinar si un producto puede ser considerado suficientemente norteamericano para así poder beneficiarse de las tarifas preferenciales del TLCAN. En general, a menos de que ciertas reglas de origen específicas se apliquen, un producto se considera originario de América del Norte si éste ha sido enteramente obtenido o producido sobre el territorio de alguno o varios de los países que forman parte del Acuerdo. Cuando varios materiales no originarios entran en la fabricación de un producto, el producto se considera de origen norteamericano mientras que la valoración regional del producto sea suficientemente elevada. Para ser considerado norteamericano, la valoración regional del producto debe ser superior al 60 % si se emplea el método del valor transaccional, o superior al 50 % al utilizar el método del costo neto.

Con el TLCAN México y Estados Unidos se comprometieron a eliminar de inmediato sus barreras no arancelarias mediante su conversión al sistema arancel - cuota o, en algunos casos, simplemente aranceles y la eliminación de los aranceles en una amplia gama de productos. Las barreras arancelarias entre México y Estados Unidos se eliminaron en el 2004 -después de 10 años de la entrada en vigor del TLCAN-, salvo los aranceles de ciertos productos extremadamente sensibles, como el maíz y el frijol para México y para Estados Unidos el jugo de naranja y el azúcar, productos que disminuirán su protección de manera gradual hasta el 2009, es decir en un lapso de cinco años adicionales a los fijados en el tratado para la desgravación en la mayoría de los productos.

Sin embargo, algunos sectores sensibles todavía están protegidos bajo el TLCAN. Se trata de sectores estratégicos para los Estados Unidos, como el sector agrícola, que dispone exigencias de acceso de mercado agrícolas separadas entre México y los Estados Unidos, y entre México y Canadá. También se incluyeron reglas completas de exigencias de origen; los productos deben ser producidos en Norteamérica o provenir de un país miembro para tener derecho a las preferencias. Además, el TLCAN contiene cláusulas de salvaguardia.

En cuanto a México y Canadá, estas naciones se comprometieron a eliminar barreras arancelarias y no arancelarias a su comercio agropecuario, con excepción de las que se aplican a productos lácteos, avícolas, huevo y azúcar. Canadá eximió inmediatamente a México de las restricciones a la importación de trigo y cebada así como sus derivados, carne de res, ternera y margarina. Canadá y México eliminaron de manera inmediata –o bien, en un período máximo de cinco años- las tasas arancelarias que aplican a las mayorías de los productos hortícola y frutícolas, y en el 2004, quedaron eliminadas las barreras arancelarias a los productos restantes. No obstante el comercio entre estos dos países, no se da en forma prioritaria en estos productos.

El TLCAN ha eliminado la mayoría de tarifas y otras barreras comerciales en sus primeros diez años y para el 2008 se habrán retirado progresivamente la mayoría de las tarifas. Además ha liberalizado sustancialmente el comercio de servicios y ha abierto los mercados públicos, incluyendo el sector servicios y el de la construcción. El acuerdo impide a las partes el discriminar entre los productores nacionales y los productores extranjeros en el comercio de servicios, de mercado público y de inversiones. En contraste con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, todos los servicios están incluidos mientras que no hayan sido exentos explícitamente de las disposiciones del TLCAN. De hecho más del 75% del comercio entre México y Estados Unidos se realizaba prácticamente libre de aranceles antes de la entrada en vigor del TLCAN. Ello llevó a muchos expertos a caracterizar al Tratado más como de inversiones, que de comercio. Su modelo básico es el de el «eje y los rayos» (hub and spokes), en el cual una economía funciona como hegemónica y las otras dos como apéndices (Eden Appel, 1993; 2 -3).

El TLCAN regula flujos de inversión, servicios financieros, compras del gobierno, y protección de derechos a la propiedad intelectuales. Eliminó barreras de inversión e incluyó cláusulas para proteger los derechos de inversionistas. Las provisiones de servicios financieras del TLCAN cubren banca, seguro, e industrias de valores y proporcionaron el derecho de establecimiento de estas industrias, sujetas a algunas excepciones. Es decir con el TLCAN, los bancos y las instituciones financieras de EE.UU. podían establecer sucursales en México y los ciudadanos estadounidenses invertir en instituciones mexicanas de banca y seguros. Aunque México continuó prohibiendo la propiedad extranjera en materia de campos petroleros, las compañías estadounidenses fueron autorizadas para competir por contratos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y para operar, en términos generales, conforme a las mismas reglas con las que operan las compañías mexicanas (Salinas 2002).

Las provisiones eliminaron restricciones nacionales a “la Compra” de la mayoría de bienes de no defensa y servicios que fueron suministrados por firmas en Norteamérica a los gobiernos federales y estatales de los países miembros. Además,

el TLCAN estableció estándares completos para la protección y la imposición de derechos a la propiedad intelectual en los países miembros.

El TLCAN introdujo mecanismos para el establecimiento de disputas e incluyó medidas que cubren cuestiones de trabajo y medio ambiente, se creó un panel binacional antidumping y derechos de compensación, determinación y procedimientos detallados incluidos para disputa de gobierno a gobierno. El TLCAN también estableció procedimientos para tomar acciones de salvaguardia y reglas de compensación. Existe un Secretariado que se encarga de administrar los procesos de solución de controversias en el marco de lo que se encuentra establecido en los capítulos de: Inversiones (X), Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias (XIX) y procedimientos para la solución de controversias (XX).

Las Comisiones que se han instaurado para garantizar los intereses sobre todo de Estados Unidos son: La Comisión de Libre Comercio<sup>4</sup>, que supervisa la implementación del Tratado, integrada por los Ministros de cada uno de los países socios. Igualmente se instauraron los Comités y Grupos de Trabajo, conformados por técnicos de cada uno de los países.

Existen acuerdos paralelos sobre cooperación ambiental y en el sector laboral, que fueron negociados y firmados en 1993, y son resultado de las inquietudes expresadas por el Congreso estadounidense (mayoría demócrata) y de varios grupos de presión que expresaron su temor por las condiciones de trabajo y por el medio ambiente en México.

---

<sup>4</sup> Esta Comisión recientemente reconoció que existen sectores industriales que se han integrado más que otros, y por tanto deben analizarse las perspectivas de integración sector por sector. Así en el sector textil se discuten los temas como: negociación de cambios de reglas de origen específicos, ventajas y desventajas de establecer una Unión Aduanera, Acumulación de origen con Centroamérica y otros Tratados de Libre Comercio que pudieran firmar los miembros del TLCAN y cooperación trilateral para combatir el contrabando. En el Sector Acero: cooperación entre industrias y gobiernos para intercambiar información demarcado y evitar disputas comerciales, y definición de posturas conjuntas en foros internacionales como la OCDE.

Aunque los negociadores comerciales hablaban en términos de barreras arancelarias y no arancelarias, Estados Unidos no cesó de agregar otras frases a la agenda internacional para lograr un clima político favorable: la propiedad intelectual (el derecho de las corporaciones a beneficiarse de sus patentes y tecnologías en otros países); el libre flujo de información (transmisión de todo tipo de datos sin trabas políticas); los servicios (financieros, profesionales, turísticos y administrativos que no entrañan intercambio de mercancías, pero representan enormes transacciones financieras). Washington estaba convencido de que en estos campos que suponen alta tecnología y telecomunicaciones, las transnacionales estadounidenses gozaban de una significativa ventaja comparativa, cuya explotación haría mucho para restaurar su vacilante posición en el mundo hasta bien entrado el siglo XXI.

Por lo anterior nos parece acertado lo que señalan Borja Tamayo (2001) y Weintraub (1997) respecto a que el propósito principal del TLCAN consistió en legislar, canalizar y ofrecer garantías legales a Estados Unidos, para un proceso de integración económica que ya se había iniciado años atrás. Y que este proceso habría seguido adelante aun sin el TLCAN, pero su establecimiento consolidó la integración lograda hasta entonces y funcionó como catalizador para una mayor integración. En su dimensión política, el TLCAN consolidó intereses estratégicos vitales de EE.UU. y ha sido un punto de anclaje para la elaboración de una política hacia América Latina, tanto en lo geopolítico como en lo estratégico. El TLCAN no es una simple zona de libre comercio, ni mucho menos un mercado común<sup>5</sup> sino algo más.

