

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1075
31 de octubre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLC)
TRES AÑOS DESPUÉS DE ENTRAR EN VIGENCIA ***

* Este documento fue preparado por la señora Patricia Rich, funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
I. PRINCIPALES COMPONENTES Y SU FUNCIONAMIENTO	4
A. DESGRAVACIÓN ARANCELARIA	4
B. REGLAS DE ORIGEN	6
C. ESQUEMA DE MEDIDAS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA ..	7
D. MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	8
II. EXPECTATIVAS Y OBJETIVOS DEL TLC	11
A. MARCO CONCEPTUAL	11
B. MARCOS INSTITUCIONALES	12
III. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA MEXICANA	15
A. ESTADO DE LA ECONOMÍA EN 1994-1995	15
B. IMPACTO DE LA CRISIS EN RELACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	17
IV. LA ZONA FRONTERIZA	21
V. EXAMEN SECTORIAL	24
A. AUTOMÓVILES	24
1. Corrientes comerciales provenientes de los Estados Unidos	27
2. Corrientes comerciales originadas en México	29
B. TEXTILES	30
1. Desfase arancelario del sector textil	31
2. Participación mexicana en el mercado estadounidense	31
3. El TLC y la competitividad asegurada	32
V. CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	39

CUADROS

1.	Indicadores económicos, 1996	4
2.	Características institucionales del Tratado de Libre Comercio	5
3.	Principales reglas de origen establecidas en el Tratado de Libre Comercio	6
4.	Mecanismo de solución de controversias	10
5.	Comercio de México por regiones, 1992-1996	18
6.	Comercio de México por regiones, 1993-1996	19
7.	Inversión extranjera directa realizada en México por países y bloques económicos	20
8.	Indicadores económicos en la franja fronteriza	21
9.	Sector automotor: programa de liberalización de aranceles	25
10.	Requisitos para la mantención del balance comercial	26
11.	Exportaciones de los Estados Unidos a México: sector automotor	28
12.	Cambios en las restricciones a las ventas procedentes de la industria maquiladora después de entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio	28
13.	Importaciones de los Estados Unidos desde México: sector automotor	29
14.	Informe comercial sobre productos textiles y del vestido: importaciones de los Estados Unidos	34
15.	Informe comercial sobre bienes textiles y del vestido: exportaciones de los Estados Unidos	35

RESUMEN

El Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte ha despertado el interés de los gobiernos, académicos, empresarios y del público a nivel mundial. También ha sido motivo de polémicas y discusiones, con relación a los beneficios previstos y futuros. Existe una evaluación crítica y favorable realizada por fuentes no gubernamentales y una oficial que tiende por lo general a ser favorable. El desempeño del Tratado fue un argumento importante para no renovar las disposiciones relativas a la vía rápida (fast-track) cuando fueron sometidas a votación en el Congreso de los Estados Unidos en noviembre del año pasado. Para América Latina, reviste particular interés por incluir de un país de la región, que a la vez participa en la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Después de tres años de su entrada en vigor, los especialistas en la materia coinciden en que los beneficios prometidos durante la campaña a favor de su aprobación fueron algo exagerados. Como la economía de los Estados Unidos es mucho más grande que la de México, sus efectos sobre ella serían moderados. Además, las economías ya tenían un alto grado de integración antes de que empezara a aplicarse el Tratado. En lo que se refiere a México, las dificultades políticas y económicas que el país tuvo que enfrentar, precisamente al mismo tiempo que empezaba a ponerse en práctica el Tratado, amortiguaron los logros inmediatos. El efecto de la crisis también generó cierto escepticismo, sobre todo en Estados Unidos, respecto de los beneficios relacionados con la integración. Actualmente, lo que se plantea es más bien lo que habría ocurrido en estos tres años, de no haber existido el TLC. Por último, debe tenerse presente que gran parte de la desgravación arancelaria aún se encuentra pendiente, lo que implica que se trata de un proceso a largo plazo.

Lo que más se destaca del Tratado es el dinamismo que ha generado y la gradual relocalización de la actividad productiva hacia la zona fronteriza. Desde su inicio se registró un aumento tanto en el número de plantas de maquila como en el empleo en esta zona. Se han registrado a la vez importantes incrementos de la inversión extranjera directa, especialmente de la procedente de los países asiáticos y en parte gracias a eso México ocupa el segundo lugar, después de China, entre los países en desarrollo beneficiarios de dicha inversión.

Las cifras comerciales durante los últimos tres años no indican con claridad cuál es el país exportador o importador de un producto, debido a factores relacionados con la producción de maquila y al rol de las transnacionales. El Tratado introdujo mayor transparencia y aminoró el riesgo de la inversión, incrementándose el número de firmas estadounidenses que producen en México para el mercado interno y para exportación. Se han registrado aumentos en el comercio del sector automotor y de bienes textiles y del vestido con destino a los Estados Unidos. En el vestido, México ha logrado superar a China en cuanto a las tasas de crecimiento aunque eso no significa que el mercado esté asegurado, ya que desde que el Tratado entró en vigencia, en algunos casos la confección de los países centroamericanos ha sido preferida a la mexicana, si

bien aquéllos no gozan de un nivel preferencial como el que otorga el TLC. En último término, el control de calidad, el diseño, el precio y la buena administración son factores más determinantes en cuanto a mantener y aumentar el acceso a los mercados, que los tratados comerciales por sí solos.

INTRODUCCIÓN

Pocos temas han atraído tanto la atención de la opinión pública en el último tiempo como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). En Canadá como en los Estados Unidos y México, prácticamente la mayoría de la población ha oído hablar sobre él y gran parte lo aprueba y lo considera beneficioso para sus economías. Además es novedoso, porque por primera vez se integran dos economías industrializadas con un país en desarrollo. Supone asimismo, para los países integrantes, asumir el compromiso de cumplir exigencias rigurosas.

Este acuerdo, que se firmó el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994, constituye una respuesta estratégica a la globalización de la producción, a los desafíos del Mercado Único Europeo, a la formación de áreas de libre comercio en la Cuenca del Pacífico, entre otras. Representa a largo plazo, para los tres países, mejores posibilidades de acceso a mercados e inversiones y contribuye a aumentar la cooperación interempresarial y las corrientes de información. Estos son factores determinantes, ya que el libre comercio se ha constituido en uno de los parámetros más importantes para evaluar la efectividad de los distintos gobiernos en el aspecto económico.

Dada la estructura política internacional de hoy, habiendo un solo competidor, el principal desafío para los países en desarrollo es cómo influir en la formación de la agenda de los nuevos asuntos globales, ya que quien define la agenda, también define en gran parte los términos de la negociación. América Latina necesita participar y hacer valer su propio punto de vista en la formulación de estos acuerdos. Los países de la región deben concentrar sus esfuerzos en examinar a fondo su contenido y sus repercusiones para sus economías a fin de maximizar así los beneficios y minimizar los costos de este proceso, ya que vivimos en un mundo en que por ahora, el regionalismo es un hecho. Este fue uno de los principales motivos por el cual México decidió suscribir un acuerdo de esta naturaleza con sus vecinos del norte.

Este tipo de acuerdo, considerado como acuerdo de "nueva generación", ya que abarca un ámbito más amplio que el del comercio de bienes, ha servido de referencia esencial para los acuerdos formalizados posteriormente por México con el Grupo de los Tres y por Chile en sus propios acuerdos bilaterales. También forma parte de la configuración de nuevos esquemas de acercamiento internacional, como lo es el ALCA.

En la literatura existente se ha intentado evaluar el desempeño del Tratado, observándose grandes diferencias en los resultados en cuanto al beneficio real, lo que ha motivado polémicas y discusiones. Esto se debe a que en este momento es prematuro hacer un análisis concluyente o esquematizar un Tratado de esta naturaleza por muchas razones:

- 1) Es un acuerdo que solo tiene tres años de vigencia;
- 2) la economía canadiense y estadounidense ya estaban altamente integradas y, en menor medida, también lo estaba la economía mexicana, lo que diluye el impacto del TLC;
- 3) la crisis del peso mexicano, si bien no es atribuible al Tratado, indirectamente opacó los efectos que podría haber tenido de no haberse producido una crisis de esta magnitud; y
- 4) gran parte de la desgravación arancelaria

está aún pendiente, lo que implica que la repercusión sobre las economías de estos países todavía no se ha dejado sentir a cabalidad.

Teniendo presente estas observaciones y limitaciones, lo que cabría preguntarse es si vale la pena hacer un estudio sobre el TLC, con todos los impedimentos existentes en este momento. Quizás sea mejor hacer un estudio ex-post, limitándose sólo a examinar los resultados que conocemos, por ejemplo, el cumplimiento del desfase arancelario hasta la fecha y sus efectos, el tratamiento de las quejas presentadas ante el mecanismo de solución de controversias y señalar aquellos productos a los cuales se han aplicado las reglas de origen.

Hay otra alternativa, que contribuye al debate de este tema en la región, que consistiría en examinar hacia dónde parece dirigirse el TLC. ¿Qué cambios se producen en un mundo globalizado y de actividades intraempresariales que dificultan la interpretación de las corrientes comerciales? ¿Bastará el TLC para satisfacer las necesidades de México? ¿Qué garantías existen al ingresar a un acuerdo de esta naturaleza, con relación a las prácticas proteccionistas? En este documento se optó por la segunda alternativa, valiéndose de opiniones de expertos en el tema, cifras comerciales, estudios sectoriales y el propio análisis bien documentado de la autora; se partió del conocimiento sobre la política actual estadounidense en materia de comercio e integración y, para mayor interés regional, el examen se concentró en el punto de vista mexicano. Por lo novedoso, no hay respuestas ni certeza absoluta en este documento sobre el desempeño del Tratado, pero por lo demás, sobre esta materia nadie por ahora las tiene.

Con este propósito, el documento se divide en cinco partes:

La primera parte examina los principales componentes como base para el análisis posterior del documento, vinculándolos con casos específicos de aplicación en la actualidad. El mecanismo de solución de controversias, que es el aspecto más novedoso y que ha sido establecido en otros acuerdos bilaterales, se analiza con relación al desempeño desde su inicio, sobre todo en lo que se refiere a México, ya que es el socio más reciente. Antes de suscribirse el TLC, Canadá y los Estados Unidos ya hacían uso de este tipo de mecanismo.

La segunda parte analiza las expectativas y objetivos del Tratado, prestando especial atención al punto de vista de México, teniendo en cuenta sus antecedentes políticos e históricos en relación con los Estados Unidos y por ser un país latinoamericano. Las publicaciones existentes, tanto gubernamentales, académicas y de organismos internacionales, no examinan el desempeño del Canadá, pues éste ha sido ampliamente analizado en relación con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, anterior al TLC. El elemento nuevo es el ingreso de México ya que, en cierto modo, representa la ampliación de este Tratado. La política comercial de los Estados Unidos y sus motivos para participar en este tipo de integración son temas ampliamente estudiados en otro documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, por consiguiente, se aludirá a ellos sólo con relación al Tratado.

La tercera parte se refiere a la crisis del peso. La misma se examina en lo que atañe al comportamiento mexicano en materia comercial en relación con otras crisis anteriores, como las

de 1976 y 1982, en contraste con la de 1995 cuando ya estaba aplicándose el Tratado. El objetivo de este documento no es analizar a fondo esta crisis, puesto que mucho se ha escrito sobre este tema que no guarda relación con el Tratado y se refiere a un aspecto interno de la economía mexicana.

La cuarta parte se refiere a la zona inmediata a la frontera entre los Estados Unidos y México donde se manifiestan hasta ahora los efectos más dinámicos del Tratado. Se examinan los beneficios, riesgos y costos existentes, con miras a la realización de un estudio sobre el terreno más a fondo de esta importante y creciente zona, que surgió como consecuencia del Tratado.

La quinta parte examina dos sectores, el de vehículos automotores y el de textiles, con el propósito de obtener una herramienta adicional, que facilite una forma mejor de abordar el análisis. Se recomienda realizar otros estudios sectoriales en el futuro sobre esta materia. Este documento concluye con una síntesis de los puntos más importantes del Tratado, advertencias sobre el rol de las transnacionales y la producción de la industria maquiladora con relación al significado actual de las cifras comerciales y la manera en que el TLC repercute en el proceso de adopción de decisiones del sector empresarial en relación con la producción e inversión en estos sectores.

