



# La política comercial en América del Norte

*Elizabeth Gutiérrez Romero*

## INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la política comercial desarrollada en los años noventa en Norteamérica destacan elementos que son coincidentes para los tres países, no obstante las grandes diferencias económicas existentes entre ellos, mismas que han sido originadas por factores de carácter histórico.

De hecho, la ratificación del TLC es sólo consecuencia de dichas coincidencias; sin embargo, el desempeño que en el futuro tenga el mencionado tratado dependerá en gran medida de la evolución de cada una de estas economías, lo cual es, sin duda, ejemplo del carácter dual y ambivalente que han presentado las relaciones económicas de estos países con desarrollos tan disímolos.

Desde la década de los ochenta, los países de América del Norte han coincidido en un paradigma teórico que sustenta la concepción de que el comercio exterior es un motor que puede acelerar el crecimiento y la competitividad de la economía, aunque la interpretación y el alcance de esta concepción es diferente para cada uno de los signatarios

del TLC, ya que el diseño de la política comercial de cada país obedece a condiciones internas y externas de muy diversa índole. Sin embargo, un elemento que parece común es que cada uno de estos países percibe un contexto de competencia internacional intensificado y definido por nuevas condiciones, entre las cuales se cuentan las nuevas formas de producción, de distribución y de comercialización, cambios que han determinado un mercado cada vez más globalizado e integrado, en el que se gestan al mismo tiempo bloques comerciales creados a través de concertaciones económicas y políticas explícitas, o bien a partir de realidades económicas y regionales implícitas para competir con mayores ventajas y al mismo tiempo proteger la posición que tienen los países entre sí.

Aunque las implicaciones de la globalización para cada una de estas naciones son cualitativa y cuantitativamente diferentes, es innegable que los tres países que conforman el bloque norteamericano han estado fuertemente involucrados en este proceso. De hecho, el establecimiento del bloque de América del Norte es una manifestación regional de la globalización y resultado de políticas comerciales comunes que se expresan en el acuerdo comercial pactado, aunque este proceso no se encuentra libre de conflictos, ya que el funcionamiento del mercado que se pretende construir estará determinado por aspectos económicos, sociales y políticos propios de cada uno de los países signatarios.

Bajo estas consideraciones se exponen en este trabajo los aspectos más relevantes de la política comercial en cada uno de los países, con el fin de evaluar aquellos puntos de coincidencia y de conflicto en los años recientes, marcados por el TLC.

Como país eminentemente hegemónico, Estados Unidos ha promovido la liberalización del comercio internacional mediante una política comercial activa en diversas instancias y niveles. Por esta razón, en muchas ocasiones queda la impresión de que Estados Unidos ha puesto a funcionar un aparato ideológico y propagandístico para exaltar a nivel mundial las ventajas y resultados positivos que obtendrían los países con la liberalización del comercio y relativizando, por otra parte, “aquellos ajustes temporales y dolorosos” que dicha política conlleva, de tal suerte que esta defensa “tan teóricamente pura” de las virtudes del comercio exterior parece poco consecuente con algunos

de los resultados internos de la política económica aplicada por las recientes administraciones.

Si bien Estados Unidos ha sostenido durante décadas el libre comercio mediante negociaciones multilaterales, actualmente busca apuntalar su poderío económico por medio de un comercio exterior creciente y dinámico, ya que, con base en el incremento de sus exportaciones, busca reforzar su crecimiento económico interno y con ello revertir su relativo deterioro a nivel internacional.

Por ello, un objetivo fundamental de la política comercial estadounidense es lograr la apertura de mercados no sólo bajo el marco multilateral que proporcionaba el GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), sino mediante negociaciones bilaterales (por ejemplo, las establecidas con China y Japón), o bien a través de negociaciones a nivel regional, como la que dio por resultado el TLC; y finalmente bajo la acción unilateral, acción que deriva en dos vertientes: a nivel interno, mediante la aplicación de políticas comerciales como la Estrategia Nacional Exportadora puesta en marcha en 1993, y a nivel externo, a través de la acción unilateral utilizada en forma coercitiva, con la aplicación de sanciones a países que, como Japón, mantienen superávit sectoriales importantes.

La trascendencia que ha tenido el comercio internacional para Estados Unidos responde a diversas causas, tanto de carácter externo como interno. Entre las primeras destaca un entorno económico internacional más complejo en el que la competencia económica se ha intensificado, lo cual a su vez ha provocado un mayor acceso de competidores externos en su mercado interno.

