

HACIA UNA ÁREA DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE *

ALEJANDRO ÁLVAREZ
DIANA ALARCÓN

Hacia 1980, durante su primer periodo de gobierno, la administración de Ronald Reagan expresó su intención de formar un Mercado Común Norteamericano que incluyera a Estados Unidos, Canadá y México; sin embargo, tal vez por las airadas reacciones políticas que desencadenó en los dos últimos países, la idea prácticamente desapareció de las declaraciones oficiales norteamericanas hasta volver a la luz pública hace un año.

Hoy la idea ha resurgido con gran intensidad, pues por un lado, la profundización de la crisis económica y la crisis política de México plantean con urgencia la definición de las perspectivas y el papel de este país en el contexto cambiante de la economía internacional y del propio papel de la economía norteamericana dentro de ella; pero por otro lado, también está la presión de la competencia, la tendencia central en la práctica, que anima el proceso de integración entre las tres economías y que precisamente ha profundizado las asimétricas relaciones que de por sí les caracterizan.

La agudización de la competencia internacional entre las tres economías capitalistas desarrolladas más poderosas, los Estados Unidos, el Japón y la República Federal Alemana, es el factor básico que origina dos tendencias en apariencia contradictorias: por una parte, un funcionamiento crecientemente global en las relaciones económicas internacionales; y por otro, el

* Agradecemos los comentarios críticos de Arthur McEwan.

fortalecimiento progresivo de los vínculos regionales que han venido prefigurando bloques de países en términos comerciales. Contrariamente a la idea que sugiere que la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y México ha sido iniciativa tomada por México, nosotros sostenemos que eso se ha hecho solamente para cubrir las formalidades que exige el Senado norteamericano, arrastrados primero Canadá y luego México, hasta iniciarse formalmente, en 1991, a pláticas comerciales trilaterales.

Aunque ya no son los únicos, pero sí los más importantes, tres grandes bloques se vienen delineando en la década de los ochenta: uno constituido por Estados Unidos, Canadá y México; otro formado por Japón y los "cuatro tigres" (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur); un tercero, compuesto por el Mercado Común Europeo en el que Alemania habrá de jugar un papel central.¹

Sin que haya lugar a dudas, a lo largo de la década de los ochenta la economía internacional ha vivido una agudización de la lucha por los mercados de mercancías, de servicios y de capitales, que se ha expresado además, en confrontaciones crecientes alrededor de las prácticas y las políticas comerciales y de inversión, pese a que, sobre todo desde la segunda mitad de la década, se observa una mayor coordinación macroeconómica entre los grandes países desarrollados (a partir de los acuerdos de septiembre de 1985 del Grupo de los Cinco en la reunión del "Hotel Plaza", en Ginebra). Por cierto, es una coordinación que se produce en instancias no formales, esto es, fuera del marco de los organismos multilaterales como el GATT, el FMI y el Banco Mundial.

Por otra parte, es importante reconocer que la configuración de los bloques comerciales ocurre en ambientes políticos internos extremadamente conflictivos, lo cual indica la presencia de fuerzas sociales que, o se oponen abiertamente, o por lo menos se resisten al despliegue de los procesos de integración.² En este trabajo, la atención se centrará en el desarrollo reciente de la economía norteamericana y en el carácter de sus desequilibrios, en donde se encontrarán las fuerzas modeladoras de la pauta de integración con México y Canadá y más específicamente, el papel de la descentralización productiva hacia estos dos países, como parte de la restructuración industrial norteamericana.

¹ Véase Guy Jonquieres, "Challenge to the post-war world order", en *Financial Times*, 17 de noviembre de 1988, p. III.

² Véase *Wonnacott*, 1987; *Castañeda*, 1989 y *Babbit*, 1989.

LA EROSIÓN DE LA COMPETITIVIDAD NORTEAMERICANA

Es un hecho que el balance del poder en la economía mundial y la lucha por la hegemonía dentro de ella, se ven afectados por las diferencias en los ritmos de crecimiento de los productos brutos nacionales, por las diferencias en productividad y por los cambios en la importancia relativa de las actividades y de los sectores dentro de la propia composición de los productos nacionales.

La posición global de la economía de Estados Unidos durante los años setenta y ochenta marcó el deterioro de su poder hegemónico consolidado después de la Segunda Guerra Mundial; con expresiones en los terrenos comercial, productivo y monetario. El agravamiento de los desequilibrios externos globales fue uno de los principales resultados del proceso de internacionalización del capital productivo y del capital financiero, en el contexto del deterioro de la hegemonía norteamericana.

La incapacidad para competir en sectores que antes dominaba y la pérdida acelerada de terreno en actividades en que la innovación tecnológica es factor clave, remiten a considerar con más precisión lo que se entiende por erosión de la competitividad de la industria norteamericana.³

Hay que reconocer que la industria de Estados Unidos ha mantenido constante su participación relativa en el PNB durante los últimos quince años, es decir, no se está frente a un proceso de "desindustrialización".⁴ Pero al escoger cualquiera de siete formas posibles de medir la competitividad, el deterioro de la industria norteamericana es concluyente: por ejemplo, el déficit comercial manufacturero en los ochenta no tiene precedente; hasta 1987 en que se revirtió la tendencia, había estado cayendo su participación relativa en las exportaciones mundiales; las tasas de aumento de la productividad de Estados Unidos son menores que las de Japón y Alemania; las ganancias financieras han venido erosionando los márgenes de la ganancia industrial y han contribuido a desviar la inversión; existe una marcada tendencia al declive de los salarios reales; hay un claro aumento de la elasticidad precio de las importaciones y se ha erosionado su posición en los mercados mundiales de alta tecnología, especialmente en máquinas herramienta de control numérico y en equipo para semiconductores.