I. PRINCIPALES COMPONENTES Y SU FUNCIONAMIENTO

El Tratado comprende el área de libre comercio más grande del mundo, con una población actual de aproximadamente 387 millones de personas y que produce más de 800 mil millones de dólares anuales en bienes y servicios. El TLC no sólo prevé la eliminación de barreras al comercio, como aranceles y cuotas, sino que también comprende otros aspectos, entre los que se cuentan los servicios y la protección de la propiedad intelectual. A su vez, supone la necesidad de introducir ajustes legislativos e institucionales para su profundización y tiene importantes consecuencias en lo político y cultural, que ya se dejan ver. Aborda temas menos tradicionales, como el medio ambiente y las normas laborales, cuestiones de derechos humanos e incluye una cláusula de adhesión para otros países.

Cuadro 1
INDICADORES ECONÓMICOS, 1996

Variable	México	Canadá	Estados Unidos
Superficie (miles de Km ²)	1 973.0	9 976.0	9 373.0
Población (millones de habitantes)	91.3	31	264
PIB per cápita	2 862	18 374	28 020.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI), Statistics Canada y Canadian Outlook, varios números.

Entre las características más importantes que se examinan a continuación figuran: a) la desgravación arancelaria, con algunas excepciones; b) las reglas de origen; c) las medidas de salvaguardia y d) un sofisticado mecanismo de solución de controversias. Al no ser una unión aduanera, no tiene un arancel externo común.

A. DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

El esquema de reducción arancelaria del TLC es compatible en general con las condiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Estas reducciones se aplican a la mayoría del comercio, aunque existen restricciones, con períodos de transición especiales para la agricultura, los textiles y la industria automotriz. No se aumenta la protección frente a terceros y gran parte de la desgravación se llevará a cabo dentro de un plazo de 10 años, que para algunos rubros se amplía hasta 15 años. Se estableció un calendario de desgravación arancelaria a partir de los aranceles vigentes en julio de 1991 con el objeto de llegar, al final del período de transición, a un comercio sin aranceles entre los tres países en el año 2010. La desgravación para México es más gradual, teniendo en cuenta su menor nivel de desarrollo.

Cuadro 2
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL TRATADO DE
LIBRE COMERCIO

Acuerdo comercial	Calendario desgravación arancelaria	Lista de excepciones	Arancel externo común	Reglas de origen	Salvaguardias	Mecanismos de solución de controversias
TLC 1 enero, 1994	Arancel cero 4 grupos -inmediato -5 años -10 años -15 años	-Ind.automotriz -agricultura -energía -textiles y vestuario -industria petroquímica	No tiene	Salto arancelario y regla de valor agregado (50% ó 60% de componente regional)	Salvaguardias bilaterales (con compensación y salvaguardias globales)	-Consultas -comisión de comercio -panel arbitral

Fuente: CEPAL, sobre la base del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Al examinar los aspectos más importantes relacionados con la desgravación arancelaria del Tratado, se destacan las siguientes observaciones :

1. Debido a que la economía mexicana era más cerrada que la estadounidense antes de la firma del acuerdo, las concesiones arancelarias otorgadas por México fueron mayores que las ofrecidas por los Estados Unidos e igualmente lo fue la eliminación de cuotas, permisos y otras barreras a las importaciones. Antes de suscribirse el TLC, el promedio de los aranceles aplicados en México a productos procedentes de los Estados Unidos era de 10%, mientras que en los Estados Unidos el promedio era 2.1%, y la mitad de todas las importaciones ya entraba libre de aranceles por la vía del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). México redujo sus aranceles en 7.1%, en contraste con los Estados Unidos que lo hizo en 1.4%; es decir, México bajó sus aranceles aproximadamente 5 veces más que los Estados Unidos. Lo mismo podría ocurrir en el caso de otros países latinoamericanos que quisieran incorporarse al Tratado.

2. A medida que se ha ido cumpliendo la reducción arancelaria, México ha aumentado sus aranceles y cuotas en varios rubros respecto de terceros países, como parte de las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a la crisis económica de 1995, pero no de los países miembros del Tratado, ampliándose aún más el margen de preferencia al mercado norteamericano.

3. En el sector agrícola, los plazos de desgravación arancelaria han sido más lentos. En vez de un acuerdo tripartito, se suscribieron tres acuerdos bilaterales en que se tuvieron en cuenta los intereses de los tres países. En particular, para bienes extremadamente sensibles, se mantuvieron los aranceles por un período de 10-15 años, como es el caso del maíz y el frijol para México, y del jugo de naranja y el azúcar para los Estados Unidos. Este podría ser el caso al ingresar otros países de la región, mientras que Canadá y los Estados Unidos continuaron aplicando las reglas del acuerdo bilateral suscrito anteriormente.

4. En materia de subsidios internos o programas de apoyo, México no fue reconocido como país en desarrollo y por ello debió renunciar a estos programas, aunque con arreglo al GATT/OMC se consideran válidos para dichos países. Por otra parte, se convino no utilizar la reglamentación sobre medidas sanitarias y fitosanitarias para frenar el acceso de productos mexicanos y ese fue para México su principal logro en las negociaciones.^{1/}

B. REGLAS DE ORIGEN

A medida que las barreras no arancelarias han ido aumentando en el comercio internacional, también han ido cobrando mayor importancia las reglas de origen, que se han convertido en un componente esencial de los acuerdos preferenciales. Dentro del TLC, las reglas de origen son complejas y, en relación con ellas, el proceso productivo juega un papel primordial. Se encuentran entre las más restrictivas de la región, ya que limitan el uso de insumos provenientes de países pertenecientes al acuerdo. Esto se debe a la modalidad escogida para definir el

Cuadro 3 PRINCIPALES REGLAS DE ORIGEN ESTABLECIDAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Categorías de bienes

1. Aquellos bienes producidos en uno de los países miembros que incluyan recursos naturales como minerales y productos agrícolas.
2. Los insumos no originarios de los países miembros utilizados en el proceso productivo deben experimentar un cambio en la clasificación arancelaria, el que debe haber ocurrido en uno de los países miembros.
3. Los productos cuyo valor agregado regional deberá representar un mínimo de 50-60% y, en el caso del sector automotor, el contenido deberá ser de un 62.5%.
4. Los textiles, para los cuales se requiere una doble transformación productiva; las confecciones, para las cuales se requiere una triple transformación productiva; éstas deben realizarse en los países miembros.

Fuente: CEPAL, sobre la base del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^{1/} Para una interesante evaluación sobre el tema, véase Cordero (1996).

contenido nacional, valor agregado o la transformación requerida para que un producto reciba el tratamiento establecido en el TLC.^{2/}

Las reglas de origen del TLC han sido causa de irritación y preocupación para terceros países ya que las mismas pueden ocasionar la desviación del comercio e inversión de países que sean más competitivos. Mientras más restrictivas sean las reglas de origen, más altos serán los costos de producción. Por ello, es necesario que su interpretación sea lo menos compleja y lo más transparente y que sea reducido el número de criterios para la calificación del origen. La aplicación de estas reglas dentro del TLC pueden agruparse en cuatro categorías y se refleja, sobre todo, en la industria automotriz textiles y vestuario.

C. ESQUEMA DE MEDIDAS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA

Al negociar acuerdos bilaterales y multilaterales sobre expansión de mercados, se busca proteger el mercado interno respecto de países que se considera utilizan prácticas de "comercio desleal". Esta situación se corrige a través de leyes de comercio que abarcan diversas áreas, entre las cuales se encuentran las disposiciones antidumping y las cláusulas de salvaguardia.

Recientemente, las medidas mas usadas para restringir las exportaciones en el comercio han sido las disposiciones antidumping. Estas se han convertido en un importante instrumento de la política comercial estadounidense y, en el contexto del clima político actual, es difícil que estas medidas cambien.^{3/} Con relación a medidas antidumping, cabe señalar las siguientes observaciones:

1. El comercio no debería estar sujeto a ningún tipo de legislación antidumping y más bien se debería avanzar hacia la solución de las discrepancias sobre la base de los resultados de la Ronda Uruguay, ya que es poco probable que exista imparcialidad cuando los países proceden en forma individual por efecto de presiones internas;

2. Sería mejor eliminar del todo las medidas antidumping y sustituirlas por leyes corrientes antimonopolio.^{4/}

^{2/} Hay dos tipos de reglas de origen vigentes en la región: las que figuran en el TLC y las que se aplican para el comercio entre el Grupo de los Tres y entre México y Costa Rica. Las del TLC, deben cumplir dos o tres criterios básicos de calificación: cambios en la clasificación arancelaria; contenido regional y requisito técnico. Por lo general, las reglas de la Asociación Latinoamericana de Libre Intercambio (ALADI) y en menor grado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se basan en el criterio de la clasificación arancelaria solamente. Véase, Silver (1996, p.54).

^{3/} Para una discusión más a fondo sobre este tema, véase Rich (1997a, pp.94-97).

^{4/} Sobre medidas correctivas al comercio y soluciones, véanse, Destler (1995, pp.240-244), y Finger (1987, pp.144-150).

3. Al examinar el posible acceso de Chile al TLC, hay que recordar que tanto en éste, como en el acuerdo anterior entre los Estados Unidos y Canadá, se prevén leyes en materia de dumping y cláusulas de salvaguardia aplicables a otro país miembro y, en este sentido, el hecho de acceder al TLC no ayudaría a desalentar el uso futuro de medidas antidumping en su contra (Rich, 1997b).

4. El último caso en materia de medidas antidumping que ha acaparado la atención de la esfera política y del público en Chile fue presentado por la entidad Fair Atlantic Salmon Trade (FAST), de los Estados Unidos el 12 de junio de 1997, en contra del salmón chileno. Dicho grupo sostiene que la industria estadounidense se estaría viendo seriamente afectada por prácticas de dumping. Además, afirman que esta industria gozaría de elevados subsidios en Chile, lo que permitiría la venta de salmón chileno en el mercado estadounidense a un precio promedio, inferior en 40% al valor de venta del producto nacional. Las acusaciones han generado el mayor conflicto comercial entre ambos países desde 1989, cuando se suspendió la entrada de uva chilena a los Estados Unidos. Actualmente hay preocupación en los Estados Unidos por la creciente penetración de la madera y también del vino chileno al mercado.

Las cláusulas de salvaguardia gozan de menor popularidad, debido a que sus efectos cesan después de determinado lapso y su renovación es más difícil. En el TLC se prevén dos tipos de medidas de salvaguardia: unas bilaterales y transitorias y otras globales. Las primeras tienen vigencia durante el período de transición y se aplican ante un incremento de importaciones provenientes de otro país miembro; las segundas, ante uno de las importaciones del resto del mundo. En este caso rigen las normas de GATT/OMC mientras que en el otro las diferencias se resuelven por medio del mecanismo de solución de controversias establecido en el capítulo XIX del TLC. Igual se procede con relación a las medidas de antidumping.

D. MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El mecanismo de solución de controversias abarca básicamente tres aspectos: a) asuntos generales; b) inversiones y c) medidas de salvaguardia y casos de uso de derechos antidumping. Hasta ahora, la mayor actividad en relación con lo dispuesto en el capítulo XIX del TLC se ha concentrado en aspectos relacionados con la aplicación de medidas de salvaguardia y antidumping. El capítulo XX se encarga de vigilar que funcione el Tratado y abarca temas políticos, de modo que a medida que vaya madurando el TLC, el mecanismo mismo vaya cobrando mayor importancia.^{5/}

Con arreglo al capítulo XIX, desde enero de 1994 a mayo de 1997, se presentaron 26 casos de países y conjuntos de países, de los cuales trece fueron presentados por organismos

^{5/} De acuerdo con comentarios formulados por el experto en solución de controversias James R. Holbein, Secretario de los Estados Unidos, de la Secretaría del TLC, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, en conversaciones sostenidas con la autora.

estadounidenses, siete por órganos canadienses y siete por organismos mexicanos. Hasta ahora se han presentado, al amparo del capítulo XX, ocho casos políticamente sensibles, respecto de algunos de los cuales se realizaron consultas para solucionar discrepancias en relación con la denominada Ley Helms-Burton, las disposiciones aplicables a los camiones mexicanos y la imposición de cuotas a las importaciones de tomates procedentes de México.