### 3 Antecedentes

Partiendo de la posición hegemónica que Estados Unidos ha jugado a través de la historia, y para cumplir con el objetivo de evidenciar la naturaleza político - estratégica más que comercial del TLCAN, tomamos a Estados Unidos como referente para nuestro análisis. Esta parte de nuestro trabajo en dos secciones; en la primera contextualizamos las condiciones económico - político y sociales en el contexto mundial inmediatas al nacimiento del TLCAN. En la Segunda analizamos

---

<sup>5</sup> . Un mercado común es la etapa en la que se suprimen las restricciones comerciales al movimiento de factores de producción (capital, mano de obra, organización y tecnología).

las condiciones de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá y Estados Unidos con México previas al surgimiento de este acuerdo comercial, a fin de comprobar el origen político y estratégico del TLCAN.

### 3.1 Internacionales

El internacionalismo liberal que inspiró la articulación del orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial, en el bloque occidental, reposaba sobre dos pilares básicos, la democracia y el liberalismo económico. A nivel económico y comercial las instituciones financieras internacionales del sistema de Bretton- Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fueron los instrumentos que velaron por la implantación y defensa de estos principios liberales. Basado en las teorías ricardianas, el GATT contribuyó desde 1947 a la liberalización de las relaciones económicas internacionales y a la multiplicación de los intercambios. Consecuencia directa de esta dinámica liberalizadora ha sido la creciente interdependencia<sup>6</sup> entre las unidades del sistema y la articulación del proceso de globalización económica.

La globalización es la razón principal de la creación de todos los bloques económicos que existen en el mundo, su principal antecedente es el Acuerdo de Bretton Woods, que vino a instaurar un nuevo orden monetario y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que en principio dio lugar a una relación de trabajo entre Francia y Alemania para la creación del franco alemán, de esta manera existirían intereses económicos entre ambos países y guardar las armas<sup>7</sup>, la postguerra o mejor dicho guerra fría jugo un papel importante, los trabajos en la reconstrucción de los países,

---

<sup>6</sup> El concepto de interdependencia, elaborado por Keohane y Nye, se refiere a las situaciones caracterizadas por los efectos recíprocos entre los actores del sistema internacional. Para ellos, solo puede hablar de relación de interdependencia las interacciones entre los actores deben tener costes significativos. Si no los tienen, estamos ante situaciones de simple interconexión. En las relaciones de interdependencia, la existencia de una mutua dependencia entre las partes no significa necesariamente que ésta sea equilibrada. Al contrario, en la mayor parte de las situaciones se dan asimetrías que son susceptibles de ser convertidas en fuente de poder e influencia. Sin que pueda determinarse, de entrada, si los costes exceden los beneficios de una situación de interdependencia, sí puede afirmarse que supone una reducción de la autonomía estatal (Keohane, R. & Nye J.O. 1988: 8- 11).

<sup>7</sup> El acero y el carbón eran materias primas esenciales para la industria de los 50s. Uno de sus mercados era la industria militar. La intención francesa fue compartir recursos estratégicos con Alemania (antiguo enemigo), y luego a todos los países europeos interesados, a compartir parte de su soberanía como gesto de reconciliación y primera concretización de la idea europea.

la ayuda de Estados Unidos para Japón y la lucha armamentista fueron pasos importantes para el nacimiento de la globalización.

Según la literatura, la globalización<sup>8</sup> de mercados hace surgir la empresa global y significa el fin del mundo comercial multinacional y el fin de la empresa multinacional. La globalización, por una parte, aumenta el volumen de comercio mundial e influye sobre los patrones que rigen las relaciones comerciales internacionales. Por otra parte, incide en las relaciones políticas interestatales y en la naturaleza misma del comportamiento estatal. En el primero de estos niveles origina cambios en las formas de competitividad entre los Estados y acentúa la asimetría del poder entre ellos. De tal forma que esta asimetría significa que los más poderosos son capaces de ejercer su autoridad en cuestiones globales.

La globalización descansa en el acelerado desarrollo científico y tecnológico, en particular en las comunicaciones y los transportes, lo que facilita la operación mundial de las corporaciones, y su impulso proviene de las fracciones más poderosas del capital de las naciones desarrolladas y del Tercer Mundo, los grupos gobernantes de esas economías y de los países antes socialistas demandan un espacio económico internacional abierto, de preferencia sobre bases multilaterales.

Además, la globalización provoca efectos distorsionadores en la lógica interna del funcionamiento estatal, más allá de la esfera económica. Existe una sociedad internacional y una economía mundial pero los Estados territoriales siguen

---

<sup>8</sup> Entendemos por globalización a la función que la empresa transnacional lleva a cabo para redefinir las reglas del sistema internacional en su favor. Las transnacionales controlan una parte creciente de la producción mundial, de tal suerte que los estados se encuentran desarmados frente a sus estrategias. Es decir la globalización es el proceso mediante el cual las empresas más internacionalizadas intentan redefinir en su beneficio las reglas previamente impuestas por los estados-nación. Consideramos válida la concepción de John Kenneth Galbraith (en referencia a los orígenes de la crisis asiática de 1997-98) respecto a que la globalización no es un concepto serio, sino que se trata de un concepto inventado por los estadounidenses para impregnar de respetabilidad su entrada a otros países y facilitar los movimientos internacionales de capital que siempre causan muchos problemas. Argumento que esta en sintonía con la afirmación de Pierre Bourdieu en el sentido de que la globalización constituye un “discurso poderoso”, en una concepción mediática que se ha convertido en el arma principal contra el Estado de bienestar (Citados por Guillen Romo; 2000:123)

reclamando una soberanía que, en la mayoría de los casos no son capaces de ejercer como hicieran antaño. El Estado, tal como lo conocíamos se debilita pero continúa siendo el primer interlocutor ante las autoridades supranacionales y subnacionales. En el contexto de la globalización el Estado se enfrenta a dos retos claves: en primer lugar vigilar e intentar controlar las consecuencias sociales de la globalización económica (pérdida de puestos de trabajo en los sectores no competitivos internacionalmente, deslocalización de empresas, influencia sobre los estándares sociales - salarios, condiciones laborales, sanitarias- etc.); en segundo lugar, encontrar mecanismos para asegurar el acceso democrático a las decisiones nacionales que forman parte de un proceso de decisión supranacional o que responde a una lógica global.

De tal forma que como parte de la lógica globalizadora se encuentra el proceso de integración regional. Ambos procesos coexisten y caracterizan la dinámica actual de las Relaciones Internacionales. Los diferentes procesos de integración regional obedecen a distintas circunstancias históricas, políticas y económicas pero comparten la necesidad de adaptarse a los retos que surgen del sistema internacional. El regionalismo surge como un fenómeno que responde no sólo al fracaso del multilateralismo orquestado por la OMC, sino a los retos que impone la globalización económica mediante la competitividad y la conquista de nuevos mercados.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, debido a la coincidencia de factores estructurales positivos y voluntades políticas, la economía mundial vivió momentos de gran expansión. La situación hegemónica estadounidense y su compromiso - basado en sus necesidades políticas y económicas- con el resurgir de la economía liberal internacional coincidieron con el hecho de que, por primera vez, los Estados de economía de libre mercado eran aliados políticos. En aquel contexto, la integración regional europea fue concebida como un apoyo a estos factores positivos.

En 1945 se fundó el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estas organizaciones fueron las encargadas de llevar la dirección a un mundo sin fronteras y cooperación, basado en intereses políticos, económicos y sociales, sin embargo existían grandes barreras al comercio, como aranceles y barreras no arancelarias.

A finales de los 70s, la Ronda Tokio del GATT amplió el acuerdo comercial multilateral más allá de la simple reducción de impuestos a las importaciones para incluir límites a barreras no arancelarias como las medidas compensatorias y el antidumping. En la OCDE se acordó un código de conducta para las inversiones, en el cual se define el principio de "trato nacional": las políticas para las empresas nacionales deben aplicarse, sin discriminación alguna, a las empresas extranjeras. Como resultado de esta agenda aumentaron cada vez más las presiones externas sobre las defensas económicas de los países más pequeños de la OCDE y las del Tercer Mundo, al tiempo que las fórmulas del Estado keynesiano de bienestar y la industrialización sustitutiva de importaciones dejaban de asegurar prosperidad y alto empleo.

