



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA
MÉXICO**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

XVII PROMOCIÓN

2008 – 2010

“Las asimetrías y la negociación del sector energético en el TLCAN”

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta:

Rodrigo Adrián Ramírez Ramírez

Directora de tesis: Dra. Ana Covarrubias

Lectoras: Dra. Blanca Torres y Dra. Alicia Puyana

Seminario de tesis: Historia económica de América Latina en las últimas tres décadas:
utopías y realidades.

Línea de investigación: Integración y dinámica socio-económica latinoamericana.

México, D. F. Marzo de 2011

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), que por su apoyo
financiero fue posible culminar esta Maestría.

Resumen

Las reformas económicas aplicadas en el país a partir de los años ochenta dieron lugar a una creciente apertura económica que se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los países signatarios del tratado presentaron importantes asimetrías económicas que se vieron reflejadas en el poder negociador de cada uno de ellos, particularmente entre México y Estados Unidos. A pesar de que cada país se reservó algunos sectores: Canadá la industria cultural; Estados Unidos el tema migratorio; y México el sector energético, éste último tuvo que hacer concesiones importantes, particularmente en las áreas de gas natural y electricidad, y dejó clara la intención de que el sector se fuera abriendo progresivamente a la inversión privada.

Palabras clave: reformas económicas, apertura, TLCAN, asimetrías, negociación, energéticos, petróleo, inversión.

Abstract

The applied economic reforms in the country from the eighties gave rise to an increasing economic opening that was consolidated with the signing of the North America Free Trade Agreement (NAFTA). The signatories of the agreement presented severe economic asymmetries that were reflected in the trading power of each of them, particularly between Mexico and the United States. Although each country has reserved certain sectors: Canada its cultural industry; the United States the issue of immigration; and Mexico the energy sector; the latter had to make major concessions, particularly in the areas of natural gas and electricity, and made clear the intention that this sector would be gradually opened to private investment.

Keywords: economic reforms, openness, NAFTA, asymmetries, trading, energy, oil, investment.

A mi hermano Salatiel; siempre estarás en nuestros corazones.

A mis padres:

Eliseo y Guadalupe; gracias por su apoyo y ejemplo de vida.

A mis hermanos:

Con mucho cariño para ustedes. Gracias por su apoyo en todo momento.

A mis amigos:

Su entrañable amistad siempre ha sido motivo para salir adelante.

A mis profesores que participaron en mi formación profesional.
Especialmente a la Dra. Ana Covarrubias, a la Dra. Blanca Torres, y a la
Dra. Alicia Puyana. Mi más sincero agradecimiento por su apoyo en la
elaboración de este trabajo.

LAS ASIMETRÍAS Y LA NEGOCIACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN EL TLCAN.

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo I. Apertura comercial, regionalismo y surgimiento del TLCAN.....	11
--	-----------

1. La crisis de la deuda y las reformas estructurales en México.....	12
1.1.El Plan Baker.....	18
1.2.El Plan Brady.....	21
2. El consenso de Washington y las implicaciones para México.....	24
3. Regionalismo en América de Norte.....	25
3.1. Surgimiento del TLCAN.....	29
3.2. Antecedentes del TLCAN y los acuerdos paralelos.....	30
3.2.1. Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC).....	31
3.2.2. Negociación mexicana del TLCAN. México entra a escena.....	33
3.3. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).....	42
3.4. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	43

Capítulo II. Las asimetrías y los intereses nacionales de los países signatarios del TLCAN.....	46
--	-----------

1. Las asimetrías en los procesos de integración.....	46
1.1.Las asimetrías en los países de América del Norte.....	47
1.1.1. Las asimetrías económicas.....	48
2. Los intereses nacionales de los países que integran el TLCAN...53	

2.1.Los intereses nacionales de Estados Unidos.....	56
2.2.Los intereses nacionales de México.....	62
2.3.Los intereses nacionales de Canadá.....	69
Capítulo III. Negociación del sector energético en el TLCAN.....	73
1. El sector energético en América del Norte.....	73
2. Tratamiento del sector energético en el ALCEUC.....	77
2.1. La electricidad en el ALCEUC.....	80
2.2. El gas natural en el ALCEUC.....	81
3. Interés de Estados Unidos en el sector energético mexicano.....	83
4. Objetivo de las agendas en torno al sector energético.....	90
4.1. El petróleo mexicano.....	91
4.2. El gas natural.....	93
4.3. Los refinados y petroquímicos.....	94
5. Capítulo VI del TLCAN. El sector energético	98
Conclusiones.....	102
Bibliografía.....	105

INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Representó el primero en su tipo negociado por Estados Unidos y Canadá, con un país en desarrollo (México). Este Tratado tuvo impactos en los tres países aunque, por supuesto, de diversa envergadura.

En lo que respecta a México, significó afianzar la relación con su principal socio comercial y consolidar reformas económicas profundas que se habían emprendido desde los años ochenta. En cuanto a Canadá, era la primera vez que tenía un acercamiento comercial y diplomático de este nivel con México; puede hablarse de que constituyó un parteaguas en la política exterior del país de la hoja de maple.

Por su parte, Estados Unidos pretendía, a través del TLCAN, influir en el sistema de negociaciones comerciales multilaterales que se estaban llevando a cabo en ese momento, ya que la Ronda Uruguay se encontraba estancada. Para algunos autores, emprendía el camino hacia el regionalismo, con el objetivo de enfrentar a agrupaciones de Estados que se conformaban en otras partes del mundo, sobre todo en Europa.

La crisis de la deuda en México, abrió la oportunidad para que Estados Unidos y algunos organismos económicos internacionales presionaran a México, al condicionar el apoyo a este país para que superara la crisis de la deuda, a la liberalización de su economía, muy a tono con las ideas del denominado Consenso de Washington. El Plan Baker y, luego, el Plan

Brady fueron la respuesta estadounidense a la crisis de la deuda no sólo de México, sino también de otros países latinoamericanos.

Así, la liberalización comercial de México, y en particular de su sector industrial se cristalizó en los ochentas, incluyendo el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y otras medidas unilaterales. No obstante, el gobierno mexicano necesitaba una vía para consolidar todas las reformas y que además permitiera expandir el comercio exterior del país y favoreciera la atracción de inversiones extranjeras. La alternativa de solución fue lograr un acuerdo de libre comercial con Estados Unidos, al que se uniría posteriormente Canadá. En el mismo, no sólo se incluyó el tema comercial, sino el de inversiones y otros asuntos que se estaban negociando en ese momento en la Ronda Uruguay.

Desde el inicio de las negociaciones, el TLCAN enfrentó gran resistencia en Estados Unidos, tanto de muchas de las organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales como del propio Congreso estadounidense. Las preocupaciones que manifestaban principalmente eran: el impacto del tratado en los rubros laboral y del medio ambiente. Se tuvieron que negociar dos acuerdos paralelos para acallar las inquietudes de los distintos grupos; así se llegó al Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y al Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Los alcances de estos acuerdos fueron limitados, ya que en gran medida se centraban en que los tres países aplicaran mejor sus leyes

laborales internas, pero contribuyeron a que la ley de instrumentación del tratado fuera aprobada.

La asimetría entre las partes era muy clara en tanto que las diferencias respecto a intereses y objetivos también eran manifiestas. Una de las divergencias más importantes se refería al sector energético, tema de gran importancia en América del Norte, ya que los tres países de la región presentan elevados volúmenes de producción y consumo, siendo Estados Unidos quien absorbe gran parte de los energéticos producidos no sólo en esa región, sino en el mundo.

Respecto a este asunto, las discusiones se centraron básicamente entre México y Estados Unidos, ya que éste último había firmado en 1989 el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC), en que se negoció este tema. Estados Unidos pretendía que México liberara por completo el sector energético, lo que no logró. De entrada se establecieron limitantes a las negociaciones, tales como que no se negociarían disposiciones que implicaran cambios en la constitución mexicana, la que prohíbe la inversión extranjera en áreas energéticas estratégicas, en particular en el sector del petróleo, que debe ser explotado y comercializado exclusivamente por Petróleo Mexicanos (Pemex). Con todo, Estados Unidos logró que el sector energético se abriera de forma significativa, particularmente en las ramas de electricidad y gas natural.

En otras palabras, las reformas estructurales llevadas a cabo en México ayudaron a crear las condiciones para que se negociara el TLCAN, al tiempo que representó un mecanismo utilizado para la consolidación de las reformas

emprendidas. En el presente trabajo procuraremos establecer el impacto de aquellas reformas en la firma del TLCAN, para luego entrar en el tema principal de esta tesis: cómo las asimetrías económicas entre Estados Unidos y México llevaron a concesiones importantes de éste último en materia energética, a pesar de que se dijo que este sector había quedado fuera de las negociaciones, como el tema de la inmigración (a petición de Estados Unidos) y las industrias culturales (a petición de Canadá).

Nuestra hipótesis de investigación es que las asimetrías estructurales originaron disparidades en el poder negociador de cada uno de los países, fundamentalmente entre México y Estados Unidos. Así, aún cuando Estados Unidos logró dejar completamente fuera el tema de inmigración, México tuvo que hacer concesiones importantes en materia energética, que sólo tuvieron como límite prohibiciones expresas que marcaba la Constitución mexicana.

El trabajo está dividido en tres capítulos: en el primer capítulo se dará cuenta de cómo México comenzó una serie de reformas estructurales a partir de los graves problemas originados por la crisis de la deuda externa. También se examinará las condiciones bajo las que surge el TLCAN - enmarcado justamente en la configuración de las nuevas políticas que el país había implantado-.

En el segundo capítulo se identificarán las asimetrías económicas más importantes entre los países de América del Norte, que explican las diferencias en objetivos e intereses, así como la capacidad negociadora de los tres países. Finalmente, en el tercer capítulo se expondrá el proceso de

negociación del sector energético, que dará cuenta de cómo México otorgó concesiones importantes y dejó clara la intención de que el sector se fuera abriendo progresivamente a la inversión privada

Capítulo I. Apertura comercial, regionalismo y surgimiento del TLCAN.

En este capítulo se realiza una breve exposición acerca de las condiciones económicas que influyeron para que el gobierno mexicano adoptara un nuevo modelo económico, pues impulsó reformas que tuvieron como consecuencia un modelo “abierto” al comercio internacional y desembocó en acuerdos comerciales de diversa índole, siendo el TLCAN el más importante.