El surgimiento de nuevos polos de poder económico —fundamentalmente en la Comunidad Europea y Asia, en particular Alemania y Japón— ha significado una disminución relativa del peso de la economía estadounidense en el contexto mundial.

Internamente, la promoción del comercio exterior tiene como objetivo fundamental incrementar los niveles de eficiencia productiva para aumentar la competitividad de las empresas estadounidenses en los mercados tanto interno como internacionales.

Aunque existen resultados que reflejan de manera positiva los objetivos estadounidenses, como la creciente participación del comercio internacional en la formación de su producto nacional bruto —que ha

implicado un crecimiento dinámico de sus exportaciones y la obtención de salarios más altos para trabajadores vinculados al sector exportador—,<sup>1</sup> también ha habido resultados que hacen dudar de la efectividad global de la política de liberalización, ya que, a pesar de su aplicación durante un periodo significativo, Estados Unidos no ha podido resolver el déficit de su balanza comercial, pues, a su vez, las importaciones han crecido aun más que sus exportaciones y, por otro lado, los salarios generales se han deprimido en términos relativos.<sup>2</sup>

Por otra parte, el resultado esperado del libre comercio para la economía estadounidense es la especialización de las empresas productoras de bienes y servicios de alta tecnología, lo que conllevaría la generación de empleos altamente calificados y de mayores salarios. Estas expectativas surgen de la participación de industrias como la aeroespacial, la electrónica y las comunicaciones en las exportaciones totales.<sup>3</sup>

El optimismo del planteamiento estadounidense surge de un principio tan antiguo como el planteado por David Ricardo al inicio del siglo XIX, principio que establece que los países pueden obtener beneficios del libre comercio sobre la base de sus ventajas comparativas, las cuales se presentan cuando los costos de producción internos son relativamente menores a los externos, debido a la abundancia de ciertos factores que son relevantes en la producción. Teniendo en cuenta esta capacidad potencial o ventaja comparativa, los países pueden tener un comercio exitoso al especializarse y tomar ventaja de esas diferencias.

Así, bajo esta concepción de la liberalización comercial y de la especialización en el área norteamericana, se espera que en Estados Unidos crezca la producción de bienes intensivos en capital y asociados a éstos los empleos que requieren de un trabajo altamente especializado, mientras que —si se aplica la misma concepción— en México se esperaría el crecimiento de la producción de bienes intensivos

<sup>1</sup> Entre 1987 y 1994, las exportaciones crecieron a una tasa del 10 por ciento anual y los salarios en las industrias de exportación son aproximadamente 22 por ciento más altos que los del promedio de la economía. Véase Council of Economic Advisers. *Economic Report of the President* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office —GPO—, 1994), 45, 207.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 114, 216.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 210.

en mano de obra no especializada (ya que éste es un factor abundante en nuestro país).

Dos rasgos más definen la política estadounidense. En su decidido impulso a la apertura de mercados, Estados Unidos está siempre dispuesto a ejercer presiones o represalias económicas sobre aquellos países que no concuerdan con su particular forma de interpretar el libre comercio, acciones que está decidido a realizar en todos los niveles de negociación comercial. Estos métodos más convincentes se desprenden del principio de no discriminación o de nación más favorecida,<sup>4</sup> bajo el cual Estados Unidos establece las bases para castigar a aquellas naciones que no coinciden con su interpretación de la apertura comercial y del comercio justo.

En especial, desde la aprobación del Acta de Comercio en 1974, bajo la sec. 301, Estados Unidos puede sancionar en forma unilateral a sus socios comerciales si comprueba que existen acciones injustas, injustificadas o discriminatorias para sus exportaciones.

Por otra parte, bajo el Acta Ómnibus de Comercio de 1988, Estados Unidos fortaleció su capacidad de negociación con todo país frente al cual mantuviera déficit comercial. Bajo el principio de reciprocidad puede presionar mediante represalias comerciales para lograr el acceso al mercado externo, con el fin de equilibrar su balanza comercial. Existen varios casos que ejemplifican esta actitud estadounidense, el más reciente se refiere al sector automotriz japonés, que a mediados de 1995 contaba con un superávit comercial de 37 000 millones de dólares y, ante diversas acusaciones de mantener cerrado su mercado, Japón tuvo que negociar respecto a la entrada de autos y autopartes producidos en Estados Unidos para no ser sujeto de sanciones comerciales.<sup>5</sup>

En relación con este tema, bajo las negociaciones de la Ronda de Uruguay se estableció un nuevo mecanismo de resolución de disputas que permite la imposición de represalias comerciales si un país que pierde una disputa no ofrece compensación o alguna solución de con-

<sup>4</sup> Bajo este principio del GATT, los países signatarios se ponen de acuerdo para aplicar las mismas reglas a todos los miembros de dicha organización en las reducciones arancelarias desprendidas de las rondas de negociaciones.