Además con la caída de la Unión soviética, el mundo avanzaba hacia la globalización económica, aunque sin un proyecto claro de reforma de la institucionalidad política y económica heredada de la posguerra y del mundo bipolar. A mediados de los ochenta el sueño liberal empezó a desvanecerse a causa, entre otros factores, de una recesión importante en el crecimiento económico mundial, la crisis de liderazgo en el sistema (erosión hegemónica de EE.UU.) y la proliferación y consolidación de diversas formas de proteccionismo económico. La interdependencia ya no sólo era vista como un elemento pacificador del sistema<sup>9</sup> sino que empezaba a ser percibida como un reto. Progresivamente, se fueron incrementando las contradicciones entre las prioridades internas de los Estados y las normas y reglas de funcionamiento liberales del sistema internacional porque, al contrario de lo que ocurría en la

---

<sup>9</sup> Keohane y Nye (1988) sostienen que el aumento de los vínculos de interdependencia potencia la negociación y la cooperación entre los actores del sistema. Cuanto más denso es el tejido de relaciones, mayores son los costes de una hipotética ruptura y, por lo tanto, los actores tienden a sustituir los patrones de enfrentamiento por las dinámicas de negociación.

postguerra inmediata, dejaron de existir objetivos comunes claramente identificados y compartidos.

Desde mediados de los ochenta, *los proteccionismos* y las relaciones bilaterales habían ganado espacio al multilateralismo y a los principios liberales y la confianza liberal en el mercado ha dejado de ser relevante ante el creciente intervencionismo estatal. El sistema económico internacional contemporáneo contempla nuevos desarrollos: una creciente competencia mercantilista, un aumento del proteccionismo sectorial y una tendencia a la regionalización<sup>10</sup>. Las reglas de origen, la protección a través de la imposición de contingentes, la discriminación contra terceros países, etc., son algunas de las tendencias que, desde una base regional, sustituyen las prácticas multilaterales defendidas por el GATT<sup>11</sup>.

En este contexto, más que proteger su sociedad nacional contra el mundo exterior, los Estados-nación se vieron obligados a responder a las demandas de un mercado globalizador que exigía de los sistemas políticos la reducción del proteccionismo. El Estado se estaba internacionalizando como parte de un sistema mundial de toma de decisiones (W. Cox, 1981). El precio de pertenecer a las instituciones de comercio mundiales fue aceptar las exigencias, crecientemente intrusivas, de avenirse a estándares definidos internacionalmente en materia de política social, industrial e incluso ambiental.

Después de 1970, Estados Unidos al ver desafiada su primacía económica e ingresó a la fase de deterioro de su trayectoria hegemónica<sup>12</sup>, comenzó a enfocar su interés estratégico de los imperativos ideológicos de la guerra fría a objetivos más

---

<sup>10</sup> A pesar de que en ciertas ocasiones pueda prestarse a confusiones, la literatura especializada tiende a utilizar como sinónimos los términos de regionalización, integración regional y regionalismos (consideramos que este último es el que mayores errores de interpretación plantea al ser utilizado también para hacer referencia a los procesos de fortalecimiento de las regiones en el interior del Estado).

<sup>11</sup> Comparación que establece Drache (1993: 269) entre los regímenes comerciales de la Guerra Fría (GATT, 1945- 1985) y los de la era de los bloques de libre comercio (Unión Europea/TLC, 1985-1993).

<sup>12</sup> Hegemonía depredadora comparada con la benévola, Robert Gilpin (1987).

comerciales de la paz fría. Washington llegó a pensar que sus competidores europeos y asiáticos utilizaban sus políticas gubernamentales para dar a sus exportadores ventajas indebidas al tiempo que protegían sus propios mercados con mecanismos que impropriamente excluían a los productos estadounidenses.

Con la desaparición del bloque soviético, los Estados Unidos se volvieron mucho más exigente con sus socios comerciales, al considerar que ya no era necesario atender las prioridades económicas de sus socios para ganar su colaboración militar. Así, en Washington se comenzó a poner cuidadosa atención a las prácticas indebidas de sus socios comerciales más pequeños, fueran ricos o pobres.

Sin embargo la consolidación del mercado común europeo y la creciente presencia de Japón en la Cuenca del Pacífico y otras zonas del mundo, como la propia frontera mexicana y el mercado estadounidense, hicieron necesario que el país más rico del mundo (pero también con los déficit comercial y fiscal más grandes del orbe) fortaleciera sus nexos con sus mercados naturales. En ese propósito Canadá y América Latina ocupan un lugar de primera importancia en la escala de prioridades de las políticas de Washington.

De tal forma que para Estados Unidos resultaba vital mantener un clima propicio a la negociación con su vecino del sur. Ello explica la atmósfera amistosa que rodeó el diálogo entre los dos mandatarios<sup>13</sup>.

Coincidiendo con la afirmación de Deblock y Brunelle (1993) respecto a que el TLCAN se inscribe dentro de una lógica más amplia de consolidación de espacios económicos rivales sobre la escena internacional, y debe entenderse en relación a la

---

<sup>13</sup> Dialogo que comenzó a tomar forma el 27 de septiembre durante la 44 Asamblea Conjunta del FMI y el BM en Washington, en esa ocasión Bush afirmó que los avances del programa de ajuste y la exitosa negociación de la deuda externa de México eran producto de la decisión valiente de un estadista que realmente había ampliado la capacidad de gestión de los inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual conduciría a una recuperación económica más rápida que la prevista. Bush agregó que el reordenamiento económico había restaurado la confianza en el país, muestra de lo cual eran la repatriación de capitales y el incremento de los flujos de inversión. (Fruto del duro trabajo, no milagro, el avance de México: Bush, en Excelsior, 28 de septiembre de 1989).

UE y al espacio económico del Asia- Pacífico. Aunque los tres espacios se basan en relaciones de integración muy diferentes entre sí, están determinados por la misma dinámica y se afectan mutuamente. En este sentido puede hablarse de un regionalismo de tipo estratégico<sup>14</sup>, definido por estos autores como una forma de política económica internacional que, apoyándose en el regionalismo económico, intenta establecer una relación de fuerza y desarrollar ventajas competitivas sobre los mercados internacionales, en favor del grupo de países vinculados por el acuerdo económico.

En resumen, el TLCAN es fruto de su tiempo, es la respuesta de Estados Unidos a la integración de la UE, refleja la inquietud creciente de Estados Unidos por una Europa unida y constituye la respuesta de diversos sectores de ese país ante su infructuosa incursión en los mercados de Asia, particularmente el japonés. Con el TLCAN Estados Unidos podría presionar cada vez más a sus socios comerciales en aquel continente para eliminar barreras comerciales. Las negociaciones del TLCAN fueron utilizadas por Estados Unidos para forzar, la culminación de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT, que finalmente dejaron el paso libre a una nueva agenda liberalizadora del comercio industrial, de servicios, de productos agrícolas, flujos de inversión, compras gubernamentales y reglas de propiedad intelectual, todo lo cual finalmente abrió paso a la integración de la OMC.

## 1.2 Regionales

### 1.2.1 En México

---

<sup>14</sup> El modelo de regionalismo estratégico corresponde a los llamados regionalismos de segunda generación, propios de un sistema internacional de economía global, frente a los de primera generación, condicionados por la situación política (Guerra Fría) y económica (urgencia de la reconstrucción) de los años inmediatos al fin de la Segunda Guerra Mundial (Deblock; 1994). Éstos se inscribían en un proyecto político más amplio y perseguían el progreso económico interno y un mayor margen de maniobra internacional: hacer frente a las limitaciones impuestas por el orden multilateral. Es decir el regionalismo de primera generación tenía como objetivo final construir ciertas estructuras económicas bajo el amparo de un proyecto político más ambicioso, y los de segunda, su objetivo hasido el simple desmantelamiento de las barreras comerciales.