Al margen de este mecanismo, se creó la Secretaría del TLC con el propósito de brindar apoyo al Panel de expertos cuando se presente un reclamo. Antes del TLC, existía la Secretaría Binacional en la que participaban los Estados Unidos y Canadá con oficinas en Washington y Ottawa; con el ingreso de México, se amplió a tres el número de oficinas, al establecerse una tercera en Ciudad de México. Los integrantes de dichas oficinas trabajan en equipo, se visitan y consultan frecuentemente con el fin de asesorar a aquellas firmas que desean beneficiarse del Tratado.

Habiendo transcurrido tres años de haber entrado en vigor el Tratado, hay quienes consideran que el funcionamiento del mecanismo de solución de controversias ha sido exitoso, en tanto que otros estiman que el proceso se ha politizado. Más bien las partes, al parecer, han tenido que ir aprendiendo sobre la marcha. Se han logrado resultados importantes, de suerte que ha podido seguir aplicándose el Tratado sin tropiezos significativos. Esto no quiere decir que no se hayan presentado dificultades en relación con algunas de las formas de negociar de los países miembros, ya que ellas son producto de prácticas pasadas y peculiaridades culturales de cada país. Sin embargo, a medida que las economías se integren, estas diferencias irán desapareciendo. Lo que sí es importante señalar es que si al principio se temía que los mexicanos, al no tener la experiencia de sus homólogos podrían estar en desventaja -y seguramente así ocurrió las primeras veces-, éstos se han adaptado rápida y exitosamente al proceso negociador.

Cuadro 4
MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Capítulo	Propósito	Composición del panel	Plazos	Apelación	Acatamiento
XIX	El mecanismo opera con el fin de determinar si hubo dumping, subsidio o perjuicio en relación con las exportaciones de un país en detrimento del país importador. El Panel examina si dicha determinación se cite o no a las leyes en materia de antidumping o salvaguardia aplicables en el país importador.	El Panel consta de cinco expertos, que deben ser nacionales de los países de la parte acusada y afectada. Cada parte nombra dos expertos de entre 25 panelistas de cada país miembro, los que deben ser en su mayoría magistrados. Una vez escogidos cuatro expertos, el quinto se designa de común acuerdo.	La decisión del Panel deberá ser adoptada dentro de los 315 días de iniciado el proceso, sin aceptarse prórrogas.	La tramitación de los casos para analizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones del acuerdo es igual al que se aplicaría en un tribunal local. Una vez tomada una determinación, no hay derecho a apelación.	La parte responsable debe compensar a la parte perjudicada. No obstante, si la decisión se considera inadecuada, para lo cual se requieren pruebas, se crea un Comité "extraordinario" de tres jueces que deben llegar a una decisión final.
XX	Cualquier tipo de reclamo se resuelve mediante consultas de expertos de las partes perjudicadas. Si no hay solución, el caso se lleva al Comité de Libre Comercio. De no resolverse, se convoca a un Panel de inmediato.	El Panel consta de dos expertos de la parte acusada y dos de la parte afectada. El quinto se escoge de común acuerdo. No se necesita ser ciudadano de un país del TLC y en su mayoría deben ser magistrados.	Máximo 150 días entre la constitución del Panel y adopción de la decisión final, o 220 días contados desde el inicio del reclamo.	Ninguna.	Debe acatarse la recomendación, de lo contrario la parte perjudicada puede suspender los beneficios por un monto equivalente al daño.

Fuente: Collen S. Morton (comp.), Outlook for Free Trade in the Americas, Report on the Hemispheric Policy Forum, Washington D.C., febrero de 1996, p.70.

II. EXPECTATIVAS Y OBJETIVOS DEL TLC

A. MARCO CONCEPTUAL

La constitución del TLC obedeció a varios objetivos. Para los Estados Unidos, con la incorporación de México mejoraba un mercado de exportación ya en crecimiento. También tenía una dimensión de política exterior: el acuerdo era un medio para garantizar el carácter irreversible de las reformas democráticas y económicas emprendidas por México. La existencia de un vecino políticamente estable es de importancia estratégica para los Estados Unidos, considerando que la emigración de mexicanos hacia ese país, como tema político, ha ido aumentando su importancia. Este tema influyó mucho a favor de la ratificación del TLC en los Estados Unidos.

Para Canadá, mejoraría el ingreso preferencial al mercado mexicano en sectores claves como el de los servicios financieros, automóviles y adquisiciones oficiales. A su vez, aseguraría su acceso al resto de América Latina, al suministrarle un medio importante de fortalecer el comercio y las inversiones y serviría para contrarrestar el predominio de los Estados Unidos como la economía más vigorosa del hemisferio. Mientras que en los Estados Unidos se decide sobre la posibilidad de hacer extensiva la adhesión al TLC a otros países latinoamericanos, Canadá suscribió un acuerdo bilateral con Chile e inició consultas sobre un acuerdo comercial con el Mercosur.

Para México, el ingreso a un acuerdo de esta naturaleza obedeció a varios motivos, entre otros:

1. El convencimiento de su vulnerabilidad comercial con respecto a los Estados Unidos, dada la concentración de su comercio con este país. Al ser signatario de un Tratado de este tipo, se contrarrestaría dicha vulnerabilidad mediante el uso de reglas claras, que se establecen de común acuerdo en lugar de ser impuestos (SECOFI, 1997, pp.18-19 y p.151; García y Hernández, 1994). De esta manera, México actuaría en calidad de participante y no de observador.
2. Estados Unidos es su vecino natural con el cual comparte una larga frontera y siendo el país con el mayor mercado mundial, se deberían aprovechar las posibilidades que ofrece, sobre todo en vista de las dificultades en décadas pasadas para lograr diversificar las exportaciones.
3. El fortalecimiento de la economía mexicana también ayudaría a retener a los migrantes potenciales dado que aumentaría el empleo, se reforzaría la paz social y la estabilidad política (Vega, 1994).

4. Los espacios naturales en los que podría tener cabida un incremento de las exportaciones de México, como las de textiles y del vestido, y de zapatos, ya estaban ocupados por los países del sudeste asiático desde mediados de los años setenta. (SECOFI, Programa de Política industrial y comercio exterior, 1997, pp.16-18) Como participante tardío, necesitaba formalizar un acuerdo de integración más profundo, como el TLC.
5. La competitividad mejoraría, por el hecho de que la apertura es general para todos los sectores asegurando incentivos uniformes a todas las ramas de la economía. Cabe señalar que estos argumentos fueron parte de las estrategias gubernamentales empleadas en Estados Unidos para aumentar sus exportaciones durante el proceso de obtención de apoyo para la ratificación del Tratado en ese país.^{6/}

B. MARCOS INSTITUCIONALES

La apertura unilateral del mercado mexicano y la búsqueda de inversión extranjera directa por parte de este mercado, se ha traducido en una vinculación social y económica importante entre México y los Estados Unidos, que había comenzado mucho antes de suscribirse el Tratado. La apertura obligó al país en cierta forma a transformar el modo de operar de la industria y la economía en general, desde los aspectos simples hasta los más complejos. En este sentido, el Tratado fue la culminación del proceso de reforma de la economía iniciado a partir de 1985, con el ingreso de México al GATT.

El país también está pasando por muchos cambios, ya que se encuentra en marcha un proceso colectivo de reflexión sobre la realidad económica y política mexicana, que comenzó con el debate sobre el Tratado. En esta ocasión se inició un proceso de consulta acerca de la conveniencia de ingresar o no al TLC, vasto, plural y representativo de todos los sectores de la sociedad, que incluyó la participación de la industria, empresas y organizaciones laborales y profesionales. Este proceso de liberalización política ha continuado, como se observó en las elecciones legislativas de 6 de julio de 1997, que fueron de las más abiertas y transparentes de la historia mexicana reciente. A su vez hay preocupación por el hecho de que la crisis del peso, las dificultades recientes con el proceso de certificación con relación al narcotráfico y problemas políticos han repercutido en su relación comercial y política con los Estados Unidos y, por ello, su prioridad en este momento es el de consolidar y salvar el Tratado.

En los Estados Unidos, el debate sobre el TLC que tuvo lugar antes de su ratificación no sólo se convirtió en uno de los más controvertidos de su historia, sino que aún sigue abierto. La controversia continúa con tal fuerza, que podría ser más viable para Chile hoy en día suscribir un acuerdo bilateral con los Estados Unidos que conseguir apoyo del Congreso para el acceso al

^{6/} En el sentido de que es beneficioso para Estados Unidos integrarse con México y el resto de los países de América Latina, ya que con éstos, dentro de las economías emergentes, mantiene un superávit comercial en contraposición con lo que sucede respecto de los países del Sudeste Asiático.

TLC. El informe presentado por el Ejecutivo al Congreso el 11 de julio de 1997, que examinaba el desempeño del Tratado, no tuvo mayores sorpresas en el sentido de ilustrar que ha sido benéfico para los Estados Unidos y sus exportaciones y, que de no haber existido el acuerdo, la crisis hubiese sido más larga y afectado más severamente las exportaciones estadounidenses. No obstante, el informe en su mayor parte no fue muy entusiasta.

Mientras tanto, los grupos opositores en Estados Unidos reactivaron sus esfuerzos presentando ante el Congreso su visión negativa del desempeño del TLC. Según informaciones proporcionadas por la Federación de Trabajadores, desde que entró en vigencia el TLC, más de 420.000 personas perdieron sus trabajos y han empeorado tanto los salarios reales y beneficios de aquellos que tienen trabajo.^{7/} Muchas de estas observaciones fueron compartidas por Richard Gephardt, líder de la minoría demócrata de la Cámara de Representantes y aspirante a la Presidencia quien afirma que muchas de las empresas norteamericanas aprovechan la posibilidad de trasladarse a México como instrumento para mantener deprimidos los salarios en los Estados Unidos.

Este argumento ha cobrado fuerza, pese a que la economía está saludable, el desempleo se encuentra en sus niveles más bajos -hay escasez de mano de obra en muchos campos-, la tasa de inflación es reducida, el nivel de confianza del consumidor está en sus niveles más altos, el comercio entre los dos países repuntó en 1996 y la pérdida de trabajos se atribuye más bien al proceso de reestructuración de la economía interna, impulsado por cambios tecnológicos y a la globalización en la producción.^{8/} El público estadounidense también ha demostrado cierto escepticismo con relación a los acuerdos comerciales. De acuerdo con una encuesta llevada a cabo por el Banco de Boston en noviembre de 1996, de cada dos norteamericanos, uno está convencido de que los acuerdos de libre comercio contribuyen más a aumentar las importaciones que a fomentar las exportaciones.

Este escepticismo se manifestó claramente cuando el Ejecutivo sometió a votación en el Congreso el proyecto para renovar la aplicación de las disposiciones relativas a la vía rápida (fast-track), teniendo que retirarlo por no contar con la mayoría necesaria para su aprobación. En esta ocasión, se relacionó directamente el TLC con la renovación de esas disposiciones. Los argumentos en contra del TLC volvieron a presentarse auspiciados por los grupos laborales y apoyados por Richard Gephardt, creándose una fisura importante en el partido demócrata entre los del centro, que apoyan el TLC y los acuerdos comerciales, y los que se oponen al Tratado y el proceso de integración. Los congresistas estadounidenses opinan que los temas relacionados con el comercio internacional no atraen votos, ya que no están entre los temas de mayor

^{7/} Según declaraciones formuladas en marzo de 1997 por Ron Carey, Presidente de la International Brotherhood of Teamsters, afiliada a la Federación Norteamericana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), ante el Comité de Relaciones Internacionales del Congreso de los Estados Unidos, en relación con el tema "A Report Card of NAFTA".

^{8/} Véase un interesante análisis sobre la relación entre aumentos del comercio y la reducción de salarios en The Economist, (1997c).

importancia en la agenda política y si tienen costos políticos para ellos, motivo por el cual es poco probable que estas disposiciones se vuelvan a someter a votación este año, precisamente cuando se van a llevar a cabo elecciones legislativas.