<sup>5</sup> John Maggs. "Gephardt Offers Tough Legislation on Unfair Trade", *The Journal of Commerce*, 4 de mayo de 1995. p. 1 (A).

formidad al país agraviado. Por tanto, el nuevo mecanismo de la OMC no limita la sec. 301, de tal forma que si Estados Unidos gana un caso bajo esta instancia mundial y la parte perdedora no cambia su práctica, la aplicación de la sec. 301 está autorizada.<sup>6</sup>

Finalmente, otro rasgo definitorio de la política comercial estadounidense es el referente a la aplicación de la misma en su mercado interno. Mientras que el Poder Ejecutivo promueve los intereses más generales de la nación y considera a la vez sus implicaciones externas, es el Congreso el que tiene a su cargo la administración o la aplicación interna de la política comercial, en especial de las medidas que alivian el comercio ante los exportadores externos.

El Congreso, a través de la Comisión Internacional de Comercio, es el responsable de las acciones que conducen a la protección comercial estadounidense. La Comisión, que depende del Congreso, realiza las investigaciones necesarias para determinar si existen prácticas desleales que dañen a los productores estadounidenses en los casos en que éstos presenten una queja.<sup>7</sup> Para ello utiliza los instrumentos establecidos por la ley, que penalizan las prácticas desleales de comercio y que potencialmente provocan "daño" a las industrias nacionales. Usualmente, las empresas discuten sobre la utilización de subsidios por parte de los gobiernos extranjeros o la venta de productos bajo *dumping*, es decir, las empresas extranjeras son acusadas de vender sus productos a precios menores que los que tienen en sus propios mercados. Pero el Congreso y la Comisión misma están sujetos a la presión que ejercen poderosos grupos de interés que, mediante acciones de cabildeo, buscan protegerse de la penetración de importaciones. Bajo la presión ejercida por estos grupos, las leyes se flexibilizan, los procedimientos no siempre son lo transparentes que debieran ser y las pruebas para demostrar el daño a la industria son mínimas. Éstas son algunas de las críticas que empresas extranjeras o analistas internos hacen a la aplicación de las leyes comerciales.

De hecho, los procedimientos de la protección administrada se convierten en un instrumento proteccionista muy utilizado, toda vez que el

<sup>6</sup> Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, 211.

<sup>7</sup> Arturo Borja, "La política comercial de los Estados Unidos: actores e intereses", *Estados Unidos, Informe Trimestral* 1, no. 1, 1991.

nivel arancelario promedio es mínimo.<sup>8</sup> En ese sentido, los resultados de la política comercial pueden ser contradictorios, ya que el presidente, que está sometido en menor grado a las presiones proteccionistas internas, promueve y defiende los intereses globales de la nación, impulsando la apertura de mercados para las exportaciones estadounidenses, mientras que el Congreso tiene que responder directamente a los grupos que ejercen tales presiones, lo cual conlleva un trasfondo político, pues rendir cuentas negativas a sus electores pone en riesgo sus propósitos de reelección.

## CANADÁ

En lo que respecta a Canadá, se distinguen rasgos muy particulares que definen su política comercial, mismos que difícilmente se podrían encontrar en otros países.

En Canadá, la dinámica del sector externo está estrechamente relacionada con la definición de su política comercial. La elevada actividad exportadora ha sido una importante fuente de crecimiento interno, pero la concentración de sus exportaciones hacia un solo mercado imprime un sello característico a su concepción del proceso de liberalización del comercio.

Sin duda alguna, la década de los ochenta fue determinante para Canadá, ya que se ratificó, mediante un profundo debate, que el proceso de integración y competencia internacional se ubicaría fundamentalmente con respecto a Estados Unidos.

Al igual que le ocurre a México, la vecindad con Estados Unidos ha sido significativa en las relaciones comerciales de Canadá. Esto es claro no sólo al considerar las cifras totales del comercio entre los dos países, sino también por la gran actividad comercial a lo largo de la frontera entre las ciudades y regiones contiguas.