Si se enfoca a la economía internacional durante la década de los ochenta, se identificará rápidamente un rasgo característico: la existencia de fuer-

³ Según Stephen Cohen y John Zysman, 1987, *Manufacturing Matters*, Basic Books, EU, 1987, p. 61. En lo que sigue nos basamos en los argumentos de estos autores.

⁴ *Ibidem*, pp. 61-76.

tes desequilibrios internacionales de pagos entre Estados Unidos de un lado y Japón. Alemania y los NICs de Asia. Entre 1980 y 1985 ocurrió el despliegue de los desajustes, mientras que desde el último año hasta el presente, se ha venido dando un vuelco a los desbalances internacionales mediante cambios drásticos en el comercio mundial y en la estructura de la inversión.

De ese contexto, el hecho básico en la primera mitad de la década, es el deterioro profundo de la balanza comercial de Estados Unidos por bienes y por países, ocurrido en forma proporcionada y uniformemente: entre tipos de bienes, más o menos 45 mil millones de dólares por cada grupo, bienes de capital, productos automotores y bienes de consumo; pero también entre sus mayores socios comerciales: Japón, la Comunidad Económica Europea y los NICs de Asia y América Latina. Sólo fue favorable a Estados Unidos el comercio con Canadá.⁵

Ciertamente, la economía norteamericana ha tenido en la década de los ochenta prácticamente siete años de crecimiento sostenido,⁶ con expansión general del empleo y control relativo de la inflación, pero el agravamiento de los déficit comercial y fiscal es expresión de que ese tipo de expansión produjo daños en la economía y especialmente en contra de las actividades industriales, pues la combinación de una política monetarista en la Reserva Federal junto con el déficit fiscal creciente resultaron en tasas de interés muy altas que frenaron la inversión productiva. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del dólar frente a otras monedas entre 1980-1985, dio el toque final a las dificultades de la industria norteamericana.

COMPETENCIA Y DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Desde luego, no todas las ramas industriales vivieron esos problemas con la misma intensidad. Fueron las industrias tradicionales las más golpeadas, pues son justamente éstas en donde la tecnología está más estandarizada con un uso intensivo de fuerza de trabajo, lo que las vuelve fácilmente adaptables en otros países.

La presión de la competencia internacional reforzó, en la industria automotriz, en la electrónica y en la del vestido de Estados Unidos, la tendencia a reorganizar la producción reubicando las etapas que son intensivas en fuerza de trabajo en los países subdesarrollados, en los cuales es posible contar con abundancia de mano de obra y muy bajos salarios. Es de sobra

⁵ Cf. Yanagihara, 1988.

⁶ Ver *Economic Report of the Presidente*, 1989.

conocida la historia del papel que ha jugado el mejoramiento de las vías de transporte y comunicación en el avance de la descentralización de la producción, donde no queda más que llamar la atención sobre el hecho de que mientras la competencia internacional sigue su ascenso, por la cercanía geográfica y la fuerza de sus intereses dentro de Canadá y México, las empresas transnacionales norteamericanas han delineado en esta región dos tipos de división del trabajo: una tradicional, interindustrial, basada en el acoplamiento de mercancías primarias y manufacturas; pero además, otra nueva división del trabajo, ligada a cadenas de producción de bienes finales específicos, concretamente, en la electrónica, dividiendo la producción en lugares que producen partes y componentes y otros lugares que los ensamblan.

En 1981, aproximadamente el 15% del consumo de manufacturas en Estados Unidos estaba ensamblado en el extranjero, siendo la industria del vestido, los automóviles y algunos subsectores de la electrónica donde se concentraba la presión de la competencia extranjera. En 1978, el 11.2% del consumo total de prendas de vestir era importado; para 1986, este porcentaje ya era del 23.9% y más de la mitad de las ventas de algunos productos electrónicos se ensamblaba en el extranjero.⁷

El principal factor que impulsó la tendencia a la internacionalización del capital productivo, fueron las compañías transnacionales norteamericanas, que han recurrido a la descentralización de la producción (esto es, a la dispersión geográfica pero bajo un esquema integrado) para mantener su capacidad de competencia no sólo internacionalmente sino, de manera especial, para poder competir en el propio mercado interno norteamericano.

Interesa mencionar brevemente la mutación gigantesca que está sufriendo la industria automotriz en el área que cubren Canadá, Estados Unidos y México, pues incluye varios desarrollos que deben ser evaluados en una perspectiva de conjunto,⁸ empezando por destacar que las nuevas tecnologías de diseño y de proceso de producción combinadas con las innovaciones organizativas, son la fuerza directiva del cambio que está ocurriendo a nivel mundial. En segundo lugar, cabe recordar que el principal mercado en disputa es el norteamericano y que las oleadas de importaciones de autos japoneses y europeos son la explicación del elevado déficit comercial de la balanza automotriz norteamericana durante la década de los ochenta.

⁷ Ver Grunwald, 1985.

⁸ Ver Middlebrook, 1988.