En primer lugar se revisarán los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta, ya que serían el fundamento para impulsar reformas estructurales que cambiarían radicalmente las políticas comerciales a seguir en las próximas décadas; así se inauguraría una nueva etapa en el modelo de desarrollo para el país, respaldado principalmente por el sector exportador. Además, la coyuntura vivida en aquel momento colaboró para que la influencia de Estados Unidos aumentara sobre México. Esto queda demostrado con las medidas adoptadas en el Consenso de Washington, el que estipuló que los países de América Latina adoptaran modelos económicos más liberales.

Sin duda, el impacto fue muy visible, ya que la creciente apertura comercial provocó la búsqueda de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, quien era su principal socio comercial. Por ello, es importante analizar cómo fueron las relaciones bilaterales entre ambos desde principios de la década de los ochenta hasta la firma del TLCAN en 1992.

1. La crisis de la deuda y las reformas estructurales en México.

La preocupación del gobierno estadounidense en torno a la economía mexicana no ha sido reciente. Charles A. Conant subrayó la importancia del desarrollo de los mercados externos para corregir los desequilibrios de la economía nacional, sus trabajos lo llevaron a participar en la reorganización financiera y monetaria que se aplicó durante el gobierno de Porfirio Díaz. Así, junto con la colaboración de misiones financieras internacionales, Estados Unidos ha participado en la reorganización financiera mexicana; en situaciones de crisis ha buscado soluciones comunes que permitan la recuperación y estabilidad de la economía. Entonces, los acuerdos han iniciado nuevos programas macroeconómicos y políticas de gobierno; en los mercados internacionales han creado un clima favorable para la economía mexicana. Incluso, el entendimiento entre ambos, en el rubro económico, ha alcanzado el ámbito político, creando un ánimo positivo para las relaciones bilaterales. (Zebadúa, 1994: 627-628), quedándose demostrado con el esfuerzo que realizó el poder ejecutivo estadounidense para alcanzar con éxito la firma del TLCAN, que representaría un logro, no sólo económico, sino también político.

Uno de los puntos más importantes de colaboración entre el gobierno mexicano y la comunidad financiera internacional fue la restructuración de la deuda externa. Ésta se había convertido en el principal problema político y había adquirido proporciones críticas. Durante el periodo 1982-1988, las transferencias netas de recursos al exterior por concepto de intereses y amortizaciones de deuda externa, alcanzó cerca del 6% del producto interno

bruto (PIB). Las negociaciones ejecutadas con sus acreedores, tuvieron como fondo el Plan Baker y el Plan Brady. Este último fue el de mayor impacto. Se llamó así gracias al Secretario del Tesoro, Nicholas Brady; mediante este plan se logró reestructurar, con éxito, la deuda externa en febrero de 1990. En aquella ocasión, el acuerdo financiero trascendió al ámbito político y abrió las puertas a un marco más amplio de entendimiento entre las dos naciones, también produjo un nuevo período de colaboración en las relaciones económicas. Fue así que la política exterior mexicana comenzó a girar en torno al proyecto global de reestructuración económica que buscaba atraer nuevos flujos de capital, en especial estadounidenses, que culminaría con la ratificación del TLCAN en 1993, y determinaría la lógica de la política exterior, que privilegiaba las relaciones económicas con Estados Unidos. (Zebadúa, 1994: 628-629).

Así, el 12 de agosto de 1982, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal determinaron que el gobierno mexicano no contaba con los recursos para seguir cubriendo el servicio de la deuda. Diez días después, el 22 de agosto, se comunicó a más de mil bancos de todo el mundo la escasez de divisas en el país y se declaró una moratoria de 90 días en los pagos de la deuda externa. Esto ocasionó una fuerte incertidumbre en los mercados, al tiempo que el manejo de la política económica se dificultó debido a los altos márgenes de inflación, aunados al pobre desempeño de la economía.

Al comienzo de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, la deuda externa rebasaba la cifra de 100,000 millones de dólares (incluyendo intereses). En 1988 el monto total de la deuda equivalía a 58.1%

del PIB; una aumento significativo si se compara con el periodo de 1986-1987, pues la proporción había rebasado el 75%. El servicio de la deuda en 1988 fue de 15 000 millones de dólares, 8.8% del PIB. (Zebadúa, 1994: 629-630) Sin duda, la capacidad económica del país para seguir cubriendo los servicios de la deuda estaba rebasada y se tenían que buscar alternativas eficientes que sanearan de manera inmediata el creciente problema de liquidez. En el Cuadro 1 se observa cómo se estructuraba la deuda externa mexicana; la deuda era muy alta y no registró reducción importante en el periodo de 1985 a 1989. También se puede inferir que el endeudamiento con la banca comercial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), aumentó más del doble en ese mismo lapso.

Cuadro 1.

Mexico. Deuda externa total: sector público, bancos comerciales, FMI y sector privado (billones de dólares)

Años	Sector público	Bancos comerciales	FMI	Sector privado	Deuda externa total
1985	72.1	4.8	2.9	16.7	96.6
1986	75.4	5.6	4	16.1	101
1987	81.4	5.8	5.1	15.1	107.5
1988	81	8.9	4.8	7	100.9
1989	76.1	9	5.1	6.1	96.2

Fuente: Banco de México, *The Mexican Economy 1990*. Documento de archivo: Archivo Histórico Diplomático de la SRE, Fondo Washington II, caja 663.

El problema de la deuda impulsó grandes cambios en la política económica. Se adquirieron compromisos internacionales que implicaron implementar reformas estructurales de gran magnitud. Indiscutiblemente, significaron un cambio importantísimo en la conducción de las acciones económicas, así como una apertura comercial mucho más visible, lo que permitió promover acuerdos comerciales de gran envergadura, tales como el TLCAN. Para Dani Rodrik (1992), estas reformas fueron posibles debido a la crisis de la deuda, pues, en otras circunstancias, no habría sido posible implementarlas por el alto costo político que representaban, ya que el cambio estructural afectaría, además de la distribución del ingreso, a las élites políticas y económicas que pretendían conservar los monopolios, y evitaban competir con productores extranjeros.

Por supuesto que hubo ganadores o beneficiados por aquellas reformas, fundamentalmente a nivel mundial; el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ganaron en el sentido que acrecentaron su capacidad de influencia en México. A nivel interno, el principal beneficiado fue el sector exportador. Sin embargo hubo grandes perdedores, sobre todo en aquellos sectores que no podían competir a nivel internacional debido a su rezago tecnológico y sus altos costos de producción, gran parte del sector agrícola fue un claro ejemplo.

Bajo estas condiciones la política comercial, como se muestra en el siguiente cuadro (Cuadro 2), tuvo un cambio estrepitoso en el periodo 1985-1989. La cobertura de licencias de importación, los precios de referencia y las tarifas máximas se redujeron profundamente.

Cuadro 2.

Reformas en política comercial de México 1985-1989

	jun-85	jun-86	jun-87	may-88	mar-89
Cobertura de las licencias de importación	92.2	46.9	35.8	23.2	22.3
Cobertura de los precios de referencia	18.7	19.6	13.4	0	0
Tarifas máximas	100	45	40	20	20

Fuente: USITC Publication 2275, abril 1990, investigación n. 332-282. Documento elaborado por la embajada de México en Washington, consultado en el Fondo Washington II, Caja 670, exp. 8, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

La inversión extranjera directa (IED) en México mostró un notable crecimiento, siendo Estados Unidos la fuente principal de flujos de capital. A finales de 1989, el 63% del total de la IED provenía de éste; además, para ese mismo año, se incrementó hasta el 72%, es decir, la inversión estadounidense crecía de manera importante y constante.

Cuadro 3.

Inversión extranjera directa. Total en México 1980-1989 (miles de millones de dólares)

Año	Nueva inversión	Inversión acumulada
1980	1.6	8.5
1981	1.7	10.2
1982	0.6	10.8
1983	0.7	11.5
1984	1.4	12.9
1985	1.9	14.6
1986	2.4	17.1
1987	3.9	20.9
1988	3.2	24.1
1989	2.5	26.6

Fuente: USITC 2275, abril de 1990.

Cuadro 4.

Inversión acumulada y nueva inversión (México 1989, por país)

IED acumulada a finales de 1989, por país.			Nueva IED en 1989 en México		
	Miles de millones de dólares	Porcentaje		Millones de dólares	Porcentaje
EEUU	16.7	63	EEUU	1783	72
Gran Bretaña	1.8	6.7	Suiza	171	6.9
Alemania	1.7	6.3	Alemania	78	3.2
Japón	1.3	5.1	Francia	49	2
Suiza	1.2	4.4	Holanda	46	1.8
Otros	3.8	14.5	Japón	25	1
			Otros	349	14

Fuente: USITC 2275, abril de 1990.

En este contexto, el TLCAN representó el primer acuerdo entre Estados Unidos y un país en desarrollo (para México aquel representaba más del 80% de su comercio exterior total), la relevancia política del acuerdo yace en la formación de nuevos mecanismos de concertación. Después de las reformas de los años ochenta, se promovieron en América del Norte mecanismos de integración económica importantes. El TLCAN surge casi naturalmente por la creciente apertura y la búsqueda de fortalecer el sector exportador; ya que se trataba de consolidar y formalizar la relación comercial de los tres países de Norteamérica.

1.1. El Plan Baker.

En Octubre de 1986, en Seúl, James Baker (Secretario del Tesoro) al tomar la tribuna en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial frente a delegados de 149 países, declaró que la crisis de la deuda podría ser tratada mediante una cooperación más cercana de todas las partes interesadas, con más dinero de los bancos comerciales, mayor esfuerzo del Banco Mundial y más crecimiento en los países en desarrollo, aunado a la reducción del gasto público (Bogdanovicz-Bindert, 1986: 33). Se creyó que con el acceso restaurado al mercado de capitales y las reformas en los países endeudados éstos superarían el problema. No obstante, los resultados del Plan Baker no fueron los esperados, como en el caso de México.

El país se convirtió en el centro del Plan Baker, se implementaron reformas estructurales, se solicitó apoyo de los mercados financieros internacionales, mediante dos paquetes de restructuración de la deuda (1983-1984 y 1986-1987), pero no se dio un crecimiento real en la economía en el período 1982-1988, por lo que se evidenció el fracaso. (Wijnbergen *et al*, 1991: 2- 4).