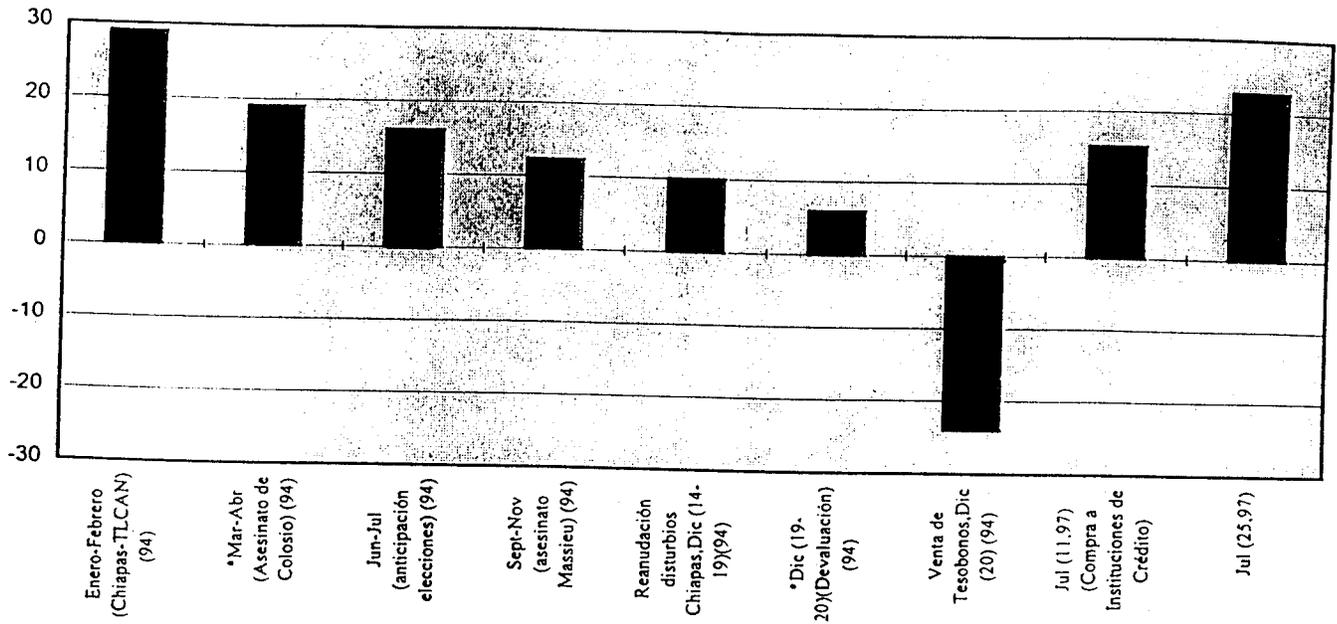
III. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA MEXICANA

A. ESTADO DE LA ECONOMÍA EN 1994-1995

Después de 1994, cuando se empezaba a poner en práctica el Tratado con mucho optimismo, se produjo la crisis económica de México. Algunas personas en ese país concluyeron que ésta era atribuible en parte al TLC, ya que se había iniciado meses después de su entrada en vigor y, por ende, veían la necesidad de revisar radicalmente su contenido (Calva, 1996). Por otros motivos, ciertos grupos en los Estados Unidos también compartieron la idea de revisarlo y algunos más drásticos, eran partidarios de repudiarlo. Claro está que la crisis económica mexicana fue motivada por problemas de manejo interno de su economía y no por el TLC y es muy probable que sin el Tratado, sus impactos hubiesen sido mas graves y prolongados. Por cierto, el factor más determinante en la crisis fue la inhabilidad del país para financiar el alto déficit en su cuenta corriente, que venía acumulándose desde hacía algunos años, financiado por capital a corto plazo.

Históricamente, se podría decir que el aumento de la inversión extranjera en México fue uno de los logros de la administración del Presidente Salinas de Gortari durante 1988-1994. En ese entonces, la mayor parte de las inversiones provino de los Estados Unidos y el resto de otras regiones y países, con un gran componente de capital de corto plazo, convirtiéndose en la fuente primordial para financiar el déficit de su cuenta corriente. A principios de 1994, las cosas cambiaron debido a una serie de acontecimientos internos, tanto políticos como económicos (véase el gráfico 1), lo que ocasionó el retiro de capitales, primero mexicanos y luego extranjeros. Al corregir su balanza de pagos, el país se vio obligado a tomar medidas monetarias y fiscales restrictivas incluida la decisión anunciada el 19 de diciembre de devaluar el peso, lo que incrementó aún más la fuga de capitales. El resultado fue que al inicio de 1995, el país no solo tenía un déficit en su cuenta corriente de aproximadamente 28 mil millones de dólares u 8% del PIB, puesto que no sólo había dejado de recibir capital extranjero sino que no contaba con ahorros propios para financiar un déficit de estas proporciones.

Gráfico 1.
RESERVAS INTERNACIONALES DE MÉXICO a/
(Miles de millones de dólares) b/



Fuente: Banco de México, *The Mexican Economy, 1997*, México D.F., 1997.
a/ Período comprendido entre febrero a diciembre de 1994 y julio de 1997.
b/ Valores aproximados.

B. IMPACTO DE LA CRISIS EN RELACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

La influencia del TLC se manifiesta al comparar los efectos de la última crisis en México con la de 1982-1983. En contraste con la de 1982, el ajuste en la balanza de pagos se efectuó mayoritariamente mediante un incremento de las exportaciones (31%) y sólo en menor medida (9%) mediante la contracción de las importaciones. México utilizó herramientas macroeconómicas restrictivas, por lo que la producción se redujo en un 20%, la inversión en un 30%, y los precios al consumidor aumentaron un 52%. La recesión que sufrió el mercado interno mexicano durante 1995 y 1996, como resultado de los efectos sobre el poder de compra y la devaluación, obligó a los productores a impulsar al sector exportador y esta tendencia persiste hasta hoy, ya que la demanda interna continúa cautelosa.

Estados Unidos se benefició por efecto de la manera en que México manejó el desajuste de la balanza de pagos, puesto que limitó escasamente las importaciones de aquel país (5%) a expensas de los países no miembros de Tratado (24%) de América Latina y (25%) de la Unión Europea. Esto se debió a que México encontró restricciones para aumentar sus aranceles u otras barreras al comercio con los demás países miembros, pues este proceder hubiese constituido una infracción del Tratado. Lo anterior, contrasta con lo que ocurrió durante la crisis de 1982, en que las importaciones estadounidenses cayeron 40%; a medida que la economía se ha ido recuperando se aprecia una reanudación de las importaciones proveniente de otros países (véanse los cuadros 7 y 8).

Para ayudar a México a salir de una de las peores crisis de su historia y al sistema financiero internacional, se le otorgaron créditos por una suma superior a 50 mil millones de dólares. Si bien los Estados Unidos habría elaborado de todas maneras un conjunto de medidas de rescate, igual como lo hizo en las crisis de 1976 y 1982, sin duda alguna el TLC influyó en su comportamiento. Cabe hacer notar que México liquidó antes de lo acordado, en enero de 1997, la totalidad del préstamo otorgado por el Departamento del Tesoro, que no pasó efectivamente de 12 500 millones de dólares, habiéndose pagado 500 millones de dólares en intereses (Chrisholm, 1996).

En el ámbito de la inversión extranjera directa (IED), se produjeron aumentos significativos, ante la expectativa de la firma del Tratado. Es interesante notar que se registraron inversiones importantes de países tan diversos como Alemania, India, Japón, Países Bajos y la República de Corea, mientras que la participación de los Estados Unidos aumentó levemente, contrariamente a lo esperado como se aprecia en el cuadro siguiente, aunque después de la crisis éstas bajaron. A medida que el país se ha ido recuperando y aumenta la confianza de los inversionistas, México ha incrementado sus reservas internacionales aproximadamente a 22 400 millones de dólares en julio de 1997, si bien la IED aún no se recuperado completamente.

Cuadro 5
COMERCIO DE MÉXICO POR REGIONES, 1992-1996
(Millones de dólares)

Región	1992			1993			1994			1995			1996		
	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp	Saldo
TOTAL	46 196	62 130	-15 934	51 886	65 367	-13 481	60 882	79 346	-18 464	79 542	72 453	7 089	95 987	89 458	6 529
América del Norte	38 419	45 269	-6 850	44 609	47 628	-3 019	53 325	58 513	-5 188	68 315	55 180	13 135	82 711	59 178	23 533
-Estados Unidos	37 419	44 217	-679	43 068	46 465	-3 387	51 855	56 913	-5 058	66 336	53 806	7 530	80 541	57 435	23 106
-Canadá	1 000	1 052	-52	1 541	1 163	378	1 470	1 600	-130	1 979	1 374	605	2 170	1 743	427
América Latina	2 693	2 353	340	3 009	2 471	538	2 929	2 584	345	4 862	1 962	2 900	6 217	2 260	3 957
-Chile	152	96	56	194	130	64	203	228	-25	490	498	-8	688	402	286
-Costa Rica	107	15	92	99	22	77	95	28	67	137	16	121	188	58	130
-Colombia	219	72	147	236	83	153	304	121	183	453	97	356	438	97	341
-Venezuela	199	207	-8	227	227	0	174	297	-123	380	214	166	423	234	189
Unión Europea	3 301	7 154	482	2 601	7 289	73	2 746	8 951	42	3 383	6 724	-3 341	3 555	7 733	-3 341
-Alemania	491	2 477	-1 986	427	2 832	-2 405	393	3 088	-2 695	516	2 687	2 171	641	3 174	-2 533
-España	1 235	875	360	874	1 152	-278	851	1 333	-482	779	694	85	920	629	291
Asia Pacífico	1 114	5 239	-4 125	1 136	6 258	-5 122	1 402	7 386	-5 984	1 888	7 293	-5 405	2 404	8 747	-6 343
-Hong-Kong	62	403	-341	62	317	-255	135	250	-115	506	159	347	433	129	304
-Japón	793	3 041	-2 248	700	3 369	-2 669	988	3 811	-2 823	928	3 604	-2 676	1 363	3 901	-2 538
-Provincia china de Taiwán	43	543	-500	21	658	-637	23	865	-842	44	716	-672	42	891	-849
-República de Corea	41	617	-576	26	662	-636	38	734	-696	89	974	-887	188	1 177	-989
-Singapur	103	104	-1	131	158	-27	67	213	-146	173	289	-116	235	383	-148
Otros	669	2 115	-1 446	531	1 721	-1 190	480	1 192	-1 432	1 094	3 256	-2 162	1 100	11 540	-10 440

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Asuntos Económicos con Asia-Pacífico y Norteamérica. agosto de 1997.

Cuadro 6
COMERCIO DE MÉXICO POR REGIONES, 1993-1996
(Tasas anuales de variación)

Región	1993		1994		1995		1996	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
TOTAL	12.3	5.2	17.3	21.4	30.6	-8.7	20.7	23.5
América del Norte	16.1	5.2	19.5	22.9	28.1	-5.7	21.1	7.2
-Estados Unidos	15.1	5.1	20.4	22.5	27.9	-5.1	21.4	6.7
-Canadá	54.1	10.6	-4.6	37.6	34.6	-14.1	9.7	26.9
América Latina	11.7	5.0	-2.7	4.6	66.0	-24.1	27.9	15.2
-Chile	27.6	35.4	4.6	75.4	141.4	118.4	40.4	-19.3
-Costa Rica	-7.4	46.7	-4.0	27.3	44.2	-42.9	37.2	262.5
-Colombia	7.8	15.3	28.8	45.8	49.0	-19.8	-3.3	0.0
-Venezuela	14.1	9.7	-23.3	30.8	118.4	-27.9	11.3	9.3
Unión Europea	-21.2	1.9	5.6	22.8	23.2	-24.9	5.1	15.0
-Alemania	-13.0	14.3	-8.0	9.0	31.3	-13.0	24.2	18.1
-España	-29.2	31.7	-2.6	15.8	-8.5	-47.9	18.1	-9.4
Asia Pacífico	2.0	19.5	23.4	18.0	34.7	-1.3	27.3	19.9
-Hong-Kong	0.0	-21.3	117.7	-21.1	274.8	-36.4	-14.4	-18.9
-Japón	-11.7	10.8	41.1	13.1	-6.1	-5.4	46.9	8.2
-Provincia china de Taiwán	-51.2	21.2	9.5	31.5	91.3	-17.2	-4.5	24.4
-República de Corea	-36.6	7.3	46.2	10.9	134.2	32.7	111.2	20.8
-Singapur	27.2	51.9	-48.9	34.8	158.2	35.7	35.8	32.5
Otros	-20.6	-18.6	-9.6	-30.7	127.9	173.2	0.5	254.4

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Económicos con Asia-Pacífico y Norteamérica, agosto de 1997.