En tercer lugar, mientras en Canadá hay un proceso de racionalización de la producción promovido por los productores norteamericanos que ya ha significado 24 plantas de autopartes cerradas en cuatro años, en la frontera norte de México, se dio la construcción de nuevas plantas automotrices definidas por cinco rasgos novedosos: uso de las tecnologías más avanzadas, con menor cantidad de obreros por planta, pagando salarios relativamente más bajos, con contratos colectivos muy deteriorados y con niveles de productividad más altos.⁹

En Estados Unidos el dato más significativo podría ser que en el curso de ocho años ha brotado una nueva industria automotriz japonesa con diez plantas ensambladoras operando en Estados Unidos y Canadá, y que disponen de cuatro veces la capacidad de ensamble del sector automotriz mexicano completo; pero además, en 1987, había 127 productores de componentes japoneses que ya estaban operando en Estados Unidos, lo que implica que antes de fin de siglo estará totalmente reconstruida la industria automotriz en Estados Unidos y Canadá.

Durante la década de los sesenta y ochenta, la descentralización de la producción creció rápidamente como estrategia de las corporaciones norteamericanas para racionalizar su producción a través de economías de escala, el acceso a una fuerza de trabajo muy barata y como estrategia de penetración de mercados extranjeros. Se trata, pues, de una estrategia de reducción de costos de producción y reforzamiento de la posición competitiva de las empresas norteamericanas, tanto en su propio mercado como en el mercado internacional.

Estadísticamente es difícil medir el grado de avance de la internacionalización de la producción. Sin embargo, la información reportada en las fracciones 9802.00.60 y 9802.00.80 (60/80 para abreviar de aquí en adelante) del Sistema Armonizado de Tarifas de Estados Unidos, proporciona un buen indicador de las tendencias generales y la dirección de este proceso. Dichas fracciones registran el comercio exterior de Estados Unidos con artículos parcialmente procesados en otros países con partes norteamericanas.¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ La fracción 9802.00.60 mide las importaciones de artículos de metal manufacturados en Estados Unidos y temporalmente exportados para su procesamiento. Sólo pagan impuestos sobre aquella porción del valor agregado en el país extranjero. La fracción 9802.00.80 registra el ensamble de productos en otros países con partes norteamericanas. Cuando son reimportados a Estados Unidos pagan impuestos sobre el valor total del artículo menor al valor de las partes manufacturadas en Estados Unidos. USITC, 1988, p. xxv.

La descentralización productiva desde luego no se limita al comercio que se realiza bajo estas fracciones. Éstas no registran, por ejemplo, el comercio que se hace bajo otros regímenes fiscales y que incluye procesos de subcontratación; tampoco incluye los artículos que no son reimportados a Estados Unidos, sino vendidos a terceros países. Sin embargo, el comercio que se realiza bajo las fracciones 60/80 representa una proporción significativa del total.

En el caso de México, según estimación de la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos "... las importaciones bajo las fracciones 60/80 representaban el 90% de las importaciones de Estados Unidos provenientes de la región fronteriza".¹¹ En 1987, en Canadá se registra un aumento significativo en el uso de estas fracciones para exportar a Estados Unidos, debido a la imposición en 1986 de una nueva cuota de usuarios. De tal manera que un análisis de las fracciones 60/80 permite delinear las tendencias generales del proceso referido.

Si se acepta el análisis de las fracciones 60/80 como indicativo de la dinámica de la internacionalización del capital originado desde Estados Unidos, puede concluirse que ésta se ha acelerado rápidamente. De 1979 a 1984, las importaciones de Estados Unidos bajo esas fracciones, tuvieron una tasa anual de crecimiento del 23.1%, mientras que de 1984 a 1988 fue del 31.6%. En el periodo 1978-1987 la importaciones de Estados Unidos bajo las fracciones 60/80, aumentaron como proporción de las importaciones totales de 5.5% al 17%, cifras que muestran la importancia creciente de la descentralización de la producción en la estructura del comercio exterior norteamericano.

HACIA UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

A lo largo del presente siglo, las relaciones económicas de Canadá y México con Estados Unidos han sido muy estrechas. Durante las décadas de los setenta y ochenta y dada la naturaleza del proceso de reestructuración industrial norteamericano, éstas se intensificaron. En 1985, el 80% del comercio exterior de Canadá y el 85% del mexicano se dirigía hacia Estados Unidos, al tiempo que el comercio exterior canadiense representaba aproximadamente el 30% del PNB y el empleo.

Dada su localización geográfica, pero también por la importancia de los intereses de Estados Unidos en estos países, el proceso de descentralización

¹¹ USITC, 1988, p. xxv.

norteamericano estuvo dirigido fundamentalmente hacia México y Canadá. Nuevamente de acuerdo a las importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 9802.00.80,¹² se encuentra que la mayor parte de éstas se originan en unos cuantos países: 0.25% en Japón, Canadá y México.

Si se toman las importaciones de Estados Unidos bajo esta fracción como indicador de la dirección del proceso de internacionalización de la producción de Estados Unidos, puede avanzarse la siguiente conclusión: la reorganización internacional de la producción que se está dando en Estados Unidos, no es un proceso que se expande geográficamente hacia nuevas regiones en el mundo o incorporando a un número creciente de países.¹³ Se trata más bien de un proceso que está profundizando la integración económica de un pequeño número de países con los Estados Unidos. Esta tendencia resulta todavía más pronunciada si consideramos que en 1983, estos tres países (Japón, México y Canadá) representaban sólo el 62% del total de importaciones bajo las fracciones 60/80 (cuadros 2 y 4).