De acuerdo al Plan Baker, los bancos realizarían préstamos a 15 países altamente endeudados, así se contribuyó con 20 mil millones de dólares en tres años a Argentina, Brasil, México, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Yugoslavia, Filipinas, Nigeria y Marruecos, pero los países latinoamericanos eran los destinatarios principales. Baker hizo un llamado al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial para

incrementar sus contribuciones en un 50% (9 mil millones de dólares), los cuales serían canalizados a los países con mayor deuda; el paquete comprendía un total de 29 mil millones de dólares. Baker apeló al Banco Mundial para que racionalizara sus operaciones con la finalidad de reducir el tiempo para la negociación de un programa con los acreedores y así acelerar la distribución de recursos. Además, el Banco proporcionaría asistencia directa al sector privado de los países endeudados.

Como ya se mencionó, todo debía ser acompañado por reformas importantes, los países deudores tuvieron que hacer compromisos para fortalecer sus economías, adoptando políticas económicas orientadas al mercado, implementando reformas laborales y fiscales, transfiriendo empresas ineficientes del Estado al sector privado, liberando las prácticas comerciales, y diseñando políticas para atraer mayor inversión extranjera. (Bogdanovicz-Bindert, 1986: 34).

En 1986, en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), después de tensas semanas de negociaciones entre México y sus acreedores, se acordó un paquete de rescate por 12 mil millones de dólares a 18 meses, así se convirtió en el primer país en aplicar el Plan Baker.

Los principales elementos que integraron el paquete fueron: los bancos comerciales aportarían aproximadamente 6 mil millones de dólares de nuevos préstamos por los próximos 18 meses; de ellos, mil millones serían co-financiados por el Banco Mundial, quien garantizaría 500 millones de dólares, estos fondos serían utilizados para financiar el desarrollo de la

industria exportadora no petrolera. El pago de la deuda que había sido reestructurado en 43.7 mil millones de dólares sería ampliado por un periodo de 7 años. Además, el paquete incluía dos facilidades: 1) se estipulaba que los bancos comerciales tendrían que prestar 1,200 millones de dólares para apoyar al sector público y la inversión en el sector privado; 2) los bancos comerciales acordaron proveer préstamos con un crecimiento de 500 millones de dólares anuales co-financiado con el Banco Mundial.

El acuerdo, sin duda, era importantísimo para el gobierno estadounidense, ya que México representaba su tercer socio comercial, y uno de los principales destinos de los préstamos bancarios comerciales. Además, para los bancos comerciales representaba una victoria en la batalla para contener la crisis de la deuda en los países latinoamericanos. (Bogdanovicz-Bindert, 1986: 35-36).

James Baker expresó que el acuerdo con México era un importante ejemplo de la disposición de los bancos comerciales para fortalecer la estrategia con el objetivo de solventar la crisis de la deuda. (Montagnon, 1986: 1-4). Empero por más de un año, México intentó presionar las regulaciones bancarias de Estados Unidos para permitir a los bancos diferir el pago de intereses de la deuda externa, mas los reguladores como los banqueros se mantuvieron inamovibles. (Bogdanovicz-Bindert, 1986: 36).

En este escenario se hicieron patentes ciertas limitaciones del plan, lo que llevó al gobierno a tomar medidas más intensas; al final de la administración del presidente Miguel de la Madrid era claro que se debían tomar medidas distintas. Así, el presidente Salinas aplicó políticas que se encaminaron, por

un lado, a acelerar las reformas económicas y, por otro, a demostrar que se deseaba evitar el enfrentamiento con los acreedores como solucionar tangible y definitivamente el problema de la deuda, por lo que se flexibilizó el manejo de la deuda mexicana en el ámbito internacional. (Wijnbergen *et al*, 1991:16-17). Pese a los avances obtenidos bajo el Plan Baker, el verdadero progreso se logró cuando Nicholas Brady, sucesor de Baker, dio a conocer un nuevo plan.

1.2. El Plan Brady

Nicholas Brady propuso un plan para reducir la deuda y los servicios que los países deudores pagaban. México fue el primer país en firmar un acuerdo acorde al Plan Brady, anunciado el 10 de marzo de 1989. A pesar de que obtuvo apoyo inmediato del gobierno de los Estados Unidos, las negociaciones entre México y los acreedores tomaron cerca de un año. (Unal *et al.*, 1993: 410-413).

El plan provocó controversias desde el día de su anuncio, pues se creía no contar con los recursos suficientes; además, se enfocaba principalmente a países cuya deuda estaba contratada, fundamentalmente, con la banca comercial, por lo que resultaba de poca ayuda para aquéllos con acreedores oficiales. (Wijnbergen *et al.*, 1991: 17).

El Plan también fue criticado en Estados Unidos: Richard X. Bove, del *American Banker*, expresó que muchos bancos estadounidenses se vieron afectados al aplicarse el Plan Brady porque se fueron forzados a perdonar una buena porción de los servicios de la deuda, agregó que el golpe laboral

había impactado negativamente en Estados Unidos, causando una pérdida de 50,000 empleos en los bancos. (Unal *et al*, 1993: 416).

Para México, las propuestas de Brady proporcionaron las condiciones para reestructurar la deuda, ya que se llevaba adelante el programa de reformas estructurales que, a partir de la venta de empresas públicas, la desregularización de mercados particulares, la apertura comercial y la reducción del gasto público, tenía como propósito principal estabilizar la economía. De este modo, los intereses de las tres partes involucradas (los bancos comerciales, el gobierno mexicano y el Departamento del Tesoro estadounidense) coincidieron en la estrategia a seguir. El arreglo con los bancos cubrió cerca de 48 000 millones de dólares, alrededor de la mitad de los bancos acreedores eligió intercambiar aproximadamente 22 000 millones de dólares por bonos del mismo valor pero con intereses más bajos; otros 20 000 millones fueron canjeados por bonos con tasas de interés flotantes con 35% de descuento. Finalmente, algunos bancos eligieron la tercera opción del plan: prestar dinero nuevo por un período de tres años.

Así se inició el proceso de reestructuración, el gobierno gozó, por primera vez en más de una década, de condiciones político-financieras favorables en el entorno internacional para llevar a cabo un programa de reactivación de la economía. La reestructuración actuó como catalizador del programa económico, ya que la carga de la deuda había operado como un obstáculo a la apertura comercial, por lo que su resolución facilitó el proceso de la desgravación arancelaria, y amplió las oportunidades para las entradas de

capitales extranjeros en ciertos sectores de la economía. (Zebadúa, 1994: 632-633).

La conclusión de las negociaciones de la deuda externa confirmó las posibilidades de crecimiento de la economía nacional, cuyo dinamismo quedó vinculado desde entonces con la capacidad de atraer capitales externos. Esto condicionó el manejo de instrumentos macroeconómicos, que serían referentes para la política exterior del país. Andrés Rozental, quien fuera subsecretario de Relaciones Exteriores, declaró: “Los mensajes que el gobierno mexicano lanzó a la comunidad internacional eran inequívocos en cuanto al hecho de que el nuevo gobierno no bajaría la guardia en su programa de estabilización de precios y de ajuste macroeconómico” (Citado por: Zebadúa, 1994: 633-634). Habiendo concluido con éxito la negociación de la deuda, dichos mensajes gozaron de gran credibilidad desde el principio, la modernización en México aparecía en el extranjero como sinónimo de apertura y nuevas oportunidades de hacer negocios.

El proceso de liberalización en México se había iniciado ya varios años antes, pues el arancel promedio se había reducido de 27% en 1983, a sólo 13% en 1988, y la cobertura de los permisos de importación de 100 a 21% en ese mismo periodo. El proceso continuó por decisión unilateral y pronto se subordinó a un proyecto más amplio para atraer capital extranjero, el TLCAN. El tratado representaba, por lo tanto, un instrumento importantísimo para la economía y era el objetivo más importante de la política exterior de Salinas.

La difusión internacional y las reformas que se llevaban a cabo en materia comercial mandaban claros mensajes al exterior, no sólo sobre el programa

económico del país, sino del compromiso de las autoridades para mantener los cambios. Herminio Blanco, jefe de los negociadores mexicanos en el TLCAN, reconoció la necesidad de atraer nuevos flujos de capital, así que no resultó extraño que en el tratado confluyeran: la difusión de las reformas estructurales, las negociaciones comerciales, la promoción de la inversión extranjera y la política exterior de México. Según Goldman Sachs, uno de los principales bancos de inversión de *Wall Street*, las reformas estructurales de la economía mexicana se fortalecerían con la aprobación del TLCAN. (Zebadúa, 1994: 635-638). Sin duda, el tratado era pieza clave para consolidar el programa político y económico que se había emprendido. Entonces, el interés mostrado por los empresarios estadounidenses para la negociación de un acuerdo comercial regional abría la perspectiva de ampliar la alianza que acababa de establecerse bajo el Plan Brady.

2. El Consenso de Washington y las implicaciones para México.

Después de las consecuencias económicas de la crisis de la deuda, en 1989 surgió desde Estados Unidos, un modelo económico que buscaba que las economías latinoamericanas adoptaran medidas para solucionar el problema de la deuda. El Consenso de Washington fue clara muestra de los cambios económicos estructurales que se verían en América Latina, la formulación de éste fue realizada por John Williamson, quien era economista del Instituto de Economía Internacional, así como miembro del Banco Mundial. El Consenso consistió básicamente en diez puntos: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambio en las prioridades del gasto público; 3) generación de una reforma fiscal; 4)

nueva política de tipos de interés, que serían determinados por el mercado y debían ser positivos en términos reales; 5) tipo de cambio (determinado por el mercado); 6) impulso de la liberalización comercial; 7) política de apertura respecto a la Inversión Extranjera Directa (IED); 8) política de privatización de empresas del Estado; 9) política desreguladora y 10) protección a los derechos de propiedad.

México fue uno de los países en el que se observaron cambios relevantes, sin embargo, y a pesar del crecimiento importante de las exportaciones y la inversión extranjera, el crecimiento de la economía no era destacado (como había sido en el periodo de sustitución de importaciones, donde el Estado tenía mucho más intervención en la economía), lo que demostró que la relación entre liberalización y crecimiento no era positiva. (Ocampo, 2004: 293-295). Aunque debe reconocerse que, con las reformas aplicadas de acuerdo al Consenso, se logró reducir la tasa de inflación y los desbalances fiscales y a la vez crecieron significativamente las exportaciones. (Moreno-Brid, 2004: 347).