El antecedente más inmediato del origen geopolítico del TLCAN, se encuentra en 1979, cuando Estados Unidos, para proteger su industria e impedir caer en déficit comercial, emitió la Ley de Acuerdos Comerciales, con la que impuso el cobro de un impuesto compensatorio a las mercancías que ingresaran al territorio estadounidense que fueran apoyadas con subsidios en el país de origen. De tal forma que al amparo de esta ley, a México se le aplicaron impuestos en productos como el acero, textiles, vidrio y productos de la construcción; en ese momento México<sup>15</sup> no contaba con los instrumentos suficientes para defenderse de las acusaciones de que era objeto por parte de Estados Unidos. Para hacerlo, debería ser miembro de algún organismo internacional ante el cual pudiera demostrar que no practicaba el comercio desleal (Rodríguez A; 2000: 43).

Además, de los cambios economía internacional, y de los registrados en la economía de México, lo factores que aumentaron el interés de EE.UU. para un acuerdo de libre comercio, entre estos: la crisis del GATT, por la imposibilidad de competir con el bloque comercial asiático, la impenetrabilidad de los mercados europeos y el desequilibrio comercial de EE.UU. Este contexto propicio que México en forma unilateral redujera sus aranceles de un nivel de 100% en 1982 a un 20% sin haber reciprocidad alguna por parte de EE.UU. En estas circunstancias comerciales a México le resultaba sumamente conveniente la creación de un TLC con EE.UU., México buscaba una inserción favorable en el comercio internacional. De tal suerte que México<sup>16</sup> promovió el acuerdo de libre comercio con EE.UU. con el fin de

---

<sup>15</sup> Las presiones por parte de Estados Unidos para propiciar una mayor apertura comercial, juntamente con otros desajustes en la economía (crisis por la disminución en el precio del petróleo y la acumulación de la deuda externa), indujeron un giro importante en la economía mexicana. Así, se implementaron nuevas políticas comerciales y México pasó de ser un país proteccionista a una economía abierta, disminuyendo barreras arancelarias y no arancelarias. En 1983 se reducen las tarifas de aranceles con un tope máximo de 20 % ad valorem, además de la eliminación de los permisos previos a la importación. Para complementar lo anterior, en 1984 se estableció el Programa Nacional de Fomento Integral al Comercio Exterior (PRONAFICE).

<sup>16</sup> En este tiempo México se encontraba con muchos problemas internos, habían pasado varias crisis y estaban siendo gobernados por políticas autoritarias. La forma en que México empezó a involucrarse en la globalización fue por conducto de la IED, ello se dio cuando se necesitó este tipo de recurso para la creación de ferrocarriles e industrias, con el auge petrolero, las expectativas empezaron a salirse de la realidad, el dinero no se gasta de forma adecuada, lo cual pone a la economía mexicana en serios problemas, el país se endeuda, el petróleo es el principal ingreso y

asegurar e impulsar el acceso de sus productos al mercado más importante, y contrarrestar las prácticas proteccionistas de EE.UU. que habían impedido el acceso a exportaciones mexicanas competitivas. Más aún, se pensaba que la integración con un país rico, brindaría beneficios más allá de la eficiencia comercial, como la estimulación de la inversión extranjera directa (IED) y la promoción de transferencias de tecnología.

El capital financiero externo se convirtió en un recurso indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y alto nivel de endeudamiento externo. Una de las principales características de esta estrategia de liberación de México es que se combinaron elementos unilaterales, bilaterales, y multilaterales de manera simultánea, con el objeto de obtener resultados rápidos para estabilizar la economía, renovar los préstamos bancarios en el ámbito comercial y la inversión privada, destinados al crecimiento económico, asegurar el acceso a los mercados extranjeros y continuar con el programa de liberalización económica iniciada en 1983.

Se trataba de profundizar un patrón de industrialización apoyado en la diversificación y aprovechar las economías externas pecuniarias derivadas de las inversiones simultáneas en diferentes industrias. Una fuerte protección arancelaria frente al exterior permitiría un acceso privilegiado al mercado interno, supliendo las carencias de competitividad de los bienes nacionales. La especialización en producciones intensivas en capital donde se adolecía de ventaja comparativa y el requerimiento creciente de inputs procedentes del exterior desembocó en un empeoramiento de la

---

empieza a utilizarse sólo para el pago de la deuda, a consecuencia de ello se tiene que solicitar un préstamo del Fondo Monetario Internacional, con lo que México entra al juego de los organismos internacionales (ya había participado en la fundación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1945), los organismos internacionales empieza a tomar las decisiones, y a dirigir la economía nacional. En los 70's había rechazado la idea de ingresar al GATT, pero por este préstamo, los serios problemas en los que se encontraba la economía, y por las directrices marcadas desde los organismos internacionales, y la presión de Estados Unidos se decide ingresar al GATT en 1986, en 1987 se crea el pacto de solidaridad económica, para 1990 se inician las negociaciones para el TLCAN, y cuatro años después entra en vigencia, en ese mismo año México (1994) ingresa a la OCDE.

balanza comercial. Los modelos de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) exhibían una deficiencia principal: la estrechez del mercado interno y la especialización múltiple impedían el aprovechamiento de las economías de escala en el proceso de producción (Peter Morici, 1993).

La expansión del mercado internacional de capitales y el excedente de liquidez generado por el reciclaje de los petrodólares como consecuencia de los shocks energéticos facilitaron las posibilidades de endeudamiento en los años setenta: México caía en el precipicio, dado que el pobre desempeño de su sector exterior dificultaba la cobertura del servicio de la deuda<sup>17</sup>. Los planes de ajuste aplicados en los años ochenta sanearían el cuadro macroeconómico con un coste elevado: el PIB de México alcanzaba todavía sus niveles de 1980 (Meyer 1990). En México el proyecto del TLCAN se asoció con la modernización de la economía. Las principales motivaciones que guiaron la asociación de México con EE.UU. fueron la búsqueda de credibilidad en la aplicación de las políticas y reformas económicas, atracción de inversiones extranjeras, y competitividad industrial (Ortega, 2000)

Desde 1982 México fue blanco de una campaña de desprestigio, justo en el momento en que su economía caía en una profunda crisis y requería el apoyo financiero internacional para encarar los efectos más nocivos de las distorsiones económicas. Las presiones tenían como propósito -opinaban los especialistas- aprovechar la aparente debilidad económica de México e inducir en su Gobierno una actitud más acorde con los intereses hemisféricos de Washington. Es decir, se pretendía someter la política exterior mexicana y reducir al mínimo su papel conciliador en los conflictos regionales, así como influir de manera decisiva en el manejo de los asuntos políticos y económicos internos (Urías, 1986).

En 1984, los Estados Unidos reforzaban la ley emitida en 1979, con el nombre de Ley de Comercio y Aranceles, requiriendo una mayor apertura de sus socios en lo

---

<sup>17</sup> En los 70s el auge petrolero hizo que México estuviera entre los más importantes países receptores de los petrodólares creados por el propio auge.

referente a mercancías y capitales estadounidenses (Rodríguez A; 2000: 44). Para 1985, México y Estados Unidos firmaron un memorándum de entendimiento comercial sobre derechos e impuestos compensatorios que tuvo como finalidad comprometer a México a no aplicar subsidios a las exportaciones protegiendo así la industria norteamericana (Nuñez, 1989: 1-7). Por otro lado, estaban las cuotas “voluntarias”, que consistían en que los países que comerciaron con Estados Unidos se auto impusieran un tope a las exportaciones de mercancías que se dirigieran a ese país. En México se hicieron efectivos en las exportaciones del acero; con el acuerdo multifibras, se fijaron restricciones a los textiles, lo que ocasionó una limitante para los productores nacionales de ropa y telas; a los productos agropecuarios se les aplicaron restricciones no arancelarias como son las reglas fitosanitarias. En 1986 México ingresa oficialmente al Acuerdo General de Aranceles y Comercio<sup>18</sup> (GATT); de esta forma, Estados Unidos tendría que demostrar que México hacía uso de prácticas desleales en el comercio para que procedieran las sanciones impuestas.