Las exportaciones de Japón a Estados Unidos bajo este régimen, tienen sin embargo, un significado distinto. En 1988 sólo el 1.64% estaban libres de impuestos, es decir, los japoneses usan esta reglamentación especial para exportar mercancías producidas internamente, incorporando algunas partes norteamericanas muy específicas para cumplir con la reglamentación de ese país. Este es el caso, por ejemplo, de los aditamentos contra el smog que por ley debe tener todo automóvil que circula en Estados Unidos. Los importan de Estados Unidos y montan en los autos que luego exportan a ese país.

En contraste, las exportaciones de México y Canadá expresan con más claridad un proceso creciente de integración productiva. En 1988, el 26.3% y el 49.75% de las importaciones de Estados Unidos desde Canadá y México, respectivamente, entraron libres de impuestos, es decir, eran partes norteamericanas temporalmente exportadas para su ensamble y procesamiento parcial (cuadro 3).

En lo que se refiere a los sectores industriales, también se trata de unos cuantos. En 1988, 93.5% de las importaciones de Estados Unidos fueron definidas como maquinaria y equipo, de las cuales los automóviles y sus partes constituían la mayor parte, el 65.9% del total (cuadro 5). De las exportaciones de Canadá a Estados Unidos bajo esta fracción, el 81.06% eran automóviles y partes.

¹² En el resto de esta sección nos centraremos en la fracción 9802.00.80, porque representa el 98.7% del comercio que se realiza bajo ambas fracciones. Cuadro 1.

¹³ Argumento que contradice la predicción del trabajo clásico sobre internacionalización de la producción de Grobel, *et al*, 1975.

Las exportaciones de México eran un poco más diversificadas: 22% eran autos y partes, los productos eléctricos representaban el 14%, los televisores y sus partes el 11%, y los conductores eléctricos el 10% (cuadro 6). Los sectores en los que ha crecido más rápidamente el comercio con Estados Unidos desde Canadá y México, corresponden a los mismos sectores de la industria norteamericana que han sido más golpeados por la competencia internacional y que han adoptado extensos procesos de reestructuración para restablecer su posición competitiva.

A pesar de que la información estadística no es concluyente, permite identificar, sin embargo, una tendencia clara hacia la expansión del comercio entre Canadá y México con Estados Unidos como expresión de las estrategias de racionalización de las grandes empresas multinacionales norteamericanas, base del mejoramiento de su competitividad.

De esta manera, y dado que la naturaleza de la reestructuración industrial norteamericana apuntaba hacia la profundización de la integración económica de Canadá y México con Estados Unidos, el proteccionismo de la administración de Reagan en los años ochenta cuestionaba seriamente las posibilidades de expansión del comercio exterior de estos países y con él las posibilidades mismas de crecimiento del producto nacional.

CARÁCTER DE LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE E. U.

La recesión norteamericana de 1981-1982 aceleró una respuesta proteccionista de la administración de Reagan, en un intento por evitar un mayor deterioro del sector industrial. En la medida en que Canadá y México venían profundizando sus relaciones comerciales con Estados Unidos, el nuevo proteccionismo los afectaba severamente, particularmente en sus exportaciones de artículos no producidos por empresas transnacionales norteamericanas, que se convirtieron en blanco de la política de protección de mercados.

Esta nueva oleada de proteccionismo tomó la forma de barreras no arancelarias como una manera de eludir la regulación comercial del GATT. Así, la legislación de Estados Unidos, diseñada específicamente para proteger a su industria de prácticas comerciales injustas, quedó reducida a una forma de disminuir sus importaciones; nos referimos aquí al uso que se hizo de los impuestos compensatorios, las restricciones antidumping y la salvaguarda para establecer acciones de emergencia, también conocida en Estados Unidos como de "restricción temporal de importaciones".

Como parte de la salvaguarda para acciones de emergencia, la administración de Reagan promovió cuotas "voluntarias" de restricción de

importaciones a sus principales socios comerciales, así como una mayor coordinación de políticas macroeconómicas que incluyó negociaciones sobre tipos de cambio, resultando en una apreciación considerable del yen japonés y el wong coreano como una forma de reducir las exportaciones de esos países hacia Estados Unidos.

Durante los años ochenta, la política comercial de Estados Unidos fue dual. Al mismo tiempo que en lo interno adoptaba medidas cada vez más proteccionistas hacia los sectores industriales más vulnerables a la competencia internacional, por otro lado, ejercía presión en las instituciones multilaterales como el GATT o de manera bilateral con ciertos países para liberalizar el comercio en sectores como la agricultura, los servicios y la inversión extranjera, en donde Estados Unidos tiene una clara ventaja.

En la década de los ochenta, el gobierno de Estados Unidos hizo un gran uso del Acta de Comercio de 1974 para abrir mercados extranjeros a productores norteamericanos. Aún más, en agosto de 1988, Ronald Reagan promulgó una de las reformas más drásticas a las leyes comerciales norteamericanas desde la Segunda Guerra Mundial, con la idea de forzar la apertura de mercados extranjeros a productores norteamericanos y sancionar a naciones que compitan "injustamente" contra Estados Unidos.