Canadá persigue el logro de una economía más competitiva internacionalmente, ya que la prosperidad y los mayores niveles de bienestar dependen de la evolución de su sector externo, pues cerca del 30 por

<sup>8</sup> Anne Krueger, "Government, Trade and Economic Integration", *American Economic Review* 82, no. 2 (1992): 112.

ciento de su PIB se destina a la exportación y en ésta están implicados cerca de dos millones de trabajadores, lo que equivale al 15 por ciento del total.<sup>9</sup>

La intensificación de la competencia internacional y de la liberalización del comercio le preocupa a Canadá por la fuerte dependencia que tiene respecto del mercado estadounidense, al que dirige cerca del 80 por ciento de sus exportaciones. Por ello, el objetivo de la política comercial canadiense ha sido la eliminación de la incertidumbre en su relación comercial con Estados Unidos, ya que un mayor proteccionismo estadounidense limitaría sus planes de crecimiento económico.

A raíz del triunfo electoral del Partido Conservador, acaecido en 1984, en Canadá se puso un mayor énfasis en la preeminencia del mercado, en oposición al intervencionismo estatal y hacia la liberalización del comercio. El Informe de la Comisión Macdonald fue especialmente decisivo para que el gobierno diseñara una estrategia de libre comercio con Estados Unidos. Dicho informe recomendaba, entre otras estrategias, la reducción de la intervención estatal en la economía, dejando al mercado la respuesta de los problemas económicos, y la negociación de un tratado de libre comercio a nivel global y no sectorial con Estados Unidos. Los planteamientos del Informe también se apoyaron en aspectos teóricos del enfoque de las ventajas comparativas, de los beneficios que se obtendrían de la especialización y de las economías de escala que dicha especialización traería para un país netamente exportador y altamente dependiente del comercio externo.<sup>10</sup>

Previamente a la elección de 1988, se realizaron numerosos estudios con el fin de pronosticar los posibles efectos económicos que se obtendrían de una política comercial que contemplara la eliminación de las barreras comerciales canadienses y estadounidenses, la ampliación de la dimensión del mercado y las economías de escala que surgirían, así como los efectos de la competencia imperfecta.<sup>11</sup> Los trabajos considerados por la Comisión Macdonald constituyeron sin duda una

<sup>9</sup> Earl Fry, "Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá", *Comercio Exterior* 44, no. 2 (1994): 135.

<sup>10</sup> *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs* (Toronto: University of Toronto Press, 1985): 140.

<sup>11</sup> R.J. Wonnacott, "Trade Liberalization: Canadian Contributions since the 1960s", *Canadian Journal of Economics* XXVI, no. 1 (1993): 20.

parte muy importante del intenso debate desarrollado a raíz de la propuesta comercial entre Estados Unidos y Canadá.

Es necesario mencionar que la polémica desatada por el acuerdo comercial entre ambos países no se limitó, sin embargo, a los temas eminentemente económicos, sino que se discutieron muchísimas preocupaciones de Canadá sobre los aspectos sociales, culturales, políticos e institucionales.

La opinión del gobierno fue apoyada prácticamente por todos los gobiernos provinciales (sólo Ontario mostró inicialmente reticencias), lo cual fue muy relevante dada la conformación del Estado canadiense. La cooperación provincial era imprescindible, ya que muchos aspectos importantes ligados a la política comercial dependían exclusivamente de la jurisdicción de las provincias; entre esos aspectos se cuentan las políticas industriales orientadas al desarrollo interno de cada provincia, el establecimiento de barreras no arancelarias, las compras gubernamentales, la regulación de las exportaciones de recursos naturales y el comercio de servicios.<sup>12</sup>

Por otra parte, las dos principales provincias canadienses, Ontario y Quebec, que conjuntamente representan cerca de dos terceras partes del PIB, también están ligadas estrechamente al comercio exterior, ambas cuentan con un mercado interno pequeño y el crecimiento de sus empresas está ligado a su capacidad exportadora, razón por la cual han sido proclives a la apertura de sus mercados, fundamentalmente de uno: el estadounidense. La importancia de éste se revela al considerar que cerca del 80 por ciento de las exportaciones quebequesas se destinan al mercado más grande del mundo; por otro lado, en Ontario se concentra la industria automotriz, lo que lo convierte en la región canadiense de mayor volumen de exportación a Estados Unidos, hecho que se desprende del acuerdo automotriz firmado entre Canadá y Estados Unidos hace más de treinta años.<sup>13</sup>

Existen diversas razones que explican la estrecha relación comercial con Estados Unidos, sin embargo, una de las principales es el alto grado de propiedad estadounidense sobre la industria en Canadá, la cual asciende a cerca del 45 por ciento de los activos manufactureros, y

<sup>12</sup> *Canadian Annual Review...* (1985): 65.