En 1987 los gobiernos de México y Estados Unidos renovaron por séptimo año consecutivo el contrato de compraventa de petróleo mexicano destinado a la reserva estratégica estadounidense y suscribieron el Acuerdo Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión, se conceptúa a México como un país en desarrollo y se estima necesario avanzar en la eliminación de las barreras al comercio, intensificar el flujo comercial y promover el desarrollo del comercio fronterizo. Asimismo, se reconoce el importante papel complementario de la IED en el crecimiento económico, la generación de empleos, la expansión del comercio y la transferencia de tecnología. El convenio incluye mecanismos de consulta en asuntos de comercio e inversión y establece la observancia adecuada de los derechos de propiedad intelectual en el marco de la normatividad de cada país y de sus compromisos con el GATT.

---

<sup>18</sup> Los objetivos primarios al ingresar a este tratado fueron dos: impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras e incrementar, de manera sobresaliente, la captación de Inversión Extranjera Directa.

El convenio fue visto como la confirmación del reconocimiento de la importancia fundamental del mercado estadounidense para las exportaciones mexicanas, así como para el éxito del programa de reestructuración de la economía de México. El acuerdo parecía acercar más a México al proyecto del mercado común norteamericano y, para ciertos expertos, lo debilitaba de forma notable pues hacía más vulnerable a México ante sanciones y restricciones comerciales, igual que a cualquier otro país, sin recibir ningún trato especial. En Estados Unidos, el acuerdo se consideró como un complemento importante de los principios y mecanismos del GATT, así como de utilidad para cubrir las deficiencias de éste. El acuerdo podría suplir a ese organismo en caso de que las negociaciones multilaterales sobre temas de particular interés para Washington (servicios, propiedad intelectual, inversión extranjera) no se condujeran a su entera satisfacción.

A finales de 1988 México firmó un acuerdo sobre inversiones estadounidenses y, en 1989, emite la Ley de Inversión Extranjera, por la que se acuerda otorgar todo tipo de facilidades para penetrar en todas las áreas productivas, incluso las consideradas como estratégicas, por ejemplo la petroquímica, las telecomunicaciones y la industria siderúrgica.

Con estos antecedentes y en un complejo proceso de negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales, donde se hizo evidente una vez más el papel hegemónico de Estados Unidos y de los intereses de las empresas estadounidenses a escala global. El 12 de agosto de 1992 concluyeron las negociaciones del TLCAN, (según el documento oficial), los tres países se comprometieron a promover el empleo y el crecimiento económico mediante la expansión del comercio y de las oportunidades de inversión en la zona, además de que dicho tratado aumentaría la competitividad internacional de las empresas mexicanas, canadienses y norteamericanas. De igual forma, se comprometieron a proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y proteger los derechos laborales (Rodríguez A; 2000: 44), el TLCAN anunciaba formalmente la construcción de un solo "régimen americano" de

acumulación para toda América del Norte, incluyendo a México, que había sido considerado como “mesoamérica”.

Entre los aspectos sustantivos del TLCAN se cuentan, en primer lugar, acceso a mercados, donde se condensan las disminuciones arancelarias, la supresión de restricciones cuantitativas y la vigencia y modalidades sectoriales de las reglas de origen.

En segundo lugar, están los aspectos de apertura a la inversión extranjera; directa y de cartera, generalizando el criterio de trato nacional, y el de arbitraje internacional obligatorio en la resolución de diferencias, extensivo a terceras partes, así como la apertura del sector de los servicios financieros por la disposición de abrir los seguros, la banca, la prestación de servicios transfronterizos, las administradoras de fondos de pensiones y el mercado accionario, además de la eliminación de restricciones a la libre movilidad del capital y del abandono del derecho a la expropiación de activos de propiedad extranjera

Un tercer aspecto es el referente a las reglas de propiedad intelectual, que incluyen aspectos que van desde los derechos de autor y registro de marca, hasta el secreto comercial, los derechos de diseño industrial e incluso derechos sobre nuevas variedades de plantas.

Un cuarto aspecto, lo constituyen los mecanismos de resolución de disputas, cubre cuestiones tan relevantes como los recursos antidumping, los derechos compensatorios, la revisión de acciones judiciales locales y el establecimiento de paneles binacionales, que ha sido defendido como uno de los grandes aportes del TLCAN (Leycegui y Fernández, 2000: 91).

Además abarca otro aspecto clave como la regulación de las compras gubernamentales. Finalmente, en los llamados “acuerdos paralelos”, quedaron plasmados los criterios centrales sobre aspectos laborales y ambientales, problemas

que fueron de lo más controvertidos en el proceso de aprobación por el Congreso Norteamericano (Leycegui et Al, 2000: 85-89).

Díaz Bautista (2003:1093) señala que el TLCAN al establecer una legislación aunada a un trato no discriminatorio de acceso al mercado fomentó el ingreso de corporaciones transnacionales mayoritariamente de capital estadounidense en la región que ubicaron su producción e inversión en los países de América del Norte. El TLCAN provocó controversia en Estados Unidos debido a la nueva dimensión de la integración económica con México, país en desarrollo con bajos salarios, que podría provocar pérdidas de empleos y una armonización a la baja en los salarios. El TLCAN es el primer ejemplo de una integración económica entre un país industrializado avanzado y uno en desarrollo, evidencia más de su naturaleza geopolítica<sup>19</sup>. Por lo anterior podemos afirmar que la política comercial que ha seguido México desde los primeros indicios de apertura al comercio ha respondido a lineamientos impuestos por los intereses de Estados Unidos.

### 1.2.2 En Canadá

Dos años después de haber firmado el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CUFTA), en 1991 el Gobierno canadiense decidió participar en las negociaciones que conducirían a la firma del TLCAN. Mientras que las negociaciones del CUFTA provocaron en Canadá grandes debates políticos a nivel nacional, las del TLCAN pasaron prácticamente inadvertidas. Ello no quiere decir que el TLCAN fuera considerado como un tema menor, mas bien que las grandes cuestiones habían sido planteadas y resueltas a raíz del CUFTA y que el TLCAN solo era una extensión del mismo, en cierto modo inevitable, del primero.

---

<sup>19</sup> La brecha del desarrollo social y económico entre Estados Unidos y México es mucho mayor que entre los miembros originales de la Unión Europea cuando ingresaron los integrantes de la periferia: España, Portugal y Grecia.

De hecho el CUFTA responde a la realidad de una economía canadiense en repliegue, en un contexto en el que el comercio mundial se recupera en base a la configuración de bloques económicos regionales que intentan con ello implementar una estrategia defensiva frente al proteccionismo de los demás países. De hecho Canadá ha sido testigo durante estos últimos años de un proceso de relocalización industrial que alejándose de la región de los Grandes Lagos se ubica económicamente más hacia la Costa Oeste (Ghorra-Gobin; 1987).

Al igual que para Estados Unidos, para el Gobierno canadiense el ingreso al TLCAN fue una decisión tomada más en base a consideraciones políticas que a partir de consideraciones económicas y comerciales. La decisión no derivó de la realidad de los intercambios comerciales entre Canadá y México ni de las expectativas de mejorarlos a corto plazo, sino que el TLCAN se le considero como una especie de una plataforma para revitalizar y reorientar su industria de cara a alcanzar la competitividad internacional en América del Norte.

Si por una parte la opción política canadiense estaba vinculada a la convicción del empuje de los procesos de integración regional a nivel mundial y de su pertinencia como instrumentos para afrontar los retos de la globalización, por otra parte, la opción canadiense respondía a la necesidad urgente de evitar que el Acuerdo Comercial con los EE.UU. fuera desvirtuado por nuevos tratados bilaterales firmados entre éste y otros países de América. Se trataba de proteger los logros del CUFTA , de evitar que las garantías de acceso al mercado estadounidense perdieran su significado a causa de la conclusión de un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México. También se perseguía impedir una desviación hacia México de las IED que Canadá recibe. De tal forma que el Gobierno canadiense reaccionó ante el inicio de las negociaciones entre México y Estados Unidos, y ello le llevo a la firma del TLCAN.