El Acta de Comercio General y Competitividad de 1987 (GCA en inglés), representa en rigor un tipo distinto de proteccionismo: cambia las reglas de administración de las leyes comerciales de Estados Unidos y las reglas de garantías de protección a los productores norteamericanos. Fortalece la autoridad presidencial y su capacidad de respuesta ante los competidores extranjeros. En suma, el cambio de definiciones, de procedimientos y restricciones se traducen en un estrechamiento de la definición de industria doméstica (sección 201), en un uso mayor de la legislación antidumping y de impuestos compensatorios (sección 731), pero sobre todo, en el aumento notable del poder presidencial y su discrecionalidad para responder con rapidez y energía ante las prácticas comerciales que se consideran "injustas". La sección 301 del Acta de Comercio exterior, fue reformada en la "Super 301" que "castiga" el comercio exterior de todo un país si se encuentra que está incurriendo en prácticas comerciales "injustas".¹⁴

Es en este contexto, que el gobierno conservador del Primer Ministro canadiense Brian Mulroney "tomó la iniciativa" en 1985 e inició negociaciones bilaterales con Estados Unidos, en la perspectiva de crear una zona de libre comercio entre los dos países y así "garantizar una mayor estabi-

¹⁴ *The Economist*, 22-28 sept. 1990, p. 11.

lidad en el comercio exterior canadiense". Las negociaciones concluyeron con la firma del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), que empezó a regular el comercio entre estos dos países a partir del 1 de enero de 1989.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

Las negociaciones del ALC se caracterizaron por las diferencias de intereses entre ambos países. Mientras que para Canadá el problema central era garantizar el acceso al mercado norteamericano, para Estados Unidos el problema era la liberación de la inversión.

En su versión final, el ALC se definió de la siguiente manera:

1. Se pactó el desfasamiento paulatino de impuestos para una gran variedad de productos de ambos países, hasta dejarlos libres de impuestos en un periodo de hasta diez años.
2. Establece los mecanismos para regular y promover el comercio en aquellos sectores donde la liberalización completa no fue posible: bebidas alcohólicas, energía, automóviles, compras gubernamentales y servicios.
3. Liberaliza la inversión norteamericana en Canadá (excepto para proyectos de inversión de más de 150 millones de dólares), y asegura la libre repatriación de ganancias y pagos de tecnología.
4. Establece un mecanismo bilateral para resolver disputas.¹⁵

El primer elemento que debe destacarse del ALC es el hecho de que no se trata de la creación de un mercado común en el sentido de promover la libre movilidad de bienes, servicios, capital y personas. Se trata de la creación de una zona de "libre" comercio que tampoco es totalmente libre, sino regulada por una legislación bilateral especial que intenta promover e intensificar el comercio.¹⁶

Por ser una legislación muy reciente, a estas alturas es difícil evaluar con precisión todas sus implicaciones, sobre todo por las grandes controversias que ha generado en Canadá. Sin embargo, es importante destacar sus limitaciones y las áreas que han resultado más conflictivas.

A pesar de que el espíritu del ALC es la liberalización del comercio a través de la eliminación de las tarifas para 1999, la enseñanza que dejó la

¹⁵ *Cfr.* Adams y White, 1989, p. 16.

¹⁶ Según Robson, 1989, p. 2. "Una área de libre comercio y una unión aduanera implican el movimiento de productos libres de tarifas dentro del área; pero cuando un país se integra a una área de libre comercio retiene su propia tarifa contra el resto del mundo, mientras que en una unión aduanera, se adopta una tarifa externa común".

política proteccionista de Estados Unidos en los ochenta, es que la ausencia de tarifas no es equivalente a libre comercio. De acuerdo al ALC, cada país retiene el derecho a imponer unilateralmente su legislación antidumping, de impuestos compensatorios y otras formas de regulación nacional contra las importaciones, y no hay nada en el texto del ALC como tal que desestime a las empresas a solicitar protección. En el mejor de los casos, el ALC creó una comisión bilateral para resolver disputas comerciales, pero no cuenta con un mecanismo para implementar realmente la resolución de conflictos. El papel de dicha comisión se limita a supervisar y asesorar sobre la interpretación justa de la legislación del país en donde se originó la queja.

El ALC con Canadá pone en evidencia la contradicción que se encuentra en el fondo del proceso de liberalización en América del Norte: El ALC como tal no garantiza la desaparición de barreras comerciales. Como sucede con toda legislación, no sólo está sujeta a diversas interpretaciones sino que además los gobiernos retienen su capacidad para activar políticas nacionales proteccionistas. Por otro lado, un esfuerzo por reconciliar y armonizar las leyes y reglamentos para promover un libre comercio efectivo implica moverse en la difícil y compleja área de coordinación de política económica. Siendo los Estados Unidos el socio dominante del acuerdo comercial, la igualación tenderá a hacerse en función de la legislación norteamericana.

A partir del verano de 1990, México se está moviendo en la misma dirección de formalizar su interdependencia creciente con Estados Unidos en un ALC. En el momento de escribir, ambos gobiernos están acelerando el proceso de consultas previas al inicio de negociaciones formales trilaterales pero la estructura y el alcance de las mismas no se pueden evaluar todavía.

Los problemas que enfrenta México en el contexto de un ALC son particularmente más difíciles que los de Canadá, dadas las grandes asimetrías de nuestro país con Estados Unidos: 44.7% de las exportaciones de manufacturas son producidas por transnacionales norteamericanas que operan en México,¹⁷ cuenta con un sector de maquiladoras muy dinámico y cuyo crecimiento se ha dado alrededor de las estrategias de descentralización productiva de las corporaciones de Estados Unidos; después de años de proteccionismo, la industria mexicana es muy poco competitiva; cuenta con grandes desequilibrios sociales, regionales y sectoriales que se están agudizando.