El Tratado indudablemente impulsó el comercio entre ambos países e hizo subir la ya creciente IED. Con relación a crisis anteriores, el país optó por aumentar sus exportaciones y restringir en forma limitada las importaciones, en contraposición con la forma de actuar en las crisis de 1976 y 1982. Los países con que comercia, en particular, se vieron menos afectados en comparación con otras regiones.

Finalmente, si bien los gobiernos de ambos países apoyan el Tratado, tanto los Estados Unidos como México no quieren que desaparezca la frontera. Un solo mercado para mejorar la

calidad de vida, sí, pero integrarse plenamente, no (Fuentes, 1994, p.152). No obstante, es inevitable cierto grado de integración cultural, a medida que se integran las economías de ambos países. También se vive en un mundo determinado por una nueva división internacional del trabajo y las empresas transnacionales se han convertido en unidades indispensables de la integración global como lo comprueba la franja fronteriza entre los Estados Unidos y México, y en la cual se concentran hasta la fecha, los impactos del Tratado.

Cuadro 7
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REALIZADA EN MÉXICO
POR PAÍSES Y BLOQUES ECONÓMICOS a/
(Millones de dólares)

Países y bloques	1994		1995		1996		1997	Acum. 1994-1997
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Valor
TOTAL	10 158.8	100.0	7 614.3	100.0	5 646.1	100.0	716.7	24 134.9
América del Norte	5 260.8	51.8	4 977.7	65.4	4 217.1	74.7	538.6	14 994.2
-Canadá	735.5	7.2	160.3	2.1	493.2	8.7	39.5	1 428.5
-Estados Unidos	4 525.3	44.5	4 817.4	63.3	3 723.9	66.0	499.1	13 565.7
Unión Europea	1 894.4	18.6	1 749.8	23.0	753.3	13.3	47.7	4 440.2
-Alemania	304.8	3.0	543.7	7.1	162.7	2.9	7.1	1 017.7
-España	141.5	1.4	39.2	0.5	40.4	0.7	0.7	221.8
-Francia	89.3	0.9	116.4	1.5	69.8	1.2	1.0	276.5
-Países Bajos	727.2	7.2	690.7	9.1	325.0	5.8	29.4	1 773.0
-Reino Unido	589.2	5.8	206.9	2.7	59.2	1.0	2.0	857.3
-Suecia	9.3	0.1	61.1	0.8	60.2	1.1	6.0	136.6
Países seleccionados	2 958.7	29.1	848.0	11.1	654.7	11.6	126.8	4 588.2
-Antillas neerlandesas	467.1	4.6	68.5	0.9	59.8	1.1	0.0	595.4
-Islas Caimán	95.0	0.9	25.0	0.3	24.3	0.4	1.4	145.7
-India	1 218.7	12.0	50.5	0.7	285.7	5.1	0.0	1 554.9
-Japón	628.3	6.2	159.4	2.1	94.7	1.7	22.9	905.3
-República de Corea	11.9	0.1	175.7	2.3	52.2	0.9	98.0	337.8
-Panamá	353.2	3.5	60.9	0.8	14.7	0.3	0.1	428.9
-Suiza	53.6	0.5	200.1	2.6	66.8	1.2	0.1	320.6
Otros países	48.9	0.5	38.8	0.5	21.0	0.4	3.6	112.3

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Dirección General de Asuntos Económicos con Asia-Pacífico y Norteamérica, agosto de 1997.

a/ Se integra con movimientos de inversión notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) más importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras. No incluye reinversión de utilidades ni cuentas entre compañías, debido a que no se dispone de su distribución por país.

IV. LA ZONA FRONTERIZA

Uno de los efectos de la apertura exportadora ha sido la gradual relocalización de la actividad productiva, que se ha desplazado desde los centros económicos más tradicionales como los de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, hacia la zona fronteriza, lo que ha sido facilitado por el proceso de desregulación y privatización (SECOFI, 1997, p.26). Esta zona, atrae inversión mexicana y extranjera directa para la localización de plantas productivas, aprovechando la cercanía geográfica con el mercado estadounidense y el abaratamiento (en términos de dólares) de los costos laborales y de diversos insumos locales, inducido por la depreciación del peso mexicano.

Como resultado, la zona fronteriza, que abarca 210 kilómetros de ancho, con una población de 11 millones de habitantes y una producción aproximada de 150 mil millones de dólares (Business Week, 1997, pp.32-34) es una de las regiones de mayor crecimiento en Norteamérica y una de las zonas más dinámicas del mundo.

Cuadro 8
INDICADORES ECONÓMICOS EN LA FRANJA FRONTERIZA

Tamaño geográfico de la región	3 380 km. de largo 210 km. de ancho
Población	6.1 millones <u>a/</u> 5.1 millones <u>b/</u>
Crecimiento anual de la población	3.1% <u>a/</u> 4.0% <u>b/</u>
PIB regional	150 mil millones de dólares
Ingreso per cápita	14 000 dólares <u>a/</u> 3 700 dólares <u>b/</u>
Promedio salarial por hora	7.71 dólares <u>c/</u> 1.36 dólares
Exportaciones maquiladoras (1996)	36 800 millones de dólares
Tráfico anual en la frontera	250 millones de dólares

Fuente: Business Week, "The Border", 12 de mayo de 1997.

a/ En territorio mexicano.

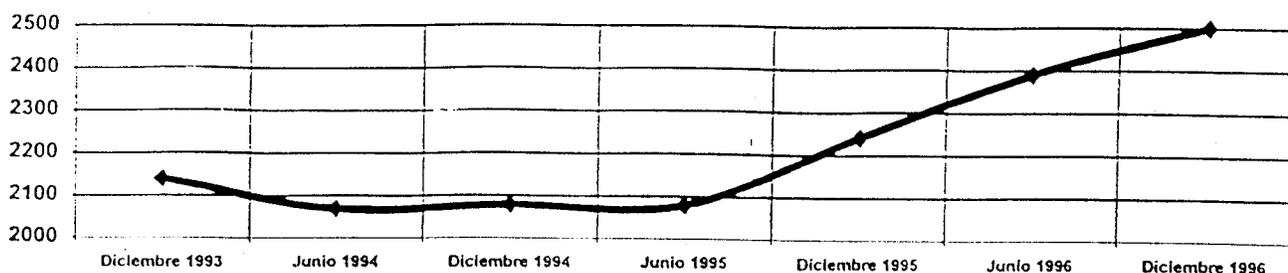
b/ En territorio estadounidense

c/ Ensambladora en El Paso, en otras plantas de la industria maquiladora, el promedio es de 5 a 7 dólares.

Específicamente, la industria maquiladora registró un importante repunte desde la entrada en vigencia del TLC pasando de 2,143 maquilas a fines de 1993 a 2,500, en 1996. El valor acumulado de sus exportaciones en el mismo lapso aumentó 70%, y el número de trabajadores

en 46% (Larios, 1997, p.7). Interesa señalar que el crecimiento del empleo medio en los estados fronterizos durante 1985-1994 aumentó en más de 8%, mientras que en el resto del país creció un poco más de 1% (SECOFI, 1997, p.24).

Gráfico 2
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México.

También ha crecido la inversión estadounidense, pero aún más sorprendente es que se han registrado en mayor medida importantes aumentos de las procedentes de Asia y de Europa, debido en parte, a que las empresas maquiladoras podrán colocar sus productos en el mercado mexicano sin restricciones a partir del año 2001. Se han creado plantas manufactureras especialmente en Tijuana, Mexicali y Matamoros lo que ha ayudado al proceso de recuperación de la economía mexicana. De acuerdo con un informe especial sobre la evolución reciente de la situación económica en la zona fronteriza (Business Week, 1997, p.37), esta es comparable con la provincia de Guandong en China.

Específicamente, las firmas japonesas como la Sony, Sanyo, y la coreana Daewoo Corporation han sido atraídas por el menor costo de producción, aunque el factor más determinante ha sido aprovechar los beneficios de la reducción arancelaria y no arancelaria del TLC. Estas firmas han contribuido a cambiar la estructura productiva mexicana al invertir sumas importantes en Tijuana y Mexicali, sobre todo en la instalación de plantas electrónicas. Actualmente, México se ha convertido, después de la China, en el país favorito de los inversionistas dentro de los países en desarrollo. También han surgido nuevos empresarios, generalmente mexicanos, que sirven de intermediarios en el manejo de negocios entre asiáticos, mexicanos y estadounidenses (Business Week, 1997, p.32).

La integración entre los Estados Unidos y México en la frontera es clara y visible y cada vez aumenta más. Entre 1990-1995, la población en Tijuana creció un 6% y se espera que se duplique en los próximos 14 años. Ciudad Juárez con una población actual de 1.2 millones, cuenta con 235 plantas maquiladoras, en tanto que Laredo y Nuevo Laredo son los puntos más

importantes para la circulación del transporte, por los cuales más de 4,000 camiones cruzan la frontera diariamente.

No obstante, también han surgido problemas económicos y sociales, que ameritan un estudio por separado. Debido al aumento de la población, se presentan serios problemas de alcantarillado, agua potable y recolección de basura para los residentes y han florecido las economías informales y aumentado la delincuencia y el tráfico de drogas. Gran parte de la fuerza laboral en las maquiladoras está integrada por mujeres, lo que ha creado conflictos familiares. La concentración regional también ha acarreado problemas en la distribución del ingreso. Mientras que algunos mexicanos se han beneficiado enormemente por el auge fronterizo, otros se han visto marginados, por lo que continúa el proceso migratorio en busca de una mejor vida en los Estados Unidos (Dussel, 1995).

V. EXAMEN SECTORIAL

Los exámenes sectoriales son de gran utilidad para obtener una idea más clara acerca de la dirección hacia la que se encamina un tratado de libre comercio. No obstante, se advierte que aunque son una buena herramienta de análisis, no todos los rubros son iguales, habiendo diferencias en cada uno, por lo que no se puede generalizar. Dentro de los rubros más importantes se encuentran las industrias automotriz y textil, pues fueron de los más negociados entre los incluidos en el acuerdo y los que han suscitado mayor interés en los Estados Unidos y México. Por consiguiente se examinarán a continuación.

El sector automotor es particularmente sensible a cambios en el crecimiento económico y a la elasticidad ingreso de la demanda. En ambos países, algunos grupos han relacionado las dificultades operacionales con el Tratado. El sector textil también despierta gran interés social y político, ya que hace uso intensivo de mano de obra y, por ello, es una importante fuente de generación de empleo.

A. AUTOMÓVILES

La industria automotriz es el rubro más importante en el comercio bilateral entre los Estados Unidos y México, por el elevado número de empleos que genera y el apreciable aporte al producto interno bruto. También es el rubro en que la integración entre las tres economías aumenta con mayor rapidez. Dicha industria está pasando por importantes cambios de su estructura, y el TLC ha sido uno de los medios para utilizar nuevas formas de gestión en múltiples sectores. La industria automotriz de los Estados Unidos y Canadá ya estaba altamente integrada debido al acuerdo "Autopact," de 1965. Este acuerdo fue el inicio de una integración mas profunda entre estos dos países vecinos en cooperación e integración intraempresarial.

En México, el desmantelamiento arancelario para todos los vehículos fue de gran envergadura, ya que antes del acuerdo sus aranceles eran mucho más altos (20% que los de los Estados Unidos y Canadá, (2.5% para los autos, 8.5% para los camiones y 25% para los camiones livianos), lo que indicaría que estos países se beneficiaron más, aunque el programa de liberalización de aranceles fue más gradual para México. México eliminó de inmediato las cuotas aplicadas a las importaciones de automóviles y camiones, lo que se consideró como uno de los mayores logros obtenidos a favor de los Estados Unidos.