3. Regionalismo en América del Norte.

El fin de la Guerra Fría presentó un nuevo escenario en el mundo. Tras el derrumbe de la Unión Soviética, el regionalismo fue una opción clara en la que se formaban bloques de países más autónomos, libres de las presiones del enfrentamiento Este-Oeste. Así, y ante la relativa declinación de la hegemonía de Estados Unidos, se desarrollaron sistemas de potencias regionales, contruidos alrededor de la Unión Europea y de Japón en Asia.

(Hurrell, 2006:199). Sin duda, este “nuevo escenario mundial” constituyó un significativo cambio a lo experimentado durante la guerra fría y el mundo bipolar.

En el periodo de la posguerra, Estados Unidos era “el campeón” del multilateralismo, apoyaba y daba prioridad a los mecanismos de liberalización comercial, aunque los tratos discriminatorios no estaban completamente ausentes de su política comercial. Para el gobierno estadounidense, los modestos resultados obtenidos tras la ronda de Tokio y las dificultades que se presentaron con la Ronda de Uruguay en cuanto a las negociaciones multilaterales, estimularon la creciente preferencia de la política comercial del bilateralismo en lugar del multilateralismo. Además, el creciente activismo del Congreso en la implementación de la política comercial, provocó que cada nueva legislación comercial enfatizara el uso de mecanismos unilaterales y bilaterales para promover los objetivos comerciales de Estados Unidos. El TLCAN consolidó y reforzó estas tendencias. (Bouzas, 1995: 6-7).

En los años noventa quedó claro que Estados Unidos buscaría mecanismos de integración comercial que compitieran con los que se estaban creando, principalmente, en Europa con la CEE (Comunidad Económica Europea). Es importante añadir que el fenómeno de la globalización tuvo un papel importante, ya que se articularon nuevos sistemas de producción, comercialización y financiamiento que se habían formado desde años anteriores y que se potenciaron en este periodo. En suma, tanto la competencia entre bloques, como las presiones de la

globalización explicaron la oleada de acuerdos regionales, contexto bajo el cual surgió el TLCAN. (Vega, 2010: 20-21).

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 en Estados Unidos, marcó la decisión política comercial para establecer mecanismos que fortalecieran el comercio exterior del país. Se incorporaron pactos logrados en la Ronda de Tokio y se establecían dos principios fundamentales: reciprocidad y graduación. La reciprocidad es definida como la regla básica del intercambio comercial y significaba que a Estados Unidos se le debían otorgar condiciones equivalentes a las que se concedía a otros países. La graduación significaba que los países en desarrollo adquirirían las mismas responsabilidades de los desarrollados, en la medida que sus economías avanzaran. Se buscaba conservar el papel hegemónico de Estados Unidos, evitando competencia fuera de Norteamérica (Witker, 1981: 568-570). De esta manera se negoció el tratado de libre comercio con Canadá (ALCEUC), el que entraría en vigor en el año de 1989. Sin duda, los cambios en la política económica de México observada en los años ochenta contribuyeron a un mayor acercamiento comercial con su vecino, lo que resultó en un acuerdo sobre gravámenes y subsidios compensatorios firmado en 1985. En 1987 se firmó un acuerdo que proveía de mecanismos para resolver disputas y controversias comerciales en el proceso de apertura comercial. Estos antecedentes serían el marco previo para el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). (Hurrell, 2006: 201).

Un factor importante que explica el interés para conformar una región norteamericana (materializada en el TLCAN), es que en países con altos salarios, como Estados Unidos, los bienes manufacturados intensivos en trabajo afrontan competencia con los países en desarrollo, especialmente cuando la tecnología usada está estandarizada, esto se resiente en el precio final del producto, pues resultan más costosos. Por lo tanto, mover la manufactura intensiva en trabajo a países con bajos salarios permite reducir precios de los productos. Entonces, si la producción intermedia se lleva a lugares donde puede ser más eficiente y el capital y los procesos altamente intensivos en tecnología permanecen en el país desarrollado, se vuelve más provechosa la producción, a este fenómeno se le conoce como “producción regional compartida” (Vega, 2003:145).

Para el caso de América del Norte, la interdependencia comercial entre los tres países de la zona es fundamental para entender la concepción del regionalismo, según Hurrell, es una respuesta funcional de los Estados a los problemas creados por la interdependencia (Hurrell, 2006: 202). Sin duda, la compleja relación entre éstos requiere un manejo común, aunque Estados Unidos dará un tratamiento por separado a sus relaciones con Canadá y México; es decir, a pesar de formar un bloque regional, los problemas e intereses respecto a uno y otro país se resuelven por separado. Una vez más se privilegia el bilateralismo, y así, Estados Unidos mantendrá sus relaciones con sus socios norteamericanos.

Ahora bien, hacia el final de la década de los ochenta se presentaba un exceso en la capacidad de producción de fábricas en Estados Unidos, lo

que provocó que algunas compañías comenzaran a establecer “sucursales” en México. Además de que representaba la vía para que éstas afrontaran las presiones de competencia de Asia y el Este de Europa. (Chase, 2003: 166).

La proximidad geográfica también ha sido un factor significativo para la producción regional compartida; es un hecho que las compañías más grandes e importantes de los Estados Unidos habían establecido redes de producción en Norteamérica desde hacía ya más de tres décadas, lo que explicaría el por qué del interés de crear bloques de comercio (regionales), y acuerdos multilaterales de liberalización. (Chase, 2003: 146).

3.1. Surgimiento del TLCAN.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conformado por Estados Unidos, Canadá y México), fue negociado entre junio de 1991 y agosto de 1992, se firmó el 17 de diciembre de 1992, y entró en vigor en enero de 1994. Las negociaciones comenzaron cuando los mandatarios, Carlos Salinas de Gortari (México) y George Bush (Estados Unidos), expresaron su interés por lograr un acuerdo comercial. Un año más tarde, Canadá se integraría – teniendo ya un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos-, con lo que las negociaciones pasaron al plano trilateral. (Clyde y Schott, 1992: 3).

La estrategia de negociación sugerida por el Senado de la República al Ejecutivo mexicano, implicaba tomar en cuenta diversas consideraciones de carácter político, económico, jurídico y procesal, y ante todo, aspectos que involucraban la calendarización de las negociaciones y de la entrada en vigor

de lo que se negociaría. En un documento preparado por José Luis Bernal, consejero para asuntos económicos de la embajada de México en Washington, se señaló que la conjugación de diversos factores globales como: el fin de la Guerra Fría, la apertura de Europa Occidental a economías de mercado y las nuevas corrientes en el comercio internacional, crearon un nuevo escenario mundial que era propicio para la formación de bloques económicos, entre ellos, el acuerdo comercial entre Estados Unidos, Canadá y México. (Bernal, 1990).

En el caso de la relación entre Estados Unidos y México, se subrayó que:

- 1) Cerca del 70% del comercio total de exportación de México se realizaba con los Estados Unidos.
- 2) Para Estados Unidos, el comercio con México representaba 6.4% de sus exportaciones y 5.1% del total de sus importaciones.
- 3) La inversión de Estados Unidos en México representaba el 62% de la inversión extranjera directa total.

Sin duda, la relación comercial ya presentaba un alto grado de integración, lo que permitió que el TLCAN se convirtiera en un instrumento para formalizar y dotar de un marco normativo más amplio para la intensa actividad comercial que ya tenía lugar.

3.2. Antecedentes del TLCAN y los acuerdos paralelos.

El antecedente del TLCAN fue el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC) que data de 1988 y cuyo origen fue el acuerdo automotriz de 1965 (Gazol, 2005: 415). Por otro lado, pocos años después,

“el boom maquilador” en México comenzó a crear vínculos importantes en la frontera mexicana y la economía industrial estadounidense. De esta manera, se empezaron a observar acuerdos bilaterales que redujeron algunas barreras arancelarias y previeron figuras institucionalizadas que delinearon una posible alianza económica norteamericana. (Clyde y Schott: 3)

Ahora bien, los dos acuerdos firmados paralelamente al TLCAN fueron sumamente importantes, ya que si estos no se hubieran negociado, la aceptación del acuerdo comercial habría fracasado, principalmente en Estados Unidos, debido a que existían grupos, tanto del gobierno como de organizaciones no gubernamentales, preocupados por las condiciones laborales y medio ambientales en su vecino del sur. Éstos exigían que México se comprometiera a mantener estándares similares en materia laboral y ambiental (en la siguiente sección, además de revisar el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá, abordaremos ampliamente los compromisos paralelos).

3.2.1. Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALCEUC).

Las negociaciones del ALCEUC provocaron polémica en Estados Unidos y Canadá. Las presiones proteccionistas adoptadas por Estados Unidos a mediados de los ochenta (debido al alto valor del dólar que ocasionó un importante déficit comercial), amenazaron con descarrilar las negociaciones bilaterales que habían iniciado en mayo de 1986. De igual manera, en Canadá se originó un amplio y difícil debate en torno a las consecuencias

que traería dicho acuerdo; por ejemplo, el sector energético fue un punto neurálgico, ya que se concedía acceso a las reservas energéticas a precios similares al de los canadienses; además, se liberaba el comercio de productos petroleros, gas natural, electricidad, carbón y uranio, lo que iba en contra de la política proteccionista que había seguido el gobierno canadiense antes de acordar el tratado.

No obstante, era indudable, y se tenía que aceptar en ambos países, la relevancia en los montos de intercambio comercial, pues era muy alta y un acuerdo comercial incrementaría el comercio ya existente. Para 1990, las transacciones comerciales en bienes y servicios sumó cerca de 200 000 millones de dólares, y si se adicionan los ingresos por inversiones, el monto aumenta a más de 210 000 millones de dólares. Así, Canadá compraba cerca de una quinta parte de las exportaciones de bienes de Estados Unidos, mientras este último adquiría cerca de tres cuartas partes de las exportaciones canadienses. De esa manera, el ALCEUC elevaría el comercio bilateral en un 6% anual. (Vega, 1993: 41-42).