<sup>13</sup> Michael Atkinson, *Governing Canada* (Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 1993), 263.

es aún más grande en otros sectores,<sup>14</sup> por esta razón gran parte del comercio entre ambos países toma la forma del comercio intrafirma.

La profunda relación entre Estados Unidos y Canadá no es nueva, aun antes del acuerdo comercial de 1988 un alto porcentaje de las exportaciones canadienses tenían una tasa cero, es decir, entraban libres de impuestos y el nivel arancelario promedio de los otros productos sujetos a cuotas era menor de 15 por ciento.<sup>15</sup> Por tanto la importancia de la negociación bilateral no tuvo como objetivo la disminución arancelaria, sino garantizar mecanismos para combatir las barreras no arancelarias que se desprenden de la aplicación flexible de las leyes comerciales estadounidenses en forma de impuestos anti-*dumping* y de impuestos compensatorios.

Mediante el ALC, Canadá contaría con una mayor certidumbre para realizar planteamientos de largo plazo respecto al desarrollo de su comercio externo y de los flujos de inversión.

Por otra parte, para los exportadores canadienses era claro que al mismo tiempo que la interdependencia comercial se profundizaba, también aumentaban las quejas de los productores estadounidenses por daños a sus industrias, lo cual intensificó en los últimos años la multiplicación de los litigios comerciales. Aunque el acceso al mercado estadounidense no se garantizó, cuando menos se estableció un mecanismo de resolución de disputas que brindó la posibilidad de revisar la aplicación de las leyes comerciales en cada país. Esta situación fue muy importante para Canadá, ya que siempre está presente una larga lista de productos amenazados o en disputa por los mecanismos proteccionistas estadounidenses. Entre estos productos se cuentan los aceros simples y aceros especiales, la madera, la carne de cerdo, los tubos de acero, el azúcar, las frambuesas y la potasa.

Finalmente, ante las negociaciones iniciadas en 1990 entre México y Estados Unidos respecto a un acuerdo comercial, Canadá consideró que el resultado probable de dicho propósito le afectaría directamente, por ello decidió unirse a las conversaciones que derivaron en el TLC tal como hoy se conoce. La formalización de éste ha significado una relación comercial más intensa entre México y Canadá; pero en

<sup>14</sup> *Ibid.*, 256.

<sup>15</sup> "The Anatomy of a Trade Deal", *The Economist*, 10 de febrero de 1988, p. 74.

términos absolutos, el volumen comercial que existe entre ambos países aún es marginal.

## MÉXICO

Finalmente, el país que ha modificado sustancialmente su política comercial en los últimos años ha sido México, ya que quince años atrás ni siquiera era miembro del GATT. Durante la década pasada, el país dio un brusco viraje en relación con su comercio exterior, en medio de la más profunda crisis hasta entonces conocida, caracterizada por la inestabilidad macroeconómica tanto en su dimensión interna como externa.

A partir de estas problemáticas circunstancias, el gobierno determinó abandonar el modelo seguido desde los años cuarenta y empezó a marcar las bases para reorientar su política económica, la cual se ha caracterizado en los últimos quince años por su continuidad y formalización ante diferentes foros internacionales.

Estrictamente hablando, México nunca estuvo cerrado al exterior, pero la protección a la industria nacional en términos de altos aranceles y permisos de importación fue una constante en el proceso de industrialización mexicana. La evaluación realizada en diversos medios oficiales tanto del gobierno como de las cámaras industriales de tal política comercial resultó negativa, ya que se le atribuyeron la ineficiencia y baja productividad características del aparato productivo, aspectos que limitaban la capacidad de la economía para enfrentar la competencia internacional. De hecho, el sector externo ha sido un problema constante de la economía mexicana, ya que siempre ha habido insuficiencia en la generación de las divisas necesarias para el buen desempeño de su economía y la industria no ha sido autosuficiente para cubrir sus requerimientos de bienes intermedios y de capital. Por ello, la nueva política comercial, impulsada a principios de la década de los ochenta, tuvo como fundamentos la apertura comercial y el papel relevante del sector exportador. Sin embargo, estos dos procesos implicaban transformaciones e impactos muy severos para la industria nacional, la cual se vería expuesta a la penetración de muy variados artículos. Además, la industria mexicana, orientada durante décadas al mercado interno, no había tenido la vocación exportadora que se exigía que desarrollara.