Cuadro 9
SECTOR AUTOMOTOR: PROGRAMA DE LIBERALIZACIÓN DE ARANCELES
 (A partir del 1 de enero de 1994)

	Por parte de México	Por parte de los Estados Unidos
Automóviles	Reducción inmediata del 20% al 10%. Reducción gradual del 10% a cero en 10 años.	Reducción inmediata 2.5% a 0%.
Camiones ligeros	Reducción inmediata del 20-10%; desfase superior a 5 años, 20% anual.	Reducción inmediata del 25-10%; desfase superior a 5 años, 20% anual.
Camiones pesados, tractores, autobuses y vehículos especializados <u>a/</u>	Reducción gradual 20 -10% en 10 Años.	Reducción gradual 25% - 4% en 10 años. Beneficiados con arreglo al SGP, <u>b/</u> 0% de inmediato.
Motores, transmisiones	Mayoría eliminado de inmediato, otros en 5 años.	3.1% eliminado de inmediato. Beneficiados en virtud del SGP, <u>b/</u> 0% de inmediato.
Repuestos	10-15% arancel promedio. 75% del valor de 1990, eliminado en 5 años, (4% inmediato, 71% en 5 años, 25% en 10 años).	3-6% arancel promedio. Con arreglo al SGP, <u>b/</u> la eliminación es inmediata para la mayoría, con algunas excepciones, para las cuales rige un plazo de 5 a 10 años.

Fuente: Informaciones suministradas en mayo de 1977 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

a/ Los aranceles que se proyecta eliminar en 5-10 años, en la práctica son eliminados en 4 años, ya que el calendario de rebajas empieza a regir el primer día del quinto y décimo año.

b/ Sistema Generalizado de Preferencias.

Antes de la entrada en vigencia del TLC, México ya había tomado importantes medidas de liberalización mediante el Decreto de Automóviles de 1989. En ese entonces, se permitió la importación de automóviles para fabricantes instalados en ese país, siempre que se mantuviera un "balance comercial" -por cada dólar de valor importado se requería 2.5 dólares de valor exportado. En 1994, la proporción había bajado a 1.75 dólares por cada dólar importado. El

Tratado contribuyó a que se continuaran haciendo rebajas y así hubo una reducción a 71 centavos de dólar por cada dólar importado en 1997, hasta llegar a 0 en 2004. En el mismo Decreto, también se cambiaron las reglas de valor agregado nacional y se redujo de 60% a 35%. Como consecuencia del Tratado, entre 1994-1998, el requisito del valor agregado mexicano bajó a 34% y continuará disminuyendo paulatinamente hasta desaparecer completamente en 2004.^{9/}

Cuadro 10
REQUISITOS PARA LA MANTENCIÓN DEL BALANCE COMERCIAL

Decreto de Automóviles, 1989	Desfase TLC ^{a/}
1990-1991: 2.5 dólares de valor exportado por cada dólar requerido para importar un vehículo.	1994: 80 centavos de dólar exportado por cada dólar importado.
1992 y 1993: 2.0 dólares de valor exportado por cada dólar requerido para importar un vehículo.	1995: 77.2 centavos de dólar exportado por cada dólar importado.
1994: 1.75 dólares de valor exportado por cada dólar requerido para importar un vehículo.	2000: 66.3 centavos de dólar.
1.00 dólar exportado por cada dólar requerido para importar partes en planta de ensamblaje. En suma: las firmas están obligadas a producir vehículos en México para poder importar otros vehículos.	2004: 0 exportación requerida para poder importar.

Fuente: Informaciones suministradas en mayo de 1997 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

a/ Todos los requisitos contenidos en el Decreto de Automóviles de 1989 quedarán totalmente eliminados a partir de 1 de enero de 2004.

En síntesis, los cambios más importantes sobre el valor agregado mexicano y el balance comercial se lograron en 1989, pero el Tratado afianzó el proceso de liberalización y aseguró su continuidad hasta que éste finalice en el año 2004. El desmantelamiento arancelario; la

^{9/} Según informaciones suministradas en mayo de 1977 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

eliminación de cuotas; y los cambios requeridos en la ley sobre el balance comercial, fueron las medidas más importantes de la liberalización mexicana que beneficiaron a las exportaciones procedentes de los Estados Unidos.

1. Corrientes comerciales provenientes de los Estados Unidos

Al examinar las cifras comerciales de los tres países miembros hay que tener en cuenta que por la creciente integración entre ellos tres, en lo que toca a la producción de la industria maquiladora y al rol de las transnacionales, las cifras por sí solas no indican si son reexportaciones del mismo producto con mayor valor agregado. El concepto aplicable para establecer si un producto es "hecho en Canadá, en los Estados Unidos, o en México" es cada vez más difícil de definir.

También es importante señalar que sólo hay tres productores mexicanos de automóviles: Diesel Nacional S.A. (DINA), Trailers de Monterrey y Mexicana de Automóviles, y que cuentan con una baja participación en el mercado. El resto está formado por las compañías americanas tradicionales, como la General Motors, la Ford y la Chrysler, a las que se suman la Nissan, (japonesa) y la Volkswagen, (alemana). Canadá es el mercado más importante de las exportaciones de los Estados Unidos en el sector automotor, ya que la mayoría del comercio corresponde a envíos intraempresariales entre la General Motors, la Ford y la Chrysler, con un alto grado de componente estadounidenses.

Al observar las corrientes comerciales y la estructura del sector automotor después de la firma del Tratado, se destacan las siguientes observaciones:

1. Las exportaciones totales de vehículos de los Estados Unidos con destino a México registraron un nivel de 683 millones de dólares en 1994, un descenso previsto en 1995 a 394 millones, y, a medida que la economía mexicana se recuperaba, las exportaciones aumentaron hasta llegar a sobrepasar en 1996 los 1 265 millones.
2. Las exportaciones de repuestos si bien aumentaron en 1994, no lograron llegar a los niveles anteriores a la crisis. Esto se debe a dos factores: a) gran parte de la proporción de la producción provenientes de la industria maquiladora se puede vender ahora directamente en el mercado mexicano, sin tener que ser devuelta a los Estados Unidos y luego reexportada a México; y b) a un aumento inmediato en la demanda interna estadounidense de repuestos en el sector automotor (véanse los cuadros 11 y 12).
3. Aunque mediante el Decreto de Automóviles de 1989 ya se había autorizado aumentar la participación de inversión extranjera a 100%, esta medida no se ajustaba a las disposiciones de la ley mexicana sobre inversión extranjera, siendo su aprobación discrecional. Con el TLC, esta medida se formalizó, lo que introdujo mayor transparencia y disminuyó el riesgo de inversión, beneficiándose las transnacionales extranjeras y aumentando el número de firmas estadounidenses

Cuadro 11
EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS A MÉXICO: SECTOR AUTOMOTOR
(Millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996
Vehículos motorizados	278	195	683	394	1 265
-Vehículos de pasajeros	80	90	569	290	835
-Camiones nuevos	87	24	48	57	361
Repuestos	6 515	7 317	7 662	6 717	7 058
TOTAL	6 793	7 512	8 346	7 111	8 323

Fuente: Información suministrada en mayo de 1997 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

que producen en México para el mercado interno y para exportación. En suma, en un mundo globalizado e integrado como en el que se sitúa el sector automotor, las corrientes comerciales no determinan cuales son los países beneficiados. En el caso mexicano habría que examinar la repatriación de ganancias en el caso de las transnacionales y la participación real de las empresas mexicanas.

Cuadro 12
CAMBIOS EN RESTRICCIONES A LAS VENTAS PROCEDENTES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DESPUÉS DE ENTRAR EN VIGENCIA EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Restricción de las ventas procedentes de maquiladoras antes de aplicarse el TLC	Desfase de la restricción de las ventas procedentes de maquiladora	
Las firmas que operan con arreglo al decreto vigente para las maquiladoras no pueden vender más del 50% del total del valor de sus exportaciones del año anterior en el mercado interno mexicano	1995	60% de sus exportaciones anuales del año anterior
	1996	65%
	1997	70%
	1998	75%
	1999	80%
	2000	85%
	2001	Las ventas procedentes de maquiladoras quedan exentas de restricción en el mercado mexicano

Fuente: Información proporcionada en mayo de 1997 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

2. Corrientes comerciales originadas en México

Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos habían aumentado antes de la firma del Tratado, y luego recibieron un mayor impulso. Si se tiene en cuenta que gran parte de las exportaciones mexicanas ya entraban libre de aranceles a los Estados Unidos en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), lo que implica que para México los beneficios arancelarios no fueron tan importantes como para los Estados Unidos, cabe preguntarse entonces cuál fue la razón para que aumentara apreciablemente el comercio hacia los Estados Unidos después de entrar en vigencia el Tratado. Esto se explica por dos razones que no están relacionadas con el Tratado:

1. Al contraerse la economía mexicana (7%), la demanda interna de automóviles bajó en un 70%.^{10/} Para sobrevivir al colapso de la demanda interna y poder colocar el exceso de producción, los productores mexicanos y americanos buscaron expandir sus exportaciones tanto a los Estados Unidos como a otros países de la región.

Cuadro 13
IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE MÉXICO:
SECTOR AUTOMOTOR
(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996
Vehículos motorizados a/	3 109	3 727	4 787	7 829	11 305
-Automóviles nuevos	2 591	3 084	3 943	5 815	7 899
-Camiones nuevos	442	543	643	1 773	3 055
Repuestos	6 203	7 354	9 702	10 501	11 645
TOTAL	9 312	11 081	14 489	18 331	22 950

Fuente: Informaciones suministradas en mayo de 1997 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

a/ Incluye automóviles, camiones, buses, vehículos usados, chasis con motores.

2. La devaluación del peso mexicano impulsó las exportaciones, pero fue más determinante el exceso de demanda interna en los Estados Unidos por parte de los fabricantes americanos, que

^{10/} Según las informaciones suministradas en mayo de 1997 por la Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

puede atribuirse indirectamente a un clima económico positivo en los Estados Unidos, a bajas tasas de interés e inflación, aumentos en el ingreso y altas tasas de empleo, independientemente del Tratado.^{11/}

A su vez, el Tratado sí ha producido efectos dinámicos que se dejarán ver más claramente a mediano y largo plazo. De acuerdo con un estudio sobre el mercado automotor, (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1997a, p.6), tanto los Estados Unidos como México proyectan exportar a Chile, Colombia y Venezuela, aprovechando los acuerdos bilaterales existentes. Desde ya, la compañía estadounidense Navistar International contrató a la empresa Trailers de Monterrey para ensamblar camiones y buses escolares y abrió en junio 1996, un centro de distribución en la capital mexicana para exportar a otros países latinoamericanos.^{12/} Específicamente, la empresa General Motors exportó 12 000 automóviles Cavalier a Chile a través de México, haciendo uso del acuerdo bilateral entre los dos países, en virtud del cual los camiones procedentes de México entran libre de aranceles. (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1997a, p.6).

B. TEXTILES

El sector de los bienes textiles y del vestido es de gran importancia, por las considerables repercusiones políticas que trae consigo en relación con el empleo. Esto se ve claramente en la resistencia de ciertos grupos de presión en los Estados Unidos a liberalizar las importaciones y, en el pasado, en su defensa de la continuidad de la vigencia del Acuerdo Multifibras (AMF). Aunque como consecuencia del acuerdo adoptado por el GATT en 1994, el AMF caducará a finales de 2005, aún siguen vigentes las cuotas de importación tanto en los Estados Unidos como en otros países, mientras que en el TLC se eliminaron de inmediato. México se benefició directamente al reemplazarse las reglas del AMF por el Anexo 300B del Tratado. En el comercio entre Canadá y los Estados Unidos no hubo ningún cambio, ya que no formaban parte del AMF.^{13/}

^{11/} Ibid.