¹⁷ Alarcón y McKinley, 1990, p. 17.

Aun aceptando que el ALC fuera una clara oportunidad para promover el desarrollo del país a largo plazo, habría que alertar sobre los peligros de que se convierta en un esquema para formalizar acríticamente el proceso de integración económica con Estados Unidos, cuyo centro de gravedad han sido las estrategias de descentralización de las empresas norteamericanas.

Los resultados del ALC para Canadá pueden no estar completamente claros en todas sus facetas, pero lo que se ha visto en los dos primeros años es que ha cargado con los costos del ajuste. Solamente se advierte que la economía canadiense es mucho más fuerte que la mexicana, así las implicaciones para México pueden ser más graves, especialmente, al tomar en cuenta que el país atraviesa ya por una década de estancamiento productivo por hiperinflación.

La apertura comercial, en el contexto de las asimetrías que existen entre los socios, representa ciertamente grandes riesgos. Si bien es cierto que un acuerdo de libre comercio tiene el potencial de expandir las exportaciones en un marco más estable, también es cierto que hace a los países más vulnerables a las fluctuaciones externas; problema que se agudiza en el marco del ALC con Canadá donde Estados Unidos ha retenido su poder para proteger su mercado interno si considera que Canadá está incurriendo en prácticas comerciales "injustas". En la medida en que los negociadores de ambos países no pudieron ponerse de acuerdo en la definición de "subsidio", éste quedó como un recurso en manos de Estados Unidos para decidir lo que son prácticas "injustas".

Finalmente, el ALC con Canadá, cuestiona la noción tradicional de soberanía nacional. Políticas que antes eran consideradas como asuntos estrictamente nacionales ahora quedaron formalmente sancionados por el ALC y sujetas a monitoreo por el socio comercial. El problema resulta especialmente difícil cuando se trata de las políticas de desarrollo regional o sectorial a través de un sistema de subsidios, impuestos o diferencial de precios. Bajo el ALC éstas son explícitamente eliminadas (este es el caso de la política de precios de los energéticos en Canadá, por ejemplo), o severamente reducidas porque se consideran como políticas que distorsionan el comercio exterior. De esta manera, cualquier intento gubernamental para promover el desarrollo de determinadas industrias, sectores o regiones, puede ser considerada como una violación al ALC y quedar sujeta a sanciones unilaterales por el socio comercial.

CONCLUSIONES

1. El ascenso vertiginoso de los competidores alemanes y japoneses en las dos últimas décadas, representó para Estados Unidos un verdadero desafío a su hegemonía económica. La economía norteamericana ha perdido terreno a nivel mundial en los aspectos económico, comercial, tecnológico y financiero.

2. El recrudescimiento de la competencia internacional y los avances tecnológicos en los procesos de producción y en las comunicaciones, han dado lugar a la globalización de los mercados y al fortalecimiento de las tendencias a la formación de bloques comerciales regionales, entre los cuales destaca el de América del Norte, que incluye a Estados Unidos, Canadá y México.

3. La agudización de la competencia ha forzado en Estados Unidos a la reestructuración de los procesos de producción, descentralizando a otros países menos desarrollados las fases intensivas en mano de obra y reteniendo en el propio las fases que son intensivas en capital. Esa reestructuración es general: productiva, tecnológica y organizativa.

4. Hay evidencias estadísticas de que el patrón concentrado de relaciones de las empresas norteamericanas apunta muy claramente a una triangulación internacional desbalanceada y creciente, de comercio e inversiones de Estados Unidos en Canadá y en México. Se observa que las empresas están racionalizando sus operaciones a partir de una regionalización que incluye destacadamente, en un extremo, al sureste de Canadá con el noroeste de Estados Unidos y, en el otro extremo, al norte de México con el suroeste de Estados Unidos. La expansión del comercio intrarregional es pues, en primer lugar, expresión de la reestructuración y racionalización productiva de las empresas de Estados Unidos, que buscan hacerse más competitivas.

5. Si bien la reestructuración se concentra en unas cuantas ramas industriales (autos, autopartes, productos eléctricos, electrónica), la racionalización también tiende a expresarse con fuerza en el sector de los servicios y en las actividades agropecuarias, lo que confirma que están enfrentando un desafío global.

6. Aunque hay fuerzas que empujan a la liberalización de las relaciones comerciales, dentro de Estados Unidos se encuentran también las fuerzas más poderosas que hoy intentan resistir a la competencia internacional en su propio mercado mediante diversos mecanismos proteccionistas no-tarifarios, que en la década de los ochenta llegaron a formar una densa red que afectó a Canadá y a México hasta orillarlos a la "opción" de intentar rom-

per esa red firmando acuerdos de libre comercio que favorecen a Estados Unidos.

7. La experiencia del ALC entre Estados Unidos y Canadá indica que se hicieron importantes concesiones en aspectos cruciales de la soberanía nacional (en energéticos y desarrollo regional, por ejemplo), para concluir en la triste realidad de que la ausencia de tarifas no equivale a "libre comercio", que en la legislación norteamericana han quedado en pie todos los recursos comerciales proteccionistas y que como se dejó pendiente la definición de "subsidio", eso está como punto crítico de la agenda de las negociaciones futuras, en la cual también habrá numerosas disputas no resueltas.