La posición canadiense sobre el TLCAN fue elaborada y formulada en función de los retos procedentes del sistema internacional y en función de los condicionantes de su

relación con Estados Unidos. La inserción activa de Canadá en el sistema internacional es relativamente reciente ya que, debido a su situación colonial, la representación de sus intereses exteriores quedó en manos de la corona británica hasta bien entrado el siglo. En 1931 (Estatuto de Westminster) Canadá obtuvo la autorización de abolir las leyes imperiales que limitaran su poder legislativo pero, a pesar de gozar de la capacidad de actuación exterior, siguió muy concentrado en las preocupaciones internas en conexión con la consolidación nacional del Estado. En 1953 obtuvo el reconocimiento legal de una situación de hecho; su independencia.

Desde 1945, las relaciones privilegiadas con EE.UU. se convirtieron en la característica más destacable de la política exterior canadiense. A pesar de sus vínculos con el imperio británico, las estrechas relaciones con los Estados Unidos ya eran evidentes desde los inicios de la Confederación. El cambio en la estructura del poder del sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial (Pax americana versus Pax británica) no hizo sino acentuarlas<sup>20</sup>.

En la primera etapa de la postguerra, Canadá demostró su voluntad de abandonar el aislamiento de sus relaciones exteriores abocándose a su internacionalización. Puede esquematizarse su actuación internacional de 1945 a 1970 en tres líneas básicas: participación en la construcción de las nuevas instituciones internacionales; integración plena en el sistema occidental, en el marco de las relaciones este/oeste), y apuesta por la opción continental, a nivel regional, estrechando todavía más sus vínculos, políticos y económicos, con EE.UU.

A partir de los años setenta, Canadá, manteniendo su alineación política con los Estados Unidos y el bloque occidental, inició una política de diversificación a nivel

---

<sup>20</sup> En 1868, Canadá dirigía el 36.9% del total de sus exportaciones a Gran Bretaña y el 52.3% a los EE.UU. El 56.1% de las importaciones canadienses era de origen británico y el 33.8% de origen estadounidense. En la postguerra, 1950, la situación se alteró sustancialmente: el 64.8% de las exportaciones canadienses se dirigían a los EEUU y tan sólo el 15.1% a Gran Bretaña. En cuanto a las importaciones, el 67.1% del total era procedente de los EEUU mientras que la partida británica había descendido al 12.7%. (Fuente: *Annaires du Canada*, Ottawa, Statistiques Canada, 1974, pp.96- 97).

económico- comercial. Era la llamada "tercera opción" de la política exterior canadiense. Su objetivo fundamental era reducir la vulnerabilidad económica, política y cultural atribuida a relaciones demasiado exclusivas con los Estados Unidos. Canadá optaba por mundializar su política exterior ante el temor de ser asimilada por los Estados Unidos.

A pesar de ello, los intentos por materializar la diversificación incidieron básicamente en el ámbito económico y, geográficamente, se concentró en las relaciones con la Europa comunitaria y Japón. Los resultados de estos intentos, a nivel comercial e industrial fueron modestos con respecto a los intercambios Canadá-Europa. En lo que concierne a Japón, este país se convirtió desde 1976 en el tercer socio comercial de Canadá. A pesar del aumento progresivo de las exportaciones a Japón, Canadá no ha conseguido alcanzar el objetivo principal, penetrar en el mercado industrial japonés, y se limita a exportar materias primas y sus derivados.

En los 80s la política exterior canadiense definió su cuarta opción consistente en aceptar la compatibilidad de la diversificación (tercera opción) con el continentalismo (segunda opción). La realidad de las intensas relaciones con EE.UU y la ausencia de éxito en sus contactos extra continentales llevaron a Canadá a matizar sus expectativas de diversificación. El continentalismo empezó a ser visto, en un contexto internacional dominado por las relaciones de interdependencia, como trampolín para la diversificación. La internacionalización se facilitaría con una capacidad y competitividad adquiridas y afianzadas en el espacio regional. El continentalismo implícito en la cuarta opción suponía una apuesta por una mayor integración regional. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos fue la pieza clave de ese continentalismo renovado.

Como ya señalábamos, Canadá tuvo que enfrentar el proteccionismo de nuevos bloques comerciales que hasta entonces habían sido sus tradicionales mercados de exportación e importación. Sin olvidar que las exportaciones manufactureras también

declinaban, en especial las ubicadas en la producción automotriz, y que un importante volumen de esta producción se enfrentaba a nuevos competidores.

La década de los 80's enfrentó a Canadá con una nueva realidad; se encontraba en grave riesgo de ser uno de los grandes perdedores del proceso de reconfiguración neoeconómica del mundo. América del Norte se transformaba en un espacio donde el proteccionismo y la reestructuración económica de EE.UU. no daban más opciones.

Ghorra (1987) establece que la sociedad canadiense se dividió ante esta apuesta. Mientras que para algunos sectores el CUFTA representaba la única opción real ya que era el reconocimiento de una situación de facto y debería contribuir a la verdadera apertura hacia la diversificación, para otros significaba la hipoteca definitiva del particularismo canadiense y su absorción por parte de los Estados Unidos.

Con anterioridad a la firma del CUFTA, la compenetración e interacción económica y política Canadá – EE.UU. ya era incuestionable. El proceso de integración obedece a una organización específica de los mercados que funciona prácticamente al margen de las decisiones gubernamentales y, debido a las relaciones asimétricas que en él se dan, este proceso conduce a la formación de un espacio económico articulado alrededor del centro de gravedad estadounidense. En un contexto en el que las tendencias que habían determinado la cuarta opción siguen pronunciándose<sup>21</sup>, el TLCAN es visto por el Gobierno canadiense como una necesidad imperiosa más que como una opción. El continentalismo actual, extensión directa del asumido en los ochenta, no tiene exclusivamente motivaciones económicas sino que se encuentra indisociablemente vinculado al debate general sobre las políticas públicas.

---

<sup>21</sup> En 1993, el 81.3% de las exportaciones canadienses se dirigieron a los EEUU y el 65% de las importaciones canadienses procedían de ese país. A nivel de inversiones, se observa una tendencia a la baja que Canadá se esfuerza por remontar: en 1993, Canadá recibió el 12.8% del total de las inversiones directas de los EEUU en el extranjero (frente al 20.9% de 1980) e invirtió en EEUU el 56.4% del total de sus inversiones directas en el extranjero. (Fuentes: FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994).

El impasse en las negociaciones comerciales multilaterales también influyó en la opción canadiense de política comercial<sup>22</sup>. La postura gubernamental quedó definida en el informe de la Comisión Macdonald (1985) que proponía abandonar el marco estatutista y providencialista a favor de las leyes del mercado, para pasar al modelo de Estado competitivo. De acuerdo con esta concepción, el acuerdo de libre cambio era presentado como una vía intermedia entre la dureza de las leyes del mercado y el proteccionismo de un Estado providencial que permitía una adaptación sin traumas de la economía canadiense a los retos de la economía internacional. Una mayor integración con los Estados Unidos reduciría la vulnerabilidad canadiense al garantizarle el acceso al mercado estadounidense. El CUFTA, y el TLCAN como su extensión.

Además de la vertiente estratégica, el TLCAN tiene otra dimensión clave para entender la posición canadiense, que podemos denominar defensiva. Al contrario de lo que ocurría en el caso de las economías canadiense y estadounidense, las economías canadiense y mexicana no estaban integradas, ni tan siquiera existían intercambios significativos entre ambas. Tampoco políticamente Canadá y México han tenido una relación minimamente similar a la de solidaridad atlántica que existió desde 1945 entre Canadá y Estados Unidos. Como ya se dijo, Canadá se interesó en participar en el TLCAN para proteger el CUFTA y defender los objetivos del regionalismo estratégico que materializaba. Canadá no había previsto que Estados Unidos pudiera seguir una política comercial preferencial bilateral, con otros países.