^{12/} En respuesta al TLC, la Honda inició la producción del sedan Accord en noviembre 1995 para suplir al mercado mexicano y posteriormente exportar a otros países latinoamericanos. La BMW, con instalaciones en México capaces de producir 3 000 unidades, ya comenzó a ensamblar el modelo BMW 325; en la misma planta la Porsche de Alemania produce 75 unidades del modelo Porsche 911. La Mercedes-Benz ya está ensamblando el modelo C en México e inició el ensamblaje del modelo E sedan. Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1997b, p.9).

^{13/} En caso de producirse incompatibilidad con las disposiciones de otros convenios o tratados, las reglas del TLC prevalecerán, aunque las cláusulas de transición del TLC expiran antes que las del AMF. Para un análisis en detalle sobre el acuerdo AMF, los resultados obtenidos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el acceso de los textiles latinoamericanos, véase Kouzmine (1997).

1. Desfase arancelario del sector textil

En el sector textil, se negociaron dos esquemas por separado, uno con relación al producto final y otro a los insumos, según se indica:

1. Para los productos fabricados en Norteamérica y que cumplen con las reglas de origen, el desfase se llevará a cabo en un período no superior a 10 años. Del comercio de los Estados Unidos a México, 20% quedó libre de aranceles de inmediato y para el 80% restante se proyecta eliminarlos a más tardar en 6 años. También se suprimieron de inmediato las cuotas para todos los artículos textiles y de confección, aunque se pueden implantar medidas de salvaguardia, si fuese el caso.
2. Para que el producto sea considerado "nacional", la tela, el hilado y la fibra deben pertenecer a un país miembro del TLC. Si el origen de la tela no es un país miembro del TLC, las prendas confeccionadas con ellas quedan sujetas a cuotas y aranceles. Con esto se limitan las opciones de un país miembro para adquirir insumos de menor costo o mejor calidad de otros países -lo que se traduce en una desviación del comercio. Esta medida afectó a Canadá en su comercio con los países asiáticos, ya que Canadá importaba telas de estos países para usarlas en la industria de la confección. En enero de 1999, se llevará a cabo un examen del funcionamiento de las reglas de origen, como lo estipula el Tratado.
3. El desmantelamiento arancelario entre México y Estados Unidos fue relativamente recíproco, pero México se benefició fundamentalmente por el artículo 807A del Tratado. (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1997b, p.26). Dicho artículo, parecido al que se aplicaba en el comercio de los Estados Unidos con ciertos países de América Latina en virtud del artículo 807,^{14/} es más amplio; estipula que las exportaciones procedentes de México pueden ingresar libre de aranceles, quedar exentas de cuotas y de la aplicación de medidas de salvaguardia, siempre y cuando el producto final utilice tela cosida y producida con hilo de los Estados Unidos. Aquellos productos elaborados con tela mexicana, pero cortada en los Estados Unidos, pagan aranceles sobre el valor agregado en México. Si la tela no es mexicana, pero cortada en los Estados Unidos, quedan sujetos a cuotas.

2. Participación mexicana en el mercado estadounidense

A medida que progresa el Tratado, el artículo 807A ha venido cobrando cada vez mayor importancia en el comercio entre los Estados Unidos y México. Después de haber entrado en vigencia, las importaciones de los Estados Unidos de prendas de vestir provenientes de México aumentaron de 2 813 millones de dólares en 1995 a 3 778 millones en 1996, lo que lo colocó

^{14/} Colombia, Costa Rica, El Salvador, Filipinas, Haití, México y la República Dominicana, han hecho uso de este beneficio desde 1976. Véase un análisis sobre la materia en Morawetz (1981, p.29).

entre los primeros exportadores del mundo. Estados Unidos, por su parte, ha registrado fuertes aumentos en el comercio de telas e hilados y, en menor grado, la participación canadiense en el de hilados también ha aumentado. Sin embargo, es importante señalar que parte de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de México, son productos que han sido semimanufacturados en los Estados Unidos, exportados a México para luego ser reexportados a los Estados Unidos como en el caso de la industria automotriz, anteriormente analizado.

En mayo de 1997, comparado con el mismo período en 1996, la participación mexicana en el mercado estadounidense (45%) creció más que la de la China (37%), aunque no ha superado a este país en términos absolutos ni tampoco a los países participantes en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe ni a otros del Caribe, ni a ciertos países asiáticos. (véanse cuadros 14 y 15). Los países de la Cuenca del Caribe han expresado su interés en que se les dé un trato similar al establecido para los integrantes del TLC ya que si bien aquéllos reciben un trato preferencial de los Estados Unidos, tienen que pagar aranceles y están sujetos a la aplicación de medidas de salvaguardia. Esta fue una de las propuestas que han recibido apoyo y atención de parte de la Administración en Estados Unidos, pero no fue aprobada cuando fue sometida a votación en el Congreso en noviembre de 1997.

3. El TLC y la competitividad asegurada

Aunque hay aumentos importantes en el comercio mexicano de prendas de vestir y en el de hilado y tela a favor de los Estados Unidos, esto no implica necesariamente que el mercado estadounidense esté automáticamente asegurado. Según un representante de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos,^{15/} al comienzo de la aplicación del Tratado, la importación de vestuario mexicano era de inferior calidad a la de sus competidores y, a pesar de que México gozaba de un mejor trato preferencial, las firmas estadounidenses volvieron a comprar a los países centroamericanos, obligando a México a mejorar su calidad y producción. Lo mismo podría suceder en cuanto a las preferencias por los productos asiáticos. Hay que tener presente que Hong Kong, la provincia china de Taiwán y otros países asiáticos, han sido proveedores tradicionales de vestuario a los Estados Unidos. La posibilidad de que un traje a la venta en una tienda en los Estados Unidos sea de uno de estos países es de 8 sobre 10.

Lo dicho en el párrafo anterior hace recordar el tan citado estudio, que figura en la publicación del Banco Mundial, aparecida en 1981, "Why the Emperor's new clothes are not made in Colombia"? Este libro, que aún tiene relevancia para América Latina, analiza la razón por la cual se redujo el porcentaje de las importaciones estadounidenses procedentes de Colombia en comparación con otros países, que en ese entonces eran sus competidores como Hong Kong, la provincia china de Taiwán y la República de Corea. En 1961, Colombia exportaba el doble de vestuario a los Estados Unidos que los dos últimos en conjunto (Morawetz, 1981, pp.11 y 23).

^{15/} Información proporcionada a la autora en la reunión realizada en marzo de 1997 con David Hirschman, Director de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Washington, D.C.

Como en el caso actual de México, Colombia se benefició inicialmente de una devaluación real del peso que tornó sus productos más competitivos en el exterior, pero luego perdió mercado ante la mayor productividad y mejor calidad de los países asiáticos. Esto se comprueba en el ramo del vestuario masculino; la industria colombiana se adaptó a las circunstancias mejorando su productividad y calidad y así logró mantener una participación considerable en el mercado estadounidense, en conjunto con otras firmas europeas.^{16/} Aunque actualmente la confección colombiana ha mejorado, la competencia mundial también ha aumentado considerablemente, haciendo cada vez más difícil mantener su participación de mercado.

Si se examinan las cifras de importaciones hacia los Estados Unidos, la diferencia entre China y los demás países se amplía más cada vez, con la excepción de México. Lo sorprendente y meritorio del caso chino es que, sin gozar de los beneficios de un acuerdo comercial como el de México con los Estados Unidos, haya logrado penetrar con tanta rapidez en el mercado estadounidense y colocar un volumen de tal magnitud, a pesar de ser un competidor tardío. Esto indica que no basta firmar acuerdos comerciales para garantizar los mercados y que también el control de calidad, el precio, el diseño, y la buena administración, desempeñan un papel fundamental. Todos estos componentes se refuerzan entre sí. Por estos motivos, al igual que en el caso colombiano, si México no se adapta rápidamente, con o sin Tratado, la nueva vestimenta del emperador bien podría a la larga terminar siendo confeccionada en China.^{17/}

^{16/} También otros países han tenido dificultades para penetrar en el mercado de los Estados Unidos como Grecia, Portugal y la ex Yugoslavia, entre otros.

^{17/} Los Angeles, California también se ha convertido en el centro de la industria de bienes textiles y del vestido más grande de los Estados Unidos, generando ventas anuales superiores a 100.000 millones de dólares. Este proceso se está realizando mediante el uso de mano de obra de bajos costos, procedente de Latinoamérica, China y la República de Corea, *The Economist*, (1997b, p.25).

Cuadro 14
INFORME COMERCIAL SOBRE PRODUCTOS TEXTILES Y DEL VESTIDO:
IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de dólares)

CUCI Rev 3	País	1995	1996	Enero-mayo		Cambio porcentual mayo 96-97
				1996	1997	
MUNDO						
	Hilados	870	956	367	457	24.52
	Telas	4 991	5 159	2 025	2 405	18.81
	Misceláneos	4 619	4 593	1 773	2 049	15.60
	Prendas de vestir	36 794	38 666	13 930	16 056	15.26
	Total	47 274	49 373	18 095	20 968	15.88
CANADÁ						
	Hilados	182	221	80	108	34.11
	Telas	534	632	250	301	20.38
	Misceláneos	224	257	108	114	5.13
	Prendas de vestir	789	965	363	466	28.41
	Total	1 728	2 076	801	988	23.33
CHINA						
	Hilados	15	15	8	8	5.43
	Telas	253	265	76	182	140.02
	Misceláneos	1 484	1 382	530	611	15.29
	Prendas de vestir	4 807	5 205	1 602	2 193	36.87
	Total	6 560	6 866	2 215	2 993	35.13
HONG KONG						
	Hilados	2	2	1	1	-34.20
	Telas	152	144	63	55	-12.96
	Misceláneos	56	35	18	10	-48.47
	Prendas de vestir	4 285	3 943	1 349	1 141	-15.44
	Total	4 495	4 124	1 432	1 206	-15.77
MÉXICO						
	Hilados	99	110	44	54	23.08
	Telas	204	307	113	159	40.15
	Misceláneos	425	469	171	220	28.47
	Prendas de vestir	2 813	3 778	1 314	1 899	44.48
	Total	3 541	4 664	1 643	2 332	41.94
PAÍSES DE LA CUENCA DEL CARIBE						
	Hilados	12	9	4	2	-49.45
	Telas	23	16	6	6	-6.40
	Misceláneos	83	92	41	46	10.32
	Prendas de vestir	5 475	6 058	2 162	2 767	28.00
	Total	5 593	6 175	2 214	2 821	27.43
PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN						
	Hilados	17	15	7	6	-10.71
	Telas	401	457	166	213	28.64
	Misceláneos	224	228	74	90	21.27
	Prendas de vestir	2 060	1 982	691	723	4.59
	Total	2 703	2 681	938	1 032	10.04
REPÚBLICA DE COREA						
	Hilados	13	12	5	3	-32.54
	Telas	491	539	212	253	19.31
	Misceláneos	133	105	49	64	30.64
	Prendas de vestir	1 689	1 449	528	512	-3.04
	Total	2 327	2 105	794	832	4.84
ASEAN a/						
	Hilados	52	61	21	37	78.03
	Telas	283	260	109	132	20.74
	Misceláneos	251	264	97	103	6.15
	Prendas de vestir	4 940	4 946	1 919	2 003	4.35
	Total	5 526	5 531	2 146	2 274	5.98

Fuente: Recopilado de estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Textiles y Vestidos, julio de 1997.

a/ Asociación de países del Asia Sudoriental.