8. La experiencia canadiense de libre comercio debe ser una lección para México. No se necesita recorrer el mismo camino, porque puede tener efectos desastrosos para un país como el nuestro, marcado por las desigualdades sociales, regionales y sectoriales, pero además, cuya competitividad a largo plazo quedaría sellada con el expediente de los salarios bajos.

9. El derribamiento de barreras tarifarias y la armonización de regulaciones comerciales y de inversión, de patentes y marcas, de propiedad intelectual en un sentido más amplio, de normas de salud y seguridad ocupacional, de relaciones laborales, de políticas para adquisiciones del sector público, de privatización de empresas estatales, son algunos de los pasos que caminan hacia la integración de una Área de Libre Comercio en América del Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams and White, "Labor and the Canada-U. S. Free Trade Agreement", *Industrial and Labor Relations Report*, vol. 27, 1989.
- Alarcón y McKinley, "From Import Substitution to Export Promotion: The Latin American Experience", *Latin American Perspectives*, forthcoming, 1991.
- Babiit, Bruce y Casio, Luisselli, "Rumbo a los Estados Unidos", en *Nexos*. México, mayo de 1989, núm. 137.
- Blueston y Harrison, *The Desindustrialization of America*, Harper Torchbooks, New York, 1982.
- Castañeda, Jorge y Roberto Pasto, *Los Límites de la Amistad*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1989.
- Cohen, Stephen y John Zysman, *Manufacturing Matters*, Basic Books, EU, 1987.
- Copeland, Brian, "Of Mice and Elephants: The Canada-US Free Trade Agreement", *Contemporary Policy Issues*, vol. VII, julio de 1989.
- Economic Report of the President*, US Congress, 1989, 1990.

- Estay Reyno, Jaime y Jesús Rivera de la Rosa, "Balance de las relaciones económicas internacionales durante 1988", en *Economía Internacional*, Universidad Autónoma de Puebla, núms. 17-18, enero de 1989.
- Grunwald and Flamm, *The Glosal Factory: Assembly in International Trade*.
- Jonquieres, Guy, "Challenge to the post-war world order", in *Financial Times*, 17 noviembre de 1988.
- Lipsey and York, *Evaluating the Free Trade Deal. A Guided Tour Through the Canada-US Agreement*, Policy Study núm. 6, C. D. Howe Institute, 1988.
- Middlebrook, Kevin, "Industrial Restructuring and Union Politics in the Mexican Automobile Industry", en Facultad de Economía, UNAM, octubre de 1988.
- Pope, Gregory, "US-Canada Free Trade: How High Tech will Benefit", en *High Technology Business*, Londres, marzo de 1989.
- Robson, Peter, *The Economics of internacional Integration*, 1989 (3rd revised edition). London. Unwih Hyman.
- Steger, Debra, *A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement*, Carswell, Canadá, 1988.
- "World Trade, Nothing to Lose But Its Chains. A Survey", *The Economist*, septiembre 22-28 de 1990.
- us International Trade Administration, Office of Canada, "us-Canada Free Trade Agreement", in *Business America*, 26 de octubre, 1987.
- us International Trade Commission, *Special Report on the Use and Economic Impact of the TSUS Items 806.30 and 807.00* Investigation núms. 332-244, 1988.
- , *Economic Impact of the TSUS Items 806.30 and 807.00*, 1989 y 1990.
- Wonnacott, Paul, *The US-Canada: The Quest for Free Trade*, Institute for International Economics, Washington, D. C., 1987.
- Yanagihara, Toru, "The Pacific Triangle: usa, Japan and Asian LDC's", Institute of Developing Studies, publicado por la Facultad de Economía, UNAM, 1988.
- Zysman y Tyson, *American Industry in International Competition*, Cornell University Press, 1983.

CUADRO 1. *Importaciones de Estados Unidos bajo las fracciones 9802.00.60 y 9802.00.80, 1970-1988*
(millones de dólares)

Año	Valor total		Total
	9802.00.6	9802.00.80	
1970	204.0	2 004.2	2 208.2
1971	199.4	2 566.4	2 765.8
1972	318.3	3 090.5	3 408.8
1973	462.6	3 784.5	4 247.1
1974	543.7	4 828.1	5 371.8
1975	454.6	4 707.8	5 162.4
1976	474.0	5 247.5	5 721.5
1977	465.1	6 723.4	7 188.5
1978	398.1	9 337.1	9 735.2
1979	407.7	11 559.3	11 967.0
1980	254.1	13 762.2	14 016.3
1981	256.5	15 924.0	16 180.5
1982	358.0	17 950.8	18 308.8
1983	341.5	21 234.4	21 575.9
1984	450.2	28 122.4	28 572.6
1985	419.7	30 115.4	30 535.1
1986	465.5	36 031.4	36 496.9
1987	953.9	67 595.1	68 549.0
1988	929.1	72 803.5	73 732.6

FUENTE: United States International Trade Commission. Production Sharing: u.s. imports under harmonized tariff schedule subheadings 9802.00.60 and 9802.00.80 publication 2243, december 1989.