La adopción de medidas para racionalizar la protección comercial por medio de la eliminación de permisos de importación y de la reducción de los aranceles de importación y exportación, en teoría obligaría a la industria nacional a elevar su productividad. Con la apertura se esperaba que hubiera una reasignación de recursos hacia las actividades con potencial competitivo en los mercados interno y externo, lo que propiciaría la especialización, corrigiendo el sesgo antiexportador de la economía, y eliminando a mediano plazo la producción en los sectores que no pudieran competir bajo estándares internacionales.<sup>16</sup>

Las nuevas directrices planteadas por el gobierno desde principios de los años ochenta no se tradujeron inmediatamente en acciones reales, pues la economía enfrentaba fuertes problemas, entre los que destacan los elevados niveles de inflación, la crisis de pagos del servicio de la deuda y su repercusión en la balanza de pagos.

La situación prevaleciente en 1982 era la de protección comercial total, el 100 por ciento de los productos de importación estuvieron sujetos a permisos previos de importación, existían 16 tasas arancelarias diferentes, con valor máximo de 100 por ciento y un promedio arancelario de 27 por ciento.<sup>17</sup> A partir de 1985 el proceso de apertura adquirió mayor relevancia con la eliminación de precios oficiales, la sustitución de cuotas y permisos de importación por aranceles y la clasificación y disminución arancelaria.<sup>18</sup>

Hacia 1992, el proceso de racionalización de importaciones había avanzado considerablemente, sólo 10.7 por ciento del valor de las importaciones estaba controlado a través de permisos de importación, las tasas arancelarias se redujeron a cinco niveles (0, 5, 10, 15 y 20 por ciento); el arancel máximo era de 20 por ciento, con un promedio arancelario de 13.1 por ciento.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Criterios generales de política económica*, documento presentado por el presidente Carlos Salinas de Gortari a los secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México: Presidencia de la República, 1994), 26.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 50.

<sup>18</sup> José I. Martínez Cortés. "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", *Relaciones internacionales* (abril-junio de 1994): 80.

<sup>19</sup> Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 47.

La política de liberalización comercial se vio reforzada por la adhesión de México al GATT, en 1986, y por las diversas cartas de intención ante el FMI. Y como complemento de la apertura comercial, el gobierno diseñó varios programas para estimular la competitividad del sector exportador, mediante financiamientos, exenciones de impuestos destinadas a las importaciones de procesos con orientación exportadora, etcétera.

Por otro lado, ante la consideración de la vital importancia de la inversión extranjera como complemento de la insuficiente inversión nacional, en 1989 se reformó el Reglamento de Inversión Extranjera y se promovió ésta a través de una política económica en la que la confianza a los inversionistas fue pieza clave.<sup>20</sup>

La firma del TLC fue un argumento más para destacar que la política comercial no tendría en lo sucesivo cambios bruscos; aunque respecto a las inversiones esta última resaltó su importancia hacia la introducción de nuevas tecnologías y la generación de fuentes de empleo más productivas y mejor remuneradas. En contraste, sobre todo en el último lustro, la inversión fue en un alto porcentaje especulativa, lo que derivó en una crisis financiera que por sus características fue considerada por el director del FMI, Michel Camdessus, como “la primera crisis del siglo XXI”.<sup>21</sup> La política de promoción de la inversión hizo que en efecto se atrajera en niveles muy significativos capital foráneo, pero no se logró que esta inversión fuera más trascendente en términos productivos. Con la política de liberalización y la orientación hacia el mercado externo se logró un crecimiento de las exportaciones, así como un cambio en la composición de las mismas. De acuerdo con información oficial del Banco de México y tomando en cuenta la participación de la industria maquiladora, entre 1983 y 1994 las exportaciones totales crecieron a una tasa promedio anual de 8.1 por ciento, sin embargo, fue aun más impresionante el crecimiento de las importaciones totales, que crecieron a un ritmo anual de 18.9 por ciento.

La participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB pasó de 13.5 por ciento en 1982 a 18.2 en 1992. Y aun sin tomar en

<sup>20</sup> *Criterios generales de política...*, 52.

<sup>21</sup> “Duras condiciones impuso el FMI por el crédito de 17.8 mil mdd”, *La Jornada*, 3 de febrero de 1995, p. 41.

cuenta a las maquiladoras, el comportamiento y estructura de las exportaciones cambió radicalmente, ya que la participación de las exportaciones no petroleras en las exportaciones totales pasó de 22 por ciento en 1982 a 70 en 1992.<sup>22</sup>

Aunque se piensa que el incremento de las exportaciones se explica por los avances en la modernización y actualización de equipos, también se experimentó una mayor participación de productos importados, en especial de consumo final, los cuales abatieron prácticamente algunas ramas industriales, como sucede con la rama del calzado, la del papel y la textil.