Cuadro 15
INFORME COMERCIAL SOBRE BIENES TEXTILES Y DEL VESTIDOS:
EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de dólares)

CUCI Rev 3	País	1995	1996	Enero-mayo		Cambio porcentual mayo 96-97
				1996	1997	
MUNDO						
	Hilados	987	1 079	443	490	10.56
	Telas	4 431	4 725	1 940	2 234	15.17
	Misceláneos	1 492	1 673	663	763	14.98
	Prendas de vestir	6 180	7 042	2 801	3 291	17.49
	Total	13 090	14 520	5 848	6 778	15.91
CANADÁ						
	Hilados	321	363	149	171	14.59
	Telas	1 186	1 270	517	613	18.67
	Misceláneos	498	568	214	269	25.39
	Prendas de vestir	513	533	220	254	15.66
	Total	2 518	2 734	1 100	1 307	18.82
CHINA						
	Hilados	7	3	1	1	20.45
	Telas	28	28	13	12	-7.34
	Misceláneos	20	15	8	5	-31.16
	Prendas de vestir	9	7	4	2	-34.16
	Total	63	53	25	21	-17.44
HONG KONG						
	Hilados	15	14	4	7	53.15
	Telas	164	171	76	89	16.36
	Misceláneos	46	49	20	24	18.00
	Prendas de vestir	42	41	18	19	6.84
	Total	267	274	119	138	16.55
MÉXICO						
	Hilados	89	141	51	68	33.49
	Telas	686	839	331	391	18.23
	Misceláneos	145	197	76	97	27.72
	Prendas de vestir	1 324	1 656	633	817	29.13
	Total	2 244	2 833	1 090	1 373	25.93
PAÍSES DE LA CUENCA DEL CARIBE						
	Hilados	67	90	31	43	38.03
	Telas	419	457	173	221	27.94
	Misceláneos	76	78	31	38	25.31
	Prendas de vestir	2 502	2 930	1 103	1 457	32.10
	Total	3 065	3 554	1 338	1 759	31.54
PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN						
	Hilados	17	9	4	6	44.06
	Telas	49	49	22	23	4.90
	Misceláneos	13	15	6	5	-14.81
	Prendas de vestir	14	14	6	7	22.10
	Total	93	86	38	41	8.39
REPÚBLICA DE COREA						
	Hilados	10	15	5	4	-34.25
	Telas	87	80	33	33	1.56
	Misceláneos	21	22	9	10	19.15
	Prendas de vestir	19	37	14	16	13.65
	Total	136	154	61	63	3.57
ASEAN						
	Hilados	13	19	9	9	7.65
	Telas	119	139	60	62	3.41
	Misceláneos	63	73	27	30	9.05
	Prendas de vestir	48	56	26	18	-28.60
	Total	242	287	121	119	-1.85

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Office of Textiles and Apparel, julio de 1997.

V. CONCLUSIONES

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido uno de los temas más debatidos y comentados en la historia reciente de los Estados Unidos y México. Una de las mayores dificultades al evaluar el TLC, ha sido que, tanto en los Estados Unidos como en México, se miraron con exagerado optimismo en 1993 los beneficios que éste traería consigo. Esto se debió a una reacción defensiva a las críticas de los grupos proteccionistas u opositores del Tratado que se organizaron en ese entonces para desacreditarlo.

Los efectos de la crisis mexicana fueron devastadores para su economía y afectaron los resultados esperados a corto plazo del TLC. Por una parte, la crisis del peso no está relacionada con el Tratado, sino que más bien fue un proceso interno y, en parte, gracias al Tratado, se pudo superar más rápidamente que si éste no hubiese existido. Por otra parte, sí influyó en la manera en que México manejó esta crisis comparado con crisis anteriores. El país optó por seguir una política macroeconómica restrictiva para corregir su balanza de pagos en lugar de restringir las importaciones.

En resumen, se puede concluir que si bien para los Estados Unidos, debido a la diferencia en el nivel económico (su economía es 23 veces más grande que la de México), los efectos del TLC han sido modestos, a nivel político han sido importantes. Parte del público estadounidense lo percibe como poco beneficioso ya que durante el debate para su aprobación, se perdió de vista lo que se puede esperar de un Tratado como este. Los opositores han continuado su campaña desfavorable y sostienen que, entre otros efectos, contrariamente a lo que se había prometido en 1993, el Tratado más parece haber contribuido a deprimir los salarios de los tres países y debilitar el poder de negociación de los trabajadores, además de no haber frenado las presiones migratorias hacia los Estados Unidos.

El informe presentado al Congreso de los Estados Unidos en julio 1997 donde se evaluó el Tratado no fue muy entusiasta. Fue tomado como referencia al someter a votación la proposición de renovar las disposiciones relativas a la vía rápida (fast-track), que tuvo que ser retirada porque no contaba con los votos suficientes para ser aprobada, en noviembre del año pasado. La crisis mexicana también enfrió el apoyo parlamentario en los Estados Unidos con relación al TLC y planteó inquietudes acerca de la velocidad con que debía realizarse el proceso de integración.

El Tratado no puede mirarse a corto plazo, ya que para poder apreciar sus costos y beneficios se necesita un plazo superior a tres años. Es preciso dar contenido a los mecanismos de ejecución y vigilancia establecidos en él. Indudablemente se registra un aumento en el comercio entre los países, pero no está claro su efecto en el empleo, dado que hasta ahora no se han producido cambios importantes en la composición de las exportaciones. El sector automotor es el rubro más importante del TLC y en el que la integración aumenta con mayor rapidez. En el proceso de liberalización del sector automotor, Estados Unidos se benefició por la reducción arancelaria y

de cuotas, ya que antes del acuerdo los aranceles y restricciones cuantitativas eran mayores en México y gran parte de las exportaciones mexicanas ya entraban libres de aranceles en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias. Por otra parte, México se benefició en el sector textil al reemplazarse las reglas del Acuerdo Multifibras con el Anexo 300B del Tratado.

Es menester tener presente que el TLC debe verse como un medio para crecer y no como un fin. De no mejorarse la tecnología, innovarse y actualizarse el sistema productivo, México bien podría perder ventajas de mercado. Al examinar el sector textil, se destaca el caso de la China, que aun siendo un participante tardío y no gozar de los beneficios de ser miembro del Tratado, ha logrado penetrar y crecer con gran rapidez en el mercado norteamericano. También es importante examinar el rol de las transnacionales a fin de establecer cuál o cuáles son los países que se están beneficiando del aumento del comercio e inversiones. Cada día es más tenue la distinción entre lo que es "hecho en Canadá, los Estados Unidos o México", como se aprecia al examinar el sector automotor. Habría que analizar más de cerca la repatriación de ganancias y el origen del capital.

Ninguna de las dos partes desea que se suprima la frontera sino que buscan la integración del mercado e inversión, sin ir más allá. Ambas partes coinciden en que el TLC es necesario debido a la ya creciente integración que tenían los dos mercados, a que comparten un amplia frontera, y a los problemas migratorios entre ambos países. Precisamente, en la zona fronteriza de los dos países es donde se han concentrado hasta ahora los efectos del TLC, convirtiéndola en una de las zonas más dinámicas del mundo. Allí, no sólo ha aumentado la inversión estadounidense sino la asiática y europea, lo que ha contribuido a cambiar la estructura productiva mexicana, a generar empleo y aumentar el comercio bilateral.

¿Bastará el TLC? Si bien el Tratado es una oportunidad para México, la economía sólo podrá robustecerse si se acelera la redistribución del ingreso, se mejora la educación y se mantienen condiciones favorables mediante la estabilidad macroeconómica y financiera. El Tratado ha contribuido a democratizar el país a nivel político y esto se refleja en las recientes elecciones mexicanas que fueron los comicios legislativos más abiertos y transparentes de la historia mexicana reciente.

Por razones históricas, sociales, y geográficas, México y Estados Unidos son socios naturales. A medida que la economía mexicana se recupera muchos grupos en este país prefieren consolidar y salvar el Tratado ante todo. En los Estados Unidos, también hay cierto grado de convencimiento de que se debe avanzar con cautela y profundizar el Tratado, examinar más de cerca los resultados, antes de hacer extensiva a otros países la adhesión a él.^{18/} En última instancia, será Estados Unidos, quien determinará la forma que en el futuro tendrá el TLC, ya que es la economía predominante de las tres.

^{18/} Según declaraciones formuladas en marzo de 1997 por Richard Gephardt ante el Comité de Relaciones Internacionales del Congreso de los Estados Unidos, en relación con el tema "A Report Card on Nafta".

BIBLIOGRAFÍA

Banco de México (1996), The Mexican Economy, México, D.F.

Business Week (1997), "The Border", 12 de mayo.

Calva, José Luis (1996), "El TLC en el banquillo", El universal, 8 de noviembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), NAFTA implementation in the United States: The first two years (LC/WAS/L.34), Washington, D.C., june.

Chirsholm, Jeffrey S. (1996), "NAFTA performance and promise. A North American financial institutions perspective", Montreal, Bank for Montreal, septiembre.

Cordero, María Elena (comp.) (1996), ¿Qué ganamos y qué perdimos con el TLC?, México, D.F., Siglo XXI Editores.

Destler, I.M. (1995), American Trade Politics, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos, (1997a), "The impact of the NAFTA on US automotive trade with México", Washington, D.C., Office of Automotive Affairs, Auto Parts and Suppliers, mayo.

_____ (1997b), Textiles and Apparel in a North American Free Trade Agreement, (NAFTA), Washington, D.C., Office of Textiles and Apparel, Trade Data Division, 22 de mayo.

Dussel Peters Enrique (1995), "Recent developments in Mexican employment and the impact of NAFTA", International Contributions to Labour Studies, N°s 45-69, San Diego, CA., Academic Press.

_____ (1997), "Recent structural changes in Mexico's economy: A preliminary analysis of some sources of Mexican migration to the US", ponencia presentada en la Universidad de Harvard, abril.

Finger, M. y A. Olechowski (comp.) (1987), La Ronda Uruguay: manual para las negociaciones comerciales multilaterales, Washington, D.C., Banco Mundial.

Fuentes, Carlos (1994), "Nacionalismo e integración", Testimonios sobre el TLC, Carlos Arriola (comp.), México, D.F., febrero.

- García M., Víctor y César Hernández (1994), "El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos". Testimonios sobre el TLC, Carlos Arriola (comp.), México, D.F., febrero.
- Gould, David (1996), "Texas-Mexico Trade After NAFTA", Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas, Southwest Economy, septiembre-octubre.
- Kouzmine, Valentine (1997), Acceso de los productos de América Latina y el Caribe al mercado de textiles y vestido de los Estados Unidos (LC/L.1076), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Larios Santillan, Héctor (1997), "Evaluación de algunos aspectos relevantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) a tres años de su entrada en vigor", ponencia presentada en el Congreso Nacional de Economía, Universidad de las Américas, Puebla, febrero.
- Latin American Economy & Business (1997), "Taking up the economy", Londres, 7de julio.
- Morawetz, David (1981), Why the Emperor's New Clothes Are not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufacturing Exports, World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Morton S., Collen (comp.) (1996), Outlook for Free Trade in the Americas. Report on the Hemispheric Policy Forum, Washington, D.C., febrero.
- Niebla, Carlos (1994), "Los foros de consulta", Testimonios sobre el TLC, Carlos Arriola (comp.), México, D.F., febrero.
- Otteman, Scott (1997), Clinton NAFTA Report: Executive Summary, Washington, D.C., Inside Washington Publishers, 14 de julio.
- Raghavan, Chakravrthi (1997), "La UE y los plátanos: un caso complicado", Tercer mundo económico: tendencias y análisis, vol. 1, N° 97, Montevideo, mayo.
- Rich G., Patricia (1997a), "Latin America and US trade policy", The World Economy, vol. 20, N° 1, enero.
- _____ (1997b), "Latinoamérica debe negociar término de política anti-dumping con la Casa Blanca", El Diario, Santiago de Chile, 17 julio.

Sáenz, Josué (1994), "Requiem para Marx y Lenin", Testimonios sobre el TLC, Carlos Arriola (comp.), México, D.F., febrero.

Schott, Jeffrey (1997), "NAFTA: An interim report", ponencia presentada en la tercera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre América Latina, Montevideo, Institute for International Economics, junio.

SECOFI, (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1997), Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, México, D.F.

Silber, Simão Davi (1996), "Rules of origin in preferential trade agreements: The case of Free Trade Agreement of the Americas", Outlook for Free Trade in the Americas. Report on the Hemispheric Policy Forum, Collen S. Morton (comp.), Washington, D.C., febrero.

The Economist (1997a), "Car firms head for a crash", Londres, 10 al 16 de mayo.

_____ (1997b), "Los Angeles new economy: How to remake a city", 31 de mayo al 6 de junio.

_____ (1997c), "Two tales of trade", 19 al 25 de julio.

Vega Cánovas, Gustavo (1994), "¿Hacia un acuerdo de libre comercio?", Testimonios sobre el TLC, Carlos Arriola (comp.), México, D.F., febrero.

Weintraub, Sidney (1997), NAFTA at Three: A Progress Report, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, marzo.