Lo anterior permite entender que el acuerdo bilateral potencializaría el comercio bilateral exitosamente, al tiempo que Canadá cumpliría con uno de los objetivos planteados: penetrar aún más en el mercado estadounidense. Para Canadá una de las preocupaciones más importantes en torno al tratado, recaía en las dislocaciones económicas que podría traer a su país (Vega, 1993: 43), es claro que las preocupaciones nacionalistas canadienses, también se presentaron cuando se estaba viendo la posibilidad de la negociación trilateral del TLCAN.

3.2.2. Negociación mexicana del TLCAN: México entra en escena.

Para Canadá, la opción más viable para negociar el TLCAN consistía en un acuerdo “nuclear y completo”, que proporcionara reglas de origen comunes, por lo que se exponían dos razones fundamentales: en primer lugar, México se mostraba inaccesible en el comercio, a pesar de que había mostrado políticas de apertura comercial años anteriores. En segundo lugar, la inversión en el sector energético, las políticas de inversión y las prácticas de adquisición, representaban dificultades para el acuerdo trilateral, desde el punto de vista canadiense (Vega, 1993: 45).

Ciertos grupos en Canadá manifestaban su temor respecto a que la economía pudiera verse afectada por ciertos desbalances ocasionados por la posible oleada de exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. A pesar de ello, no deseaban quedar fuera de las negociaciones trilaterales, ya que no querían que México lograra un acuerdo comercial que superara el alcance del ALCEUC. Además, se sabía que Canadá ayudaría a resolver asuntos polémicos de las negociaciones entre sus contrapartes, tales como los estándares ecológicos, y podría moderar las inquietudes nacionalistas de ciertos grupos en México que miraban con reticencia un acuerdo bilateral con Estados Unidos. (Vega, 1993: 47-48) Por lo tanto, la integración de Canadá a las negociaciones trilaterales era necesaria y, en cierta forma, inevitable.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta como antecedente, es que México y Estados Unidos habían avanzado notablemente en la conformación de un marco normativo de sus relaciones comerciales y de inversiones, el

Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios de 1985 estableció la pauta hasta las negociaciones del TLCAN. De acuerdo con Modesto Seara, el presidente De la Madrid no podía permitirse la existencia de puntos de fricción con Estados Unidos, debido a la delicada situación económica del país, y al hecho de que en 1983 había 3,733 empresas norteamericanas en territorio nacional, representando la mayor parte de las inversiones extranjeras (Portnoy, 2003: 145).

También se firmaron el Acuerdo Marco de 1987, el Acuerdo Marco Ampliado de 1989 y se conformó un comité conjunto para la promoción del comercio y la inversión,

la firma del acuerdo Marco representó el reconocimiento mexicano de su relación con el mercado norteamericano y se le consideró como un complemento de los principios y mecanismos del GATT, así como un avance en los esfuerzos por mejorar las relaciones comerciales entre los dos países con el propósito de eliminar y reducir barreras arancelarias, dar mayor seguridad de acceso al mercado tanto de exportadores e inversionistas, y formar un mecanismo para solventar las dificultades que llegasen a surgir. Este acuerdo reconoció la importancia del comercio y de la inversión para el desarrollo económico; la posibilidad de ambos gobiernos para solicitar consultas en cualquier momento y sobre cualquier asunto, y la disposición de ambos para intercambiar información comercial y de inversiones (Portnoy, 2003: 148-149).

Además, el TLCAN representaría un instrumento para negociar sectores que tendrían dificultades en ámbitos multilaterales como en el GATT.

De acuerdo con el documento elaborado por José Luis Bernal, las negociaciones tendrían, además de un espectro limitado, que determinar los sectores que estarían involucrados y excluidos, adicionalmente, reiteraba que México no estaba interesado en la conformación de un mercado común, sino de sólo TLC (Tratado de Libre Comercio)

Es cierto que desde el principio había sectores que cada actor se reservaría para negociarlos limitadamente, o ni siquiera eso, como es el caso

del sector energético en cuanto a México; la migración para Estados Unidos; y la industria cultural para Canadá. La embajada mexicana en Washington reconoció que, como la iniciativa surgió desde México, correspondería a éste asegurarse que el proceso fuera comprendido por la opinión pública, el Congreso y el sector empresarial estadounidense. Entonces, conocer la opinión pública en Estados Unidos en torno al TLCAN fue preocupación del gobierno mexicano y de suma importancia, por lo que se elaboraron diversos estudios acerca de la percepción pública. En una encuesta encargada por la embajada, y elaborada por la consultora Hamilton & Staff, se muestra claramente que la opinión pública no era tan favorable.¹ Los resultados fueron los siguientes:

- 1) De los ciudadanos “sin información”: 25% se mostraba a favor del TLCAN; 10% en contra; 6% no sabía; y el restante 59% no pudo emitir opinión por falta de información.
- 2) De los ciudadanos con “mínima información”: 41% se mostraba a favor; 17% en contra; 2% no sabía; y el restante 40% no emitió una opinión por falta de información.
- 3) De los ciudadanos “informados”: 39% estaba a favor; 38% en contra; 9% no sabía; y 14% no emitió su opinión por falta de información.

De acuerdo a los datos, la percepción de los ciudadanos no era lo suficientemente favorable al TLCAN, por lo que el gobierno mexicano tuvo

¹ Encuesta telefónica aplicada a 1291 votantes estadounidenses, realizada del 7 al 18 de diciembre de 1991. Fuente: Fondo Washington II, Caja 663, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

que emprender una intensa campaña en los diversos sectores estadounidenses, y trató de convencerlos de la viabilidad y ventajas del acuerdo comercial que se negociaba (lo que justificaría el incremento del gasto en cabildeo [lobby] en aquel país).

El gobierno mexicano que había mantenido una posición pasiva en el cabildeo, optó por cambiar su actitud (mientras que a mediados de los ochenta, el gasto era bajo, a principios de los noventa era competitivo comparado con países como Corea del Sur y Canadá, naciones cuyo gasto nominal era de los más altos, por lo que representan un referente importante de cuánto se empezó a gastar en ese rublo). En términos de gasto en dólares, el cabildeo mexicano representaba antes de 1990 un 1/15 en comparación a Canadá, y 1/10 respecto a Corea del Sur. Esto se modifica a partir de 1991, las cifras del gasto representaban más de la mitad de lo gastado por Canadá y Corea del Sur. Sin duda, esto demuestra el interés que se tenía para buscar aliados, mediante el cabildeo, en círculos políticos de los Estados Unidos. En el siguiente cuadro podemos observar cómo aumentó significativamente el gasto en cabildeo. (Eisenstadt, 1997: 89-92).

Cuadro 5.

Gasto en cabildeo en los Estados Unidos (millones de dólares)

País y fuente de gasto	1985	1988	1991
Canada			
Sector Público	5972	9464	10684
Sector Privado	5052	8858	7362
Sub-total	11024	18332	18046
Corea del Sur			
Sector Público	0.702	0.138	0.688
Sector Privado	7047	11224	14203
Sub-total	7749	11382	14891
México			
Sector Público	0.19	0.361	6852
Sector Privado	0.598	0.694	1242
Sub-total	0.788	1.055	8094

Fuente: U.S. Department of Justice 1985, 1988, 1991. Consultado en: (Eisenstadt, 1997: 93)

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano y algunos sectores privados del país, el TLCAN no encontraba un fuerte apoyo en el Congreso de los Estados Unidos por lo que el presidente Bush buscó fundamentalmente que el acuerdo fuera negociado por la llamada vía “fast track”. Este procedimiento fue incluido en la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974, con ello el Ejecutivo se comprometía a conducir las negociaciones de acuerdos comerciales manteniendo una estrecha consulta con el Congreso durante todo el proceso; a cambio el Legislativo se comprometía a aprobar o no los acuerdos sin hacerles modificaciones. (Bernal, 1990). Es decir, el Ejecutivo estaría a cargo de las negociaciones del acuerdo y una vez completadas, el Legislativo votaría sobre lo que se acordó.

Es claro que el presidente Bush tendría una estrecha relación con el Congreso y trataría de satisfacer las demandas que de éste emanaban.

De esta manera, en el Congreso de Estados Unidos se identificaron tres grupos de legisladores, acorde a la posición respecto al TLCAN, con base en la conformación de la legislatura 102: el 10% de los legisladores, desde el principio estaba a favor; el 25% se mostraba en contra; y el 65% restante aún no mostraba una posición política definitiva. Así que fue necesario que el gobierno mexicano se acercara, mediante el cabildeo, a aquellos legisladores indecisos que representaban la mayoría, y encontrara fórmulas para convencerlos de votar a favor del acuerdo.

Mientras, el grupo opositor intentaba bloquear el procedimiento “fast track”, solicitado por el presidente Bush, y exigía que el Congreso participara directamente en el proceso de negociación, lo que puso en riesgo el acuerdo, ya que podría haber significado la politización de éste, y de convertirse en un juicio para México en temas como el medioambiente, derechos humanos y laborales, narcotráfico y sistema político. Sin duda, es aquí donde residió la importancia de que el TLCAN se negociara vía fast track, ya que de otra forma hubiera sido difícil la aprobación (Dornbusch, 1992).

Ante la situación descrita, la embajada mexicana en Washington sugirió algunas medidas importantes para contrarrestar el poco apoyo en el Congreso (Documento elaborado por la embajada de México en Washington, AHD, Fondo Washington II, Caja 663):

- 1) Iniciar el convencimiento, con el apoyo de legisladores que estaban en favor, de aquellos legisladores indecisos.

- 2) Poner a trabajar al enorme aparato de cabilderos en favor de la iniciativa (se contaba con el sector privado estadounidense que había expresado su apoyo a la iniciativa).
- 3) Fortalecer vínculos con los gobernadores, principalmente en los estados fronterizos donde el apoyo no era entusiasta.