CUADRO 2. *Importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 9802.00.80 por país de origen, 1988*

(millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Valor total</i>	<i>Libre impuesto</i>	<i>(%) Valor Tot.</i>	<i>(%) Libre Imp.</i>
Canadá	24 776.9	6 517.9	34.09	39.85
Japón	15 717.7	257.1	21.59	1.57
Alemania Occ.	4 884.0	97.1	6.71	0.59
Suecia	1 715.7	49.5	2.36	0.30
Inglaterra	1 643.4	213.0	2.26	1.30
Francia	1 381.6	205.7	1.90	1.26
P. desarrollados	51 033.2	7 424.5	70.10	45.40
México	10 653.5	5 299.8	14.63	32.41
Corea del Sur	3 088.7	543.8	4.24	3.33
Singapur	1 856.9	442.0	2.55	2.70
Malasia	1 211.7	656.3	1.66	4.01
Taiwan	1 027.4	238.7	1.41	1.46
Brasil	820.3	115.7	1.13	0.71
Filipinas	639.8	295.4	0.88	1.81
Rep. Dominicana	562.4	381.1	0.77	2.33
Tailandia	397.6	181.7	0.55	1.11
Hong Kong	369.8	142.0	0.51	0.87
P. subdesarr.	21 770.3	8 929.6	29.90	54.60
Total	72 803.5	16 354.7	100.00	100.00

FUENTE: *Ibid.*

CUADRO 3. *Importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 9802.00.80 por país de origen, 1988*
(millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Valor total</i>	<i>Libre impuestos</i>	<i>% Libre Imp. / Valor total</i>
Canadá	24 776.9	6 517.9	26.31
Japón	15 717.7	257.1	1.64
Alemania Dem.	4 884.0	97.1	1.99
Suiza	1 715.7	49.5	2.89
Inglaterra	1 643.4	213.0	12.96
Francia	1 381.6	205.7	14.89
P. desarrollados	51 033.2	7 424.5	14.55
México	10 653.5	5 299.8	49.75
Corea del Sur	3 088.7	543.8	17.61
Singapur	1 856.9	442.0	23.80
Malasia	1 211.7	656.3	54.16
Taiwan	1 027.4	238.7	23.23
Brasil	820.3	115.7	14.10
Filipinas	639.8	295.4	46.17
Rep. Dominicana	562.4	381.1	67.76
Tailandia	397.6	181.7	55.70
Hong Kong	369.8	142.0	38.40
P. subdesarrollados	21 770.3	8 929.6	41.02
Total	72 803.5	16 354.1	22.46

FUENTE: *Ibid.*

CUADRO 4. *Valor de las importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 807.00 por país de origen, 1983*

(millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Valor</i>	<i>(%) Total</i>
Japón	6 324.00	ERR
Alemania Dem.	2 721.10	ERR
Canadá	1 174.10	ERR
Países desarrollados	11 831.50	ERR
México	3 687.00	ERR
Malasia	1 189.20	ERR
Singapur	975.60	ERR

CUADRO 5. *Valor de las importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 9802.00.80, por sector 1988*

(millones de dólares)

<i>Concepto</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Agricultura	13.09	0.02
Madera	191.58	0.26
Tex. vest.	2 382.11	3.27
Químicos	128.25	0.18
Minerales	359.86	0.49
Maq. y equip.	68 044.1	93.46
Automotriz	44 056.36	60.51
M. C. Int.	2 564.87	3.52
Semiconduct.	4 360.48	5.99
Cond. Eléct.	1 181.35	1.62
Partes Auto.	3 921.45	5.39
Aviones y Part.	1 615.4	2.22
Maq. oficina	2 605.35	3.58
Miscelán.	1 683.89	2.31
Total	72 803.48	100.00

FUENTE: USICT, 1989.

CUADRO 6. *Valor de las importaciones de Estados Unidos bajo la fracción 9802.00.80 por sector y país de origen en 1988*
(millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Concepto</i>	<i>Valor</i>	<i>Total %</i>
Canadá			
	Maq. y eq.	24 146.63	97.46
	Motor comb. int.	1 329.17	5.36
	Semiconductores	576.84	2.33
	Eq. de oficina	327.98	1.32
	Automóviles	17 982.17	72.58
	Autopartes	2 254.17	9.10
	Total	24 776.89	100.00
Japón			
	Maq. y eq.	15 663.98	99.66
	Automóviles	14 706.15	93.56
	Total	15 717.69	100.00
México			
	Textiles	567.92	5.33
	Maq. y eq.	8 820.21	82.79
	Motor comb. int.	558.47	5.24
	Gen. e inyectores	520.71	4.89
	Partes para TV	1 173.33	11.01
	Elec. varios	1 509.6	14.17
	Cond. eléctricos	1 065.51	10.00
	Autopartes	2 349.96	22.06
	Total	10 653.53	100.00
Alemania Occid.			
	Maq. y eq.	4 832.79	98.95
	Automóviles	4 308.38	88.21
	Total	4 883.97	100.00

FUENTE: *Ibidem.*

CUADRO 7. *Participación de las fracciones 9802.00.60 y 9802.00.80 en las importaciones totales de Estados Unidos, 1978-1987*

(millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>1960 y 1980 Total</i>	<i>Total Importac.</i>	<i>1960-1980/% Importac.</i>
1978	9 735.20	176 001.00	5.53
1979	11 967.00	212 009.00	5.64
1980	14 016.30	249 750.00	5.61
1981	16 180.50	265 063.00	6.10
1982	18 308.80	247 642.00	7.39
1983	21 575.90	268 900.00	8.02
1984	28 572.60	332 422.00	8.60
1985	30 535.10	338 083.00	9.03
1986	36 496.90	368 516.00	9.90
1987	68 549.00	402 066.00	17.05
1988	73 732.60	-----	ERR

FUENTE: USITIC, 1989 y u. s. Department of Commerce, survey of Current Business, junio 1988.