---

<sup>22</sup> Canadá es un país con una economía fuertemente dependiente del comercio y ha sido además, uno de los mayores receptores de inversiones extranjeras. Por lo tanto, la liberalización multilateral en el marco del GATT fue el escenario óptimo para el desarrollo de sus potencialidades comerciales. A través del GATT Canadá goza de liberalizaciones, especialmente estadounidenses, que le hubieran sido muy difíciles de alcanzar en una relación bilateral. Canadá se planteó una apertura unilateral en el marco multilateral del GATT, sin embargo las dificultades de la Ronda Uruguay del GATT y el empuje de los procesos de regionalización le llevaron a plantearse la opción regional como garantía de acceso al mayor mercado de destino de sus exportaciones en unos momentos en que los EEUU estaban adoptando medidas proteccionistas y aplicando medidas unilaterales. Los EEUU por su parte vieron en el CUFTA propuesto por Canadá un arma estratégica a ser utilizada contra Europa y Japón en el caso de que las negociaciones del GATT fracasaran: podían presentarlo como un precedente de otras negociaciones bilaterales (Cameron, D. 1993).

En resumen, Canadá entro al TLCAN por que vio amenazada su situación y reacciono defensivamente<sup>23</sup> tenía temor que el acuerdo con México dejara sin contenido los logros del CUFTA y que perdiera acceso al mercado estadounidense y se redujera la recepción de IED. El Gobierno canadiense defendió su participación en un proyecto que no hubieran iniciado y del que, en términos de beneficios económicos, no tenía muchas garantías.

Con el TLCAN Canadá pretendía ponerse a salvo no sólo de la bilateralización preferencial de la relación Estados Unidos - México sino de cualquier otro intento similar a nivel del hemisferio. Creemos que no es exagerado afirmar que, para Canadá, el primer motivo de su incorporación en las conversaciones mexicano-estadounidenses fue la contención de los perjuicios que pudiera causarle el resultado de éstas.

Por lo tanto, se podría admitir que, para Canadá el TLCAN ha sido una opción estratégica respecto a la dinámica de la globalización y de la regionalización económica del sistema internacional y una opción defensiva respecto a una posible bilateralización de las relaciones económicas de su principal socio: Estados Unidos.

En síntesis Las motivaciones que condujeron al TLCAN son evidentes para los tres países e incluso hasta necesarias en mayor o menor medida. En el caso de México, se convirtió en un importante instrumento para consolidar las reformas económicas anunciadas a mediados de los años 80, fundamentalmente para consolidar el proceso de apertura económica. Por otra parte, México requería de un mercado

---

<sup>23</sup> La integración de un país como México, con un grado de desarrollo económico y social diferente, implicaba una amenaza a cierta categoría de puestos de trabajo canadienses. Los sindicatos canadienses se preocuparon, porque el mantenimiento de su capacidad competitiva frente a México podría reducir las condiciones de protección social o de lo contrario se originará una deslocalización de las empresas estadounidenses instaladas en Canadá a favor de México. Pues parte del atractivo básico de la economía mexicana para el capital extranjero son los salarios bajos y la posibilidad de poder producir en México con menos consideraciones que las que se tienen en el país de origen en ámbitos tales como el de los derechos laborales, las condiciones sanitarias o la protección medioambiental.

seguro para su acceso a EE.UU. Un 70 % de las exportaciones de México ya se dirigían a ese mercado, comercio basado fundamentalmente en concesiones unilaterales y era necesario que tuviera una base más sólida. Esta interdependencia comercial entre México y Estados Unidos hacía indispensable mantener reglas claras y sólidas que definieran no solo el intercambio comercial, sino que se convierte en un incentivo muy importante para la atracción de capital extranjero a México.

Desde la perspectiva de EE.UU., existía por un lado, el relativo fracaso del sistema multilateral como el principal medio para lograr la liberalización comercial. En esta época se da el fracaso de la Reunión Ministerial de Bruselas, en diciembre de 1990, en la cual se suponía iba a concluir la Ronda Uruguay. Por otra parte, se plantea la necesidad de considerar nuevos mercados para sus productos. México es en este sentido, un mercado importante para los EE.UU. y, finalmente, el desarrollo de una nueva agenda de política internacional, en que la participación mexicana es importante. Es decir, aparecen ciertos temas en la agenda internacional de este país como el tema de las drogas, el tema de la conservación del medio ambiente, el tema de las migraciones en los que, por supuesto, México tiene un rol relevante. La motivación de los EE.UU. es una motivación mucho más política que económica.

En el caso de Canadá, se trata de una razón fundamentalmente defensiva. Por un lado, se plantea la necesidad de preservar el Tratado de Libre Comercio suscrito entre EE.UU. y Canadá y que entró en vigencia en 1989. En segundo término, asegurarse que Canadá continuaría siendo un lugar atractivo para la inversión extranjera y en tercer lugar, siendo mucho menos importante, lograr acceso al mercado mexicano para sus bienes y servicios. Es una razón fundamentalmente defensiva para evitar que el Tratado entre EE.UU. y México pudiese afectar lo logrado por la suscripción del Tratado de Libre Comercio suscrito por Canadá y EE.UU. en 1989.

### 3.- Conclusiones

El TLCAN ha sido un instrumento de estrategia política de Estados Unidos para recomponer la correlación internacional de fuerzas y reconstruir el liderazgo de Estados Unidos en el mundo de la posguerra que perdió en los 80's. El TLCAN surgió en una etapa en que Estados Unidos había menguado su posición hegemónica, lo que fue latente a partir del surgimiento de las Naciones de Reciente Industrialización (NIC's) asiáticas, y sobre todo cuando al demandarles liberalización, reevaluación de sus monedas, expansión de sus mercados externos, apertura de sus mercados para productos, privatizaciones, etc., estas naciones no dieron una respuesta adecuada a los intereses de Estados Unidos, porque contaban con condiciones que les permitían adoptar estos cambios a su propio ritmo, sin afectar el rumbo de su desarrollo. La preocupación de Estados Unidos por el desempeño de las NIC's asiáticas se derivó no solamente de su peso sensible en el déficit comercial de Estados Unidos, sino de la persistencia del mismo en 1989, a pesar, como dice Frank (1998), de las sustanciales reevaluaciones de Corea y Taiwán.

Ante esta actitud "rebelde", a Estados Unidos solo le quedaba enviar una señal clara de que podía prescindir de los países asiáticos y aprovechar su cercanía con otra nación también considerada dentro de los Países de Rápida Industrialización como México. Además de demostrar a las NIC's de Asia su poder hegemónico, Estados Unidos, deseaba aprovechar las políticas de apertura comercial establecidas en México, gracias a la presión que habían ejercido para que estas se dieran, el camino para un Tratado Comercial estaba listo.

La estrategia fue imponer un impuesto compensatorio a través de la Ley de Acuerdos Comerciales, para que en base a esta ley, y a fin de defenderse de esta situación ingresar a los organismos internacionales como el Acuerdo General de Tarifas y comercio (GATT General Agreement on Tariffs and Trade) y desde allí exigir las reformas y adecuaciones pertinentes. Una vez dentro del GATT, y por la crisis de este mismo organismo, además la imposibilidad de competir con el bloque comercial asiático, la impenetrabilidad de los mercados europeos y el desequilibrio comercial de EE.UU. llevan a México a reducir de manera unilateral sus aranceles del 100% en

1982 al 20%, sin haber reciprocidad alguna por parte de EE.UU. De tal forma que la relación comercial de México y Estados Unidos desde antes del TLCAN ya mantenía altos porcentajes en volumen de comercio<sup>24</sup>.

En estas circunstancias comerciales a México no le quedaba mas que llegar a un acuerdo comercial con EE.UU., México buscaba una inserción favorable en el comercio internacional. Estados Unidos por su parte tenía a México bajo sus condiciones, era la oportunidad para asegurarse un mercado estable para sus exportaciones y la posibilidad de invertir en la exploración de recursos, además buscaba acceso sin obstáculos al mercado laboral de México, caracterizado por su bajo costo, buena preparación, además de fortalecer la competitividad de su industria manufacturera. Se trataba de profundizar un patrón de industrialización apoyado en la diversificación y aprovechar las economías externas pecuniarias derivadas de las inversiones simultáneas en diferentes industrias. Una fuerte protección arancelaria frente al exterior permitiría un acceso privilegiado al mercado interno, supliendo las carencias de competitividad de los bienes nacionales.