En otro orden, el alto crecimiento de las importaciones se vio acompañado de un aumento de las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio; inclusive en los últimos seis años se emitieron más de 250 resoluciones *antidumping* contra el comercio desleal (cabe mencionar que la cuarta parte de las investigaciones realizadas por prácticas desleales correspondieron a Estados Unidos, mientras que sólo el 2.6 por ciento de las mismas se originaron en Canadá).

Es necesario señalar que aunque aumentó el volumen de exportación, éste se ha concentrado aún más en los productos de exportación tradicionales: cemento, vidrio, automóviles, autopartes, motores, productos siderúrgicos, productos metalúrgicos, químicos y farmacológicos. Asimismo, el destino de la actividad exportadora se concentra en su mayoría en el mercado estadounidense, a donde se envía actualmente cerca del 85 por ciento de las exportaciones mexicanas.

Un elemento que influyó bastante en la decisión gubernamental de la promoción de un esquema de libre comercio lo constituyó el exitoso comportamiento de la industria maquiladora en México, cuyas altas tasas de crecimiento en la creación de empleos y en las exportaciones fueron los componentes más significativos en las tendencias antes descritas en relación con el comercio de bienes y servicios no petroleros.<sup>23</sup>

Con la conformación de la zona de libre comercio de América del Norte, se pensó que las empresas mexicanas podrían especializarse y abastecer nichos de mercado a gran escala, debido a que el tamaño del mercado interior obligaba a producir por debajo de la capacidad de

<sup>22</sup> Blanco, *Las negociaciones comerciales...*, 63.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 47.

la industria. Sin embargo, después de seis años de relativa estabilidad macroeconómica, la vulnerabilidad de la economía nacional quedó al descubierto nuevamente. La crisis financiera ha permeado prácticamente todas las actividades económicas y es un elemento que no permite evaluar los resultados globales de la política comercial o incluso del TLC con Canadá y Estados Unidos.

Empero, el proceso vivido en los últimos tres lustros ha sido muy discutido en círculos académicos y se sigue discutiendo en círculos empresariales, pues la disminución de los aranceles a la importación y la reorientación del aparato productivo no han logrado fortalecer y articular la planta productiva mexicana, lo cual, aunado a la crisis financiera del país, ha generado problemas sociales muy graves respecto al empleo, a la concentración del ingreso y la pobreza.

Aun con la convicción de que el modelo fuese adecuado, se ha señalado insistentemente que el ritmo de la apertura fue demasiado rápido y generalizado, lo cual fue un elemento desleal hacia algunos sectores nacionales que no podían enfrentar un cambio tan repentino y profundo.

El cambio del modelo de crecimiento, sustentado en gran medida en la política comercial, genera actualmente opiniones contradictorias cuando menos en dos sentidos: en primer lugar, ante la ausencia de una política industrial integral, la planta productiva no se ha fortalecido, sigue sin generar las divisas requeridas para su funcionamiento y muestra graves problemas de articulación y, en segundo lugar, el bienestar, ofrecido incluso para ciertos sectores, no se hizo evidente en estos años y en lugar de resolverse los rezagos y carencias sociales más bien se han agravado.

La actual crisis de la economía mexicana nos hace reflexionar que en un entorno de mayor interrelación en los procesos productivos, de servicios comerciales y financieros se relativizan las políticas económicas gubernamentales, ya que es necesario considerar los efectos particulares de la globalización.

## CONCLUSIONES

Los tres países de Norteamérica están comprometidos con una política comercial semejante en sus principios teóricos e ideológicos, fun-

damentados en la preeminencia del mercado como principal instrumento de ajuste en la asignación de recursos; en la liberalización de los mercados, mediante la reducción de sus niveles arancelarios; en los efectos de especialización económica que resultan del aprovechamiento de sus ventajas comparativas y de las economías de escala que ello conlleva y, como corolario de todo esto, en la concepción de que el mercado exterior es un motor del crecimiento económico.

Los países norteamericanos difieren en los tiempos y en la profundidad de los avances de dichas medidas, lo cual se explica tanto por los factores internos (como las características propias de cada economía), así como por la respuesta que cada uno puede dar ante procesos de integración y globalización económicas. Mientras Estados Unidos es una parte importante en la conducción y promoción de la interdependencia internacional y del proceso de globalización, Canadá y México a pesar de estar inmersos en tal proceso, reconocen, en menor medida, que por las fuertes ataduras económicas con Estados Unidos su interdependencia económica se limita y dirige hacia este país.