Por tanto, era indispensable planear una estrategia de negociación que rindiera frutos, la experiencia canadiense se tomó como ejemplo a seguir. El presidente Reagan y el primer ministro Brian Mulroney habían firmado en 1985 una declaración sobre el comercio de bienes y servicios en la que expresaban sus intenciones de mejorar sus relaciones bilaterales. En septiembre de ese mismo año se dio a conocer el informe de la Comisión McDonald. (Mallory, 1986)² que propició que el Primer Ministro de Canadá anunciara a la Cámara de los Comunes que propondría el inicio de las negociaciones. Al igual que como sucedió con el TLCAN, Reagan solicitó que el acuerdo con Canadá fuera negociado con el procedimiento fast track. La negociación con el Congreso no fue fácil, inclusive, en abril de 1986, el comité del Senado votó una resolución orientada a negar al presidente negociar con Canadá vía fast track; el resultado de la votación fue de 10-10, entonces tuvo que ser definida favorablemente al aplicarse ciertas reglas

² Esta comisión fue creada para analizar las implicaciones de la recesión canadiense de 1981 y 1982, fue precedida por Donald Stolven McDonald, quien había sido Ministro de finanzas de Canadá y gozaba de gran prestigio en importantes círculos políticos y académicos de su país. Los resultados de esta comisión se presentaron en septiembre de 1985 y uno de sus conclusiones más importantes era la sugerencia de buscar un acuerdo comercial con Estados Unidos. (Mallory, 1986).

parlamentarias, que otorgaban el permiso al Ejecutivo. Aún así se demostró que el Legislativo cuestionaba a profundidad la política comercial de Reagan.

Mientras eso ocurría en Washington, en Canadá el primer ministro designó como negociador en jefe a Simon Reisman, ex funcionario del Departamento de Finanzas. Él organizó una oficina para las negociaciones comerciales que dependía directamente del gabinete. Además, la prioridad que Canadá concedió a la negociación quedó demostrada con el reforzamiento de la embajada en Washington, la que tuvo un papel importante en la gestión ante el Congreso, así como en el tratamiento del tema ante los medios informativos.

A partir de estos antecedentes, José Luis Bernal hizo las siguientes recomendaciones, con la finalidad de facilitar las negociaciones con los Estados Unidos (AHD, Caja 661, exp. 2):

- 1) El Presidente de México debería nombrar a un negociador especial que se encargara de conducir las gestiones de tiempo completo, lo que requería del establecimiento de una oficina especial dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y de un equipo de expertos de diferentes secretarías de estado y del sector privado, que tomaran en cuenta las diversas posiciones y elementos en juego, y aseguraran una coordinación interna para mantener una posición sólida.
- 2) Se propuso que el embajador de México actuara como coordinador de las distintas acciones que se realizarían en Estados Unidos.

- 3) Se establecía que el sector privado de ambos países se involucrara, en este sentido se atenderían las propuestas elaboradas por distintas organizaciones empresariales, entre ellas la Fundación Miguel Alemán, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, el Consejo de las Américas, la Mesa Redonda de Hombres de Negocios, la Cámara de Comercio Americana entre otros, con la finalidad de que el apoyo no se dispersara, sino que respondiera en conjunto a los objetivos de coordinación global.

Ahora bien, algunos sectores, como los sindicatos americanos y canadienses, pedían que México adoptara medidas que aseguraran algunos derechos sociales, y así garantizara la igualdad de salarios y que, por otro lado, adquiriera compromisos medioambientales. Aceptar estas condiciones como parte del TLCAN resultaba muy complicado, sobre todo debido a las asimetrías y desigualdades observadas entre los tres negociantes. En cuanto a México, el estímulo comercial y las inversiones fomentarían el crecimiento económico, lo que resultaría en el incremento de la competitividad económica y brindaría mayores recursos que podrían ser asignados a objetivos ambientales y sociales.

A pesar de los obstáculos, se firmaron dos acuerdos paralelos al TLCAN, por un lado el ACLAN para el sector laboral y, por el otro, el ACAAN para la cooperación ambiental, para satisfacer a grupos importantes de legisladores y sindicatos que los exigían como requisito para aceptar el TLCAN.

3.3. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Con la negociación del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), se dio un paso importante en la edificación de compromisos novedosos que vinculaban los derechos laborales con el comercio internacional. Desde su génesis fue visto como una fuente de retraso para la instrumentación del acuerdo comercial, además de que se lo calificaba como un paliativo político. (Bensusán, 1999: 7, 28) No obstante, pese a lo novedoso del acuerdo y a los incentivos positivos que se crearon en algunos grupos en Estados Unidos (en el sentido de que mitigaba las preocupaciones en materia laboral en México), este acuerdo paralelo tenía como meta que las legislaciones nacionales en materia laboral fueran cumplidas, mas no tenía sanciones vinculantes, lo que estableció, desde su inicio, grandes limitantes.

El temor de que la mano de obra mexicana quitara empleos en Canadá y Estados Unidos nunca dejó de rondar en las negociaciones. La opinión pública en aquellas naciones temía que numerosas empresas se trasladaran a México, ávidas de adelgazar sus costos, y evitando el pago de altos salarios y las costosas inversiones exigidas por la legislación ambiental y de seguridad e higiene laboral propias de los países desarrollados. Además, durante las negociaciones, la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés), la central sindical más poderosa de Estados Unidos, solicitó a Clinton, durante su campaña electoral, la salvaguarda de sus empleos. En el ACLAN se

tomaron en cuenta estos aspectos para no desestabilizar el mercado laboral de la zona. El acuerdo, entonces, pretendió ser una cláusula social que protegiera a la enorme fuerza laboral de Norteamérica, integrada por 181 millones de trabajadores, de los cuales el 73% son estadounidenses, 19% mexicanos y sólo 8% canadienses. (Ortega, 2004).

El ACLAN, por tanto, tenía grandes limitaciones, sobre todo en cuanto a su alcance, ya que sólo representaba un marco normativo para los países integrantes del TLCAN, pero no contenía sanciones por el incumplimiento de éstas. Aún así, como ya se mencionó, el Congreso de Estados Unidos y algunos sectores laborales, especialmente sindicales, exigían que se negociara este acuerdo que les daba cierta certidumbre en torno a las condiciones laborales de los trabajadores en México.

3.4. El Acuerdo de Cooperación ambiental de América del Norte (ACAAN).

El otro acuerdo paralelo al TLCAN fue el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que vinculaba las cuestiones medioambientales con un tratado comercial. Al igual que el ACLAN, fue negociado para “acallar” de alguna manera las preocupaciones, de algunos grupos (organizaciones no gubernamentales) y también del Congreso, respecto a las consecuencias ambientales que el TLCAN podría tener en las áreas fronterizas, sobre todo con México, las que tenían riesgo de convertirse en tiraderos de desperdicios altamente contaminantes y tóxicos para el medio ambiente.

Las organizaciones ecológicas estadounidenses para el asunto ambiental, mantuvieron altos niveles de actividad durante 1991 y 1992. Además, los sindicatos, aparte de dirigir sus ataques y críticas a los bajos salarios en México, también expresaban su preocupación en cuanto a lo que consideraban leyes ambientales y regulaciones de sanidad muy poco rigurosas. (Torres, 1993: 381-385).

Blanca Torres (2003: 334-335) advirtió sobre los retos y obstáculos para el funcionamiento del acuerdo ambiental trilateral: 1) la gran asimetría en los niveles de desarrollo entre los países miembros, que producía diferencias sustantivas en prioridades, enfoques y capacidades para enfrentar los problemas ambientales; 2) la necesidad de cambiar el manejo de la relación entre nuevos socios, sobre todo México y Estados Unidos, de una cooperación formal limitada, muy específica, a un esquema amplio que incluía compromisos potenciales mucho mayores; 3) diferencias profundas en arreglos constitucionales, en sistemas jurídicos y en niveles de participación ciudadana; y por último, 4) algunas características del propio acuerdo ambiental, por ejemplo el sesgo litigioso y la demanda de la igualdad entre países profundamente desiguales.

En cuanto a estos puntos, podemos decir que México tenía prioridades y objetivos ambientales radicalmente diferentes a los de Canadá y Estados Unidos debido a la falta de infraestructura. En nuestro país existían grandes carencias de servicios públicos, tales como el de alcantarillado, drenaje, tratamiento de aguas; y en cuanto a los ambientales: la falta de depósitos para desechos peligrosos y tóxicos. Pese a esto, en el

texto del ACAAN, aunque no se contemplaba la inmediata armonización de las legislaciones ambientales, sí se exigía el cumplimiento de la legislación interna de cada uno de los integrantes y establecía los compromisos para elevar los niveles de protección ambiental en cada uno de los miembros del TLCAN (Torres, 2003: 339).

En conclusión, el acuerdo ambiental brindaba una serie de medidas que fomentarían, en el mediano y largo plazo, condiciones para la protección del medio ambiente en los tres países, principalmente en México, y particularmente buscaba proteger la frontera de éste con Estados Unidos. Con la negociación del ACAAN se cumplieron las demandas de grupos ambientalistas, sindicatos y del propio Congreso, que exigían acuerdos en esta materia. Sin duda fue novedoso, pero al igual que el ACLAN tenía grandes limitaciones, y de no haberse negociado, habría representado serios riesgos para la consumación del TLCAN, y un claro rechazo por parte de los actores involucrados. Por lo que la suscripción de éstos fue un requisito que se impuso a México, quien los tuvo que aceptar para evitar la derrota política, y que, quizá, habría significado no conseguir el acuerdo.

Capítulo II. Las asimetrías y los intereses nacionales de los países que integran el TLCAN

Los países que integran la región norteamericana presentan grandes asimetrías; México, particularmente, se encuentra en una posición económica muy desigual respecto a sus vecinos. Si comparamos algunos indicadores básicos como el producto interno bruto (PIB) y el PIB *per cápita*, observamos que Estados Unidos y Canadá presentan niveles muy por encima. Las enormes divergencias en lo económico y el nivel de desarrollo, dan como resultado que los objetivos e intereses de estos países sean distintos. En este capítulo, se hace una revisión a algunos datos que dan cuenta de las asimetrías de los socios del TLCAN, y se presentan los intereses y objetivos que, cada uno de ellos tenían en torno al tratado.

1. Las asimetrías en los procesos de integración.

El tema de las asimetrías es esencial en la conformación de acuerdos y relaciones entre países; en el caso del TLCAN no se ausentaron, y tuvieron un papel muy importante en los procesos negociadores. Las asimetrías se pueden clasificar como estructurales y políticas; las estructurales se refieren a la capacidad de la economía para beneficiarse de la integración, tales como su tamaño, el nivel de ingreso *per cápita*, el acceso a infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones; mientras que las políticas se refieren a las ventajas obtenidas por algunos países en la provisión de bienes públicos como la promoción de inversiones y

exportaciones, el financiamiento preferencial, los incentivos fiscales, los subsidios, etcétera.

La asimetría relativa entre países permite aproximarse a la relación comercial entre ellos e indagar los grados de dependencia existentes. También es importante considerar que ambas asimetrías se pueden categorizar en dos niveles: 1) las asimetrías previas al proceso de negociación (que se refieren a circunstancias geográficas, históricas y económicas de origen histórico), y 2) las asimetrías que resultan de la capacidad desigual de los países para integrarse de manera beneficiosa en el proceso de integración. (MERCOSUR, 1999). En este trabajo nos centraremos en las asimetrías estructurales de los países de América del Norte y daremos cuenta de la desigualdad entre México sus socios, principalmente con Estados Unidos.

1.1. Las asimetrías en los países de América del Norte.

Las asimetrías que existen en los países de América del Norte resultan muy evidentes. Con el TLCAN, el acuerdo más importante que ha firmado México, se esperaba lograr una estabilidad macroeconómica de largo plazo sustentada en el fomento del comercio exterior, incrementando las exportaciones manufactureras, la inversión extranjera, al mismo tiempo que se consolidaría la relación comercial con Estados Unidos. (Cámara de Diputados: 2003)

Como expone Gustavo Ernesto Emmerich (1994), el objetivo central de la estrategia económica era impulsar un modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes manufacturados, en el que se asumía un papel de apertura externa, estabilidad monetaria y cambiaria, reducción concertada del servicio de la deuda externa, promoción de la inversión extranjera, y del anudamiento de un lazo más estrecho con Estados Unidos. Luego, el TLCAN promovería las exportaciones manufactureras que, a su vez, atraería inversiones extranjeras masivas que convertirían a México, en una plataforma de exportaciones hacia Estados Unidos. Es importante mencionar que las expectativas del gobierno mexicano estarían enmarcadas en un contexto donde se observaban grandes asimetrías entre ambos países, lo que demostraba el nivel de dependencia que se mantenía.

1.1.1. Las asimetrías económicas.

Una de las asimetrías que se aprecian con mayor claridad es la relativa a las exportaciones entre los tres países integrantes del TLCAN. En el siguiente cuadro se observa la *asimetría relativa* de exportaciones existente en 1993.

Cuadro 7.

PAIS	1	2	3
	Porcentaje de las exportaciones de EEUU a Canadá y México.	Total de las exportaciones a EEUU en % y por país	Coefficiente de Asimetría Relativa
Canadá (con relación a Estados Unidos)	21.55	80.34	0.2682
México (con relación a Estados Unidos)	8.96	85.69	0.1045

Fuentes: para Estados Unidos: Magic-CEPAL; para México: Secretaría de Economía de México; para Canadá: Industry Canada Statistics, en: (<http://www.ic.gc.ca>). La columna 1 representa el porcentaje del total de las exportaciones estadounidenses a Canadá y México. La columna 2 representa el porcentaje de las exportaciones totales de Canadá y México a Estados Unidos. La columna 3 representa el coeficiente de asimetría relativa de exportaciones, el cual se obtiene dividiendo las cifras de la columna 2 con las cifras de la columna 1.

Teniendo en cuenta que 1 es la simetría total y 0 la asimetría total, podemos afirmar que tanto Canadá como México presentan un grado de asimetría y dependencia muy fuerte, del 0.2682 y 0.1045 respectivamente, en comparación con Estados Unidos. No obstante, México presenta 2.54 veces más asimetría relativa con Estados Unidos. Esta cifra indica el nivel asimétrico de los países un año antes de que el TLCAN entrara en vigor. El nivel de dependencia comercial de los socios, sobre todo de México, es muy grande. Esto puede verse claramente en los beneficios que Estados Unidos obtuvo, pues dejó sentir su influencia y poder en las negociaciones.

Para efectos del presente análisis, nos centraremos principalmente en las asimetrías entre México y Estados Unidos, las que eran (y siguen siendo) muy profundas, lo que explicaría el poder negociador de Estados Unidos en el sector energético (donde consiguió, a pesar de las limitaciones, cierta apertura y compromisos a futuro). Mientras que la contraparte interesada en el tema de la migración, no consiguió absolutamente nada, lo que permite afirmar que el país con mayor desigualdad tuvo menor peso en la agenda negociadora. En el siguiente cuadro se muestra una comparación del PIB de los tres países, donde se observa la gran asimetría existente, pero, sobre todo, en relación a Estados Unidos. Se puede constatar que en 1994, la economía de estadounidense era 18.27 veces más grande que la mexicana, mientras que la canadiense lo era 1.55 mayor.

Cuadro 8

Comparativo PIB de los miembros del TLCAN

	Millones de dólares (1994)	Veces de las economías en relación a la mexicana (1994)
México	368,679.00	1
Estados Unidos	6,737, 367. 0	18,27
Canadá	569, 949.0	1,55

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Banco Mundial. (2003: 6)

Cuadro 9

Comparativo PIB per cápita de los miembros del TLCAN

	Dólares por habitante (1994)	Veces del <i>per cápita</i> en relación al de Mexico (1994)
México	4,010.00	1
Estados Unidos	24,780.00	6,2
Canadá	19, 570.0	4,9

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Banco Mundial. (2003: 6)

En el cuadro anterior, observamos las asimetrías en cuanto al PIB *per cápita* registrado en 1994, México tiene una posición muy desventajosa respecto a sus socios. El PIB *per cápita* de Estados Unidos era 6.2 veces mayor al mexicano, y el de Canadá era 4.9 veces mayor. De igual manera el ingreso *per cápita* en Canadá no es muy diferente al registrado en Estados Unidos, lo que explica por qué la posición de México era particularmente desfavorable.

Aunado a las grandes diferencias en cuanto al ingreso *per cápita*, en México se observó otro problema muy grave, la inflación. En el periodo de 1980 a 1990, la tasa inflacionaria fue del 69%, lo que representaba un duro golpe para la economía mexicana que estaba en plena renovación tras las reformas que se implantaron en los años ochenta. Ahora bien, en el siguiente cuadro constatamos que mientras Estados Unidos y Canadá mostraron una tasa inflacional baja durante el mismo periodo (4.7 y 5.8, respectivamente),

México mostró una alarmante tasa de inflación del 69%, es decir, 14.68 veces mayor que Estados Unidos, y 11.89 veces que Canadá.

Cuadro 10.

Tasa de crecimiento inflacional 1980-1990 (%)	
EEUU	4.7
MEXICO	69
CANADA	5.8

Fuente: United Nations, *World Economic Survey 1989*; IMF, *World Economic Outlook 1989*; World Bank, *Social Indicators of development, 1989,1990*. Documento elaborado por la embajada de México en Washington, consultado en el Fondo Washington II, Caja 670, exp. 8, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

En lo que toca al rubro de la fuerza laboral, en el siguiente cuadro se puede leer que a finales de los años ochenta, en Estados Unidos, era 4.29 veces mayor que la de México, lo que evidencia la gran asimetría en la capacidad productiva que cada país tenía pocos años antes de comenzar con la negociación del TLCAN. Además, se observa que Estados Unidos contaba con una mayor diversificación sectorial y México concentraba el 70.2% de la fuerza laboral en sólo tres sectores.

Cuadro 11.

Comparativo de la fuerza laboral entre Estados Unidos y México.

Fuerza Laboral

Estados Unidos		México	
Total (1989):	117.3 millones	Total (1987):	27.3 millones
Distribución sectorial (%):		Distribución sectorial (%):	
Agricultura	2.7	Agricultura, pesca y f	25.8
Servicios	32.6	Industria	20
Minería	0.6	Servicios	24.5
Manufactura	18.5	Otros	29.8
Construcción	6.5		
Transporte	6.9		
Otros	32.1		

Fuente: US department of labor, Bureau of labor statistics, division of foreing labor statistics, junio de 1990. Documento elaborado por la embajada de México en Washington, consultado en el Fondo Washington II, Caja 670, exp. 8, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

De lo arriba expuesto, podemos concluir que las asimetrías eran persistentes entre los miembros del TLCAN quizá lo más preocupante de la revisión; es la posición tan desfavorable que tenía México. En este contexto, se entiende que hubo factores que determinaron la capacidad negociadora de cada uno de los países y los intereses que cada uno tendría en torno al acuerdo.

2. Los intereses nacionales de los países que integran el TLCAN.

Como hemos visto hasta ahora, los tres países a pesar de tener vínculos comerciales muy estrechos, tenían niveles de desarrollo muy distintos. Es

claro, además, que sus intereses eran distintos. En esta sección se examinan los intereses y objetivos de cada nación signataria del acuerdo. Se ejemplificará, debido a la importancia que tiene en la generación de empleos de los tres países, con la mediana y pequeña empresa.

Uno de los temores que siempre ha generado en la mayoría de los países la política de liberalización comercial ha sido el impacto que pudiera tener en la pequeña y mediana empresa, que es la principal fuente de empleos. En este sentido fue clara la divergencia de los intereses nacionales, fundamentalmente, por la estructura de dichas empresas que era diferente en cada país. En lo que se refiere a México, se percibió que uno de los principales problemas que enfrentaría la pequeña y mediana empresa era el rezago ocasionado por más de medio siglo de proteccionismo, lo que retribuyó en la carencia de conocimiento, capacidad técnica y de capital para competir con compañías de nivel mundial, estas condiciones las dejaban como potenciales víctimas del tratado comercial. Se presentó una encuesta aplicada a empresas de los tres países en torno a su percepción sobre los efectos favorables o desfavorables que tendría el TLCAN sobre ellas, de las cifras obtenidas, resulta interesante ver que las compañías canadienses no eran optimistas sobre el acuerdo, ya que no estaban seguras de que les reportaría ganancias, y percibían a México, más que como un socio comercial, como un peligro, porque afectaría el empleo, los flujos comerciales y los flujos de capital, pues también modificaría el *status quo* de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá. (Vega, 1993: 17-18)

Para la pequeña y mediana empresa estadounidense, más dotada de tecnología y de capital, una de sus preocupaciones era la posibilidad de contar con mayor número de servidores profesionales que técnicos. A diferencia de lo que ocurría en Canadá y en México, estas empresas en Estados Unidos veían el TLCAN como un posible mecanismo para lograr mayor competitividad mundial y aumentar su capacidad exportadora. De tal manera, la asimetría y la falta de armonización de las condiciones macroeconómicas en el continente hacían que la empresa mexicana y canadiense comenzara el proceso de negociación e integración económica bajo condiciones desfavorables y desiguales (Vega, 1993: 18).

En cuanto al relevante sector energético, se presentaron divergencias en los intereses nacionales (y que se analizará a más detalle en el capítulo 3) pues Estados Unidos buscaba y deseaba que la apertura fuera lo más amplia posible, incluyendo la posibilidad de inversión en el sector. No obstante, México deseaba limitar la apertura en ese sector, aunque terminaría por ceder posibilidades de apertura relevantes; mientras que para Canadá, lo acordado en el ALCEUC era suficiente, ya que México no representaba un mercado de energéticos significativo.

A continuación identifico algunos intereses puntuales para cada uno de los países integrantes del TLCAN. Es importante señalar desde ya, que a pesar de que las diferencias y objetivos eran dispares, se lograron acuerdos concretos en la región.

2.1. Intereses nacionales de Estados Unidos.

Para Estados Unidos quien, como ya hemos dicho, concentra la mayor parte del producto regional, era factible formalizar los vínculos comerciales fuertes que ya tenía con sus contrapartes; y después de acordarse el ALCEUC, quiso expandir y consolidar la relación con México quien –aún sin tratado de libre comercio- era uno de sus tres principales socios comerciales. Esto es importantísimo, ya que veía en el tratado una forma de proveer estabilidad y crecimiento económico a su vecino del sur, quien salía de la crisis de la deuda, y también le brindaba certidumbre a las inversiones estadounidenses que se habían hecho y se realizarían en México. Por otro lado, el acuerdo permitiría aprovechar la abundante fuerza laboral mexicana, lo que ayudaría a las compañías estadounidenses a competir con mayor eficacia en mercados de otras partes del mundo, donde los salarios eran menores. Aunado a esto, la garantía que otorgaría el gobierno mexicano a “derechos de propiedad intelectual” sería un gran incentivo para que estas firmas se establecieran con mayor certidumbre en México (Clyde y Schott: 11).

Además, su posición respecto a la negociación comercial con México estaba determinada básicamente por su régimen legal en materia de comercio exterior y los compromisos internacionales contraídos en la materia; las consideraciones del papel que México –como vecino y como mercado- tenía en la estrategia de seguridad nacional estadounidense; y los intereses políticos definidos en función de los procesos electorales y la defensa de sectores económicos o grupos de electores específicos (Bernal, 1990).

En Estados Unidos, el régimen legal que norma la celebración de acuerdos comerciales con el exterior está definido por la Ley Comercial de 1988, que autoriza al ejecutivo celebrar acuerdos comerciales con la finalidad de eliminar obstáculos al comercio internacional. Se considera de particular interés dentro de esta ley para el acuerdo con México, la sección 1101, pues uno de sus apartados estipula que los principales objetivos de la negociación con respecto a países en desarrollo son:

- 1) Asegurar que los países en desarrollo promuevan el desarrollo económico asumiendo su responsabilidad en la búsqueda y mantenimiento de un sistema internacional abierto, otorgando concesiones recíprocas y asumiendo obligaciones equivalentes respecto a sus prácticas de importación y exportación.
- 2) Establecer procedimientos para reducir beneficios comerciales no-recíprocos a los países en desarrollo más avanzados.

La misma ley estipula que la negociación de un acuerdo con Estados Unidos tiene que ser propuesta por el otro país interesado, es decir, en el caso del TLCAN, México tenía que hacer la petición. Una vez recibida la iniciativa mexicana se inició una serie de consultas internas y externas, con Canadá particularmente, tal y como lo disponía el Acuerdo Comercial entre Estados Unidos y Canadá.

Otra cuestión importante fue en cuanto a su concepto de “seguridad nacional”, ya que se ha modificado a lo largo del tiempo de acuerdo a la

correlación de fuerzas en el ámbito internacional. Se comprendía que la seguridad futura estaría fincada en la estabilidad económica y del crecimiento sostenido del país y de sus contrapartes comerciales. Justamente, en su relación con México, le interesaba la estabilidad económica y política, y que el país mantuviera la economía de mercado, además que absorbiera más importaciones, que continuara cumpliendo con sus compromisos financieros (el pago de la deuda), y que creara condiciones que lo capacitara para mantener a su población dentro de sus fronteras.

Así, el TLCAN debería abarcar casi todas las áreas de comercio e inversión; era claro que Estados Unidos buscaba que los temas de la agenda del TLCAN fueran, al menos, los que se habían tratado en el GATT y en el ALCEUC. No obstante, en áreas como la de los energéticos, donde los estadounidenses estaban muy interesados, no se logró que México abriera completamente el sector a la inversión privada, aunque sí hubo concesiones, que se explicarán en el tercer capítulo de este trabajo. Algunos grupos americanos consideraban que el sector energético debía haberse abierto completamente, pues representaba uno de los principales atractivos del acuerdo (Vega, 1993: 58-59). Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, reiteraba el interés de su país en abrir lo más posible el sector energético mexicano. Muestra de ello fue una declaración hecha en Washington el 6 de febrero de 1991, cuando dijo que a pesar de que se aceptaban las limitaciones constitucionales de México, su país veía con mucho agrado e interés las inversiones en los energéticos mexicanos. (Garcíadiego, 1994: 217)

Jaime Zabłudovsky, coordinador general de la Unidad de Negociación del TLCAN, explicó que las discusiones entre Estados Unidos y México dentro del acuerdo sobre petróleo y petroquímica básica se centrarían específicamente en la búsqueda de mecanismos financieros, en solucionar problemas de abasto y atender cuellos de botella, a fin de asegurar para la industria mexicana mejores precios e insumos. De igual manera, el presidente Carlos Salinas de Gortari reiteró constantemente que el petróleo mexicano no sería negociado, ejemplo de ello eran la frecuentes declaraciones públicas al respecto; por ejemplo, el 28 de noviembre en la entrega de Premios Nacionales a la Calidad, afirmó que respecto a la parte mexicana, el TLCAN sólo incluiría el comercio de bienes y servicios, y que en materia de petróleo no se modificarían las disposiciones constitucionales que establecían la propiedad y el control del mismo (Garcíadiego, 1994: 184, 1993).

Ahora bien, otro tema de interés era la liberalización de los servicios financieros, en el que a pesar de que México logró ciertas restricciones, se dio una apertura importante. Existieron muchas dificultades para negociar este sector, ya que era la primera vez que se requería negociar poderes regulatorios que nunca se habían discutido en convenios de comercio internacional entre países desarrollados y en desarrollo. Para México, la negociación resultó todo un dilema, porque, por una parte, se reconocía que la liberalización de este sector estimularía el crecimiento y la eficiencia de la economía mexicana, y por otra, se temía la fuga de capitales que dificultaría el manejo soberano de la política monetaria. El gobierno mexicano nunca

expresó públicamente el deseo de abrir a la competencia extranjera, en forma acelerada, el sector financiero como lo demandaba Estados Unidos y Canadá (quienes ya habían negociado este sector en el ALCEUC, que establecía que los países podían poseer el 100% de subsidiarias de sus bancos establecidos en el otro país). Entonces, la comunidad bancaria mexicana se mostró contraria a la completa liberalización de este sector, por ello el gobierno mexicano, a sabiendas de que no se permitiría que este sector se excluyera, propuso que la liberalización fuera gradual y “lenta”, y que hubiera un tope de la propiedad extranjera de los bancos mexicanos (Vega, 2010: 181-195).

Era claro que el gobierno mexicano buscaba proteger al sector banquero mexicano, el que tuvo gran influencia en la toma de decisiones sobre el tema. Era cierto que una liberalización más completa y rápida afectaría significativamente los intereses de este grupo. Además de que existían grandes asimetrías sobre las ganancias y cobertura de los bancos mexicanos respecto a los estadounidenses y canadienses.

Cuadro 11

Comparación de tasas bancarias

Comparación de tasas bancarias

País	Margen bruto 1989-1990	Costos de operación 1989-1990	Promedio empleados por sucursal 1985-1990	Sucursales por millón de personas 1985-1990
México	10.2	8.82	40	50
Estados Unidos	4.76	3.18	26	250-500
Canadá			26	250-500
Promedio países desarrollados	3.71	2.46		

Fuente: (Vega, 210: 192)

Del Cuadro anterior, podemos concluir que los bancos mexicanos tenían tasas de ganancias mucho más altas que las estadounidenses. Era claro que la liberalización completa podría haber causado una caída importante en dichas tasas, con lo que los banqueros mexicanos no estaban de acuerdo. Por tanto, se pudieron encontrar claras diferencias en cuanto a las posiciones e intereses de los banqueros mexicanos respecto a sus equivalentes estadounidenses.

Cuadro 12.

Posición de los sectores privados de México y Estados Unidos sobre temas centrales de negociación en servicios financieros, noviembre de 1991.

Tema	Sector privado EEUU	Sector privado de México.
<i>Desacuerdo sobre:</i>		
Trato Nacional	Componente esencial	Totalmente en contra
Inversión extranjera	Las compañías estadounidenses deseaban entrar como propietarias totales de las subsidiarias o, en el peor de los casos, como mayoritarias.	No debía permitirse el 100% de propiedad extranjera.
Reglas de origen	Según las normas de residencia.	Controladas
Actividades fronterizas	Debían permitirse.	No debían ser incluidas en la negociación, aunque podría permitirse que los consumidores contrataran estos servicios.
<i>Acuerdo sobre:</i>		
	Transparencia Extensión de los niveles locales de los expertos de gobierno.	Entrada de empleados. Solución de controversias en lo financiero.

Fuente: (Vega, 2010: 200)

En temas esenciales como la inversión privada, había gran disparidad de los intereses estadounidenses respecto a los mexicanos. Finalmente, México propuso, con renuencia de grupos en Estados Unidos, que la liberalización del sector se hiciera en dos periodos, los que daría como resultado que los bancos extranjeros pudieran tener hasta el 25% de la participación total en el mercado [salvaguada para evitar la fuga de capitales masivas] (Vega, 2010: 210-212). La negociación en este sector fue complicada, pero al final se hizo de una forma en que las partes reconocían la condición de país en desarrollo