Desde la perspectiva de México, el propósito del TLCAN fue el de garantizar el acceso al mercado estadounidense de mercancías mexicanas y atraer la IED, Estados Unidos se propuso crear una plataforma de exportación para sus bienes manufacturados y mejorar su competitividad en la economía global, aprovechar la cercanía geográfica y condiciones políticas y económicas de México. El TLCAN refleja la inquietud creciente de Estados Unidos por la UE y constituye la respuesta de diversos sectores de ese país ante su infructuosa incursión en los mercados de Asia, particularmente el japonés. Con el TLCAN Estados Unidos podría presionar cada vez más a sus socios comerciales en aquel continente para eliminar barreras comerciales. Además las negociaciones del TLCAN fueron utilizadas por Estados

---

<sup>24</sup> Respecto a Canadá y México, los volúmenes que se intercambian desde antes y ahora no son relevantes, no se observa una diversificación en el mercado en ninguno de los tres países, por el contrario siguen conservándose los mismos patrones.

Unidos para forzar, la culminación de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT.

Por su naturaleza geopolítica el TLCAN encierra más beneficios para Estados Unidos que para México, en virtud de que como es lógico los países desarrollados obtienen más concesiones comerciales de los países subdesarrollados (una variable de la teoría de la ventaja competitiva, señalan que el mercado de un país en desarrollo conduce sólo a un incremento en el acceso al mercado de un país rico). De tal suerte que el TLCAN no ha contribuido a crear en México los puestos de trabajo que necesita la población.

Un estudio publicado en 2004 por la Fundación Carnegie Endowment for International Peace (Demetrios, Audley, Polaski y Vaughan), concluye que el TLCAN quedó muy atrás con respecto a las expectativas optimistas iniciales. Por ejemplo de 1994 a 2002 sólo se generaron 500 000 empleos en el sector manufacturero, mientras que en el agrícola se perdieron 1.3 millones de puestos de trabajo. Además no se ha detenido el flujo migratorio, mas bien éste ha aumentado (se calcula que la emigración anual es de 400,000 personas).

Si la naturaleza del TLCAN no fuera de estrategia política, no sería necesario levantar muros en la frontera sur de ese país. Otra evidencia más es que los niveles de contaminación ambiental en México se han acentuado en los sectores manufacturero y agrícola, generando daños calculados en 36 000 millones de dólares en el decenio de los noventa. El sector agrícola es el más afectado, pues ha sufrido una aguda polarización entre los que se han incorporado a la agroindustria con altos niveles de productividad y los que se han quedado poco a poco rezagados y empobrecidos, prácticamente el campo mexicano está descapitalizado y en malas condiciones.

Lo que se ha reflejado, entre otros aspectos, en un deterioro ambiental a causa de la deforestación de 630 000 hectáreas en regiones con una gran diversidad biológica.

Es claro que lo que se buscaba con el TLCAN no era meter a México en el camino del desarrollo, o que se beneficiara de algún modo para alcanzar cierto desarrollo económico, la esencia fue atar a México con este acuerdo, y de esta manera obtener beneficios de mercado con las reducciones arancelarias tanto de ida como de vuelta que México otorgaría con el Acuerdo, y que abriera sin restricciones el capital para la inversión, el beneficiario solo ha sido los Estados Unidos.

Aunado a lo anterior, los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 constituyen una evidencia más del predominio estratégico en las relaciones comerciales de Estados Unidos, y ha sido el pretexto ideal para que Estados Unidos, justificándose en ello, y de manera unilateral imponga medidas, con las que México fue nuevamente afectado en la reducción de exportaciones por causa de la creación de algunas leyes como la ley contra el bioterrorismo, que ha dado lugar a un nuevo tratado económico: el denominado Alianza trilateral para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN); mas de lo mismo.

## Bibliografía

Alvarez A. (1994). Industrial Restructuring and the Role of Mexican Labor in NAFTA. U.C Davis Law Review. 27, No. 4; Summer; USA.

Alvarez, A., (2000) Las contradicciones de una economía continental en América del Norte y el papel del mercado laboral de México. En Clan, Norma, Pedro Castillo, Alejandro Alvarez y Federico manchón. (Compiladores). Las Nuevas Fronteras del Siglo XXI. (Primera edición). México: La Jornada Ediciones-UCSC-UNAM-UAM-X.

Baer, Delal M. (1991). North American Free Trade. Foreign Affairs. 70, Otoño.

Bernal, Sahún, Víctor M. y Calva, José Luis. (Editores) (1998). La integración comercial de México a EE.UU. y Canadá. ¿Alternativa o destino? (Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM). México, D.F.: Siglo XXI.

Borja Tamayo, Arturo (coordinador) (2001). Para Evaluar el TLCAN. México: Tec. De Monterrey, Campus Cd. De México.

Cameron, Duncan; Watkins, Mel. (1993). Canada under free trade. Toronto: Lorimer.

Caves, Richard E. (1971). International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment. Economyc. February, pp.1-27.

Caves, Richard E. (1998). Research on International Business: Problems and Prospects. Journal of International Business. 29, No. 1, pp. 5 - 19.

Clausing, Kimberly (1995). The Canada – United States Free trade Agreement: Stepping stone or Stumbling block? Cambridge: Harvard University Press.

Deblock, Christian y Michele Rioux. (1993). NAFTA: The Trump Card of the United States?. Studies in Political Economy. 41, núm. 7. Chicago.

Demetrios Papademetriou, John Audley, Sandra Polaski, Scott Vaughan. (2004). La Promesa y la Realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio. Carnegie. Carnegie Endowment Report, January.

De Mateo y Souza, Eligio. (1993). De la geopolítica a la geoeconomía: una lectura del siglo XX. Comercio Exterior (1010).

Díaz Bautista, Alejandro, Alberto Aviles, José y Rosas Chimal, Mario Alberto. (2003). Desarrollo económico de la frontera norte de México. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Grupo Eumed.net (Universidad de Málaga), emitido el 09, Julio.

Eden, L., Appel, M. (1993). De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América del Norte. Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte. Primera edición; Colmex; México.

Frank, Andre Gunder. (1998). Reorient: global economy in the Asian Age. Los Angeles, California: University of California Press. Ltd.

Fondo Monetario Internacional. (1994). Direction of Trade Statistics Yearbook.

Gilpin, Robert. (1987). The Political Economy of International Relations. New York: Princeton University Press.

Ghorra-Gobin, Cynthia. (1987). Les Américains et leur territoire, mythes et réalités París : La Documentation Française.

Guillen R. Arturo. (2000). Efectos de la crisis asiática en América Latina. Comercio Exterior. 50. Núm. 7, julio de 2000.

Keohane, Robert y Nye, Joseph S. (1988). Poder e interdependencia : la política mundial en transición. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Leycegui, Beatriz, Fernández de Castro, Rafael. (2000). TLCAN ¿Socios naturales? Cinco años del tratado de libre comercio de América del Norte. México: Miguel Ángel Porrúa.

Meyer, Lorenzo e Isidro Morales. (1990). Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México. México: Fondo de Cultura Económica.

Morici, Peter. (1993). Grasping the Benefits of NAFTA. Current History, núm. 571. Febrero.

Núñez (1989). México-Estados Unidos. Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios. Comercio Exterior. 35, núm. 6, México, junio de 1985, pp. 578-584.

Rodríguez A, Agustina. (2000). El comercio de México y su relación con Canadá en el TLAN. México y la Cuenca del Pacífico. Volumen 3, Número 10, mayo- agosto

Rosas, María Cristina. (1998). El TLCAN y la recomposición económica de Estados Unidos: entre la globalización y el regionalismo. Aldea Mundo. Octubre 1998 - abril 1999.

Sosa Carpenter, Rafael. (2003). Iniquidad jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Comercio Exterior (0510). México.

Statistiques Canada. (1974) Annuaire du Canada. Ottawa.

Urías, J. (1986). Los flujos financieros y el análisis financiero: un enfoque financiero. Revista española de financiación y contabilidad 15 (49): 157-176 pp.

Weintraub, Sidney. (1997). NAFTA at tree. A progress report. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Cox, Robert W. (1981) 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', Millennium: Journal of International Studies: 126-55.