En la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 se ratificó la postura estadounidense de extender el libre comercio a lo largo de todo el continente americano, lo cual está en estrecha relación con los objetivos de liberalización comercial de este país, objetivos que en muchos sentidos comparten Canadá y México.\*

Para Estados Unidos la percepción de la integración del bloque norteamericano es muy diferente a la de Canadá y México, pues, aunque ambos países son socios importantes de aquél, en forma conjunta sólo dan cuenta de una tercera parte de su comercio total, por ello la consideración económica no fue de primera importancia para Estados Unidos en la negociación del acuerdo comercial, mientras que para Canadá y para México el tratado tenía objetivos fundamentalmente económicos.

Debido a la vecindad de México con Estados Unidos, para este último el tratado comercial también adquiere relevancia desde la perspectiva de su política exterior, puesto que permite tratar aspectos trascendentales de la relación bilateral —como el narcotráfico o los

\* Véase el epílogo general de esta obra (n. del coord.).

procesos de migración—, en el marco de las relaciones comerciales regionales. En cambio, para México la firma del TLC fue una prueba muy contundente de la duración y seriedad de sus reformas en política económica; mientras que para Canadá el Tratado fue un instrumento para ampararse de la protección administrada que Estados Unidos impone a su comercio exterior, ya que los intercambios externos son una parte muy importante para la aceleración del crecimiento económico canadiense.

Finalmente, en los tres países se ha dado preponderancia a la política comercial, que en muchos sentidos suple a la política industrial, a pesar de los reclamos de grupos de industriales y de regiones que ven en la política industrial un medio para su particular desarrollo. Quizás esta situación afecta más a México y Canadá, cuyas preocupaciones por las disparidades regionales en ellos existentes ha sido evidente desde hace años. Para México, la ausencia de una política industrial integrada afecta en gran medida a la evolución y sobrevivencia de la mayoría de sus empresas productoras, es decir, a sus pequeñas y medianas industrias.

#### FUENTES COMPLEMENTARIAS

ÁLVAREZ, ALEJANDRO

1995 "México y Canadá, ¿de NAFTA al libre comercio hemisférico?". *El Cotidiano*, no. 67.

ÁVILA, ANTONIO

1994 "Canadá, el otro socio". *Comercio Exterior* 44, no. 2.

ÁVILA, CLAUDIA

1994 "Canadá: un mercado para las exportaciones mexicanas". *Comercio Exterior* 44, no. 2.

COHN, THEODORE

1994 "Agricultura canadiense y libre comercio: ¿oportunidad o amenaza?", en Teresa Gutiérrez Haces y Mónica Vereá Campos, coords., *Canadá en transición*. México: CISAN-UNAM.

COX, DAVID HARRIS

1985 "Trade Liberalization and Industrial Organization: Some Estimates for Canada". *Journal of Political Economy* 93, no. 1.

GAGNON, ALAIN-G.

1994 "Quebec y la economía política de la integración continental". *Comercio Exterior* 44, no. 2.

GUTIÉRREZ HACES, TERESA

1991 "La política económica de los Estados Unidos bajo el libre comercio", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Mónica Vereá Campos, coords., *La administración Bush*. México: CISEUA-UNAM.

HARRIS, RICHARD

1994 "Globalization, Trade and Income". *Canadian Journal of Economics* XXVI, no. 4.

HART, MICHAEL

1990 *A North American Free Trade Agreement*. Ottawa: Institute for Research on Public Policy.

LEVINE, ELAINE

1992 "El tratado de libre comercio México-Estados Unidos, en la problemática económica y social estadounidense", en Benito Rey Romay, coord., *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*. México: Siglo XXI.

MARISCAL, JUDITH

1991 "Estrategias de la política comercial estadounidense". *Estados Unidos. Informe Trimestral* I, no. 1.

MARTÍNEZ, GABRIEL y GUILLERMO FÁRBER

1994 *Desregulación económica (1989-1993)*. México: FCE.

MILLER, MORRIS

1994 "Unión económica continental: ilusión y realidad", en Teresa Gutiérrez Haces y Mónica Vereá Campos, coords., *Canadá en transición*. México: CISAN-UNAM.

NOVELO U., FEDERICO y JOSÉ FLORES S.

1994 "El Tratado trilateral de Libre Comercio y la persistencia de la incertidumbre", en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila Pérez, coords., *La nueva relación de México con América del Norte*. México: UNAM.

VEGA, EDUARDO

1995 "La política económica de México durante el periodo 1982-1994". *El Cotidiano*, no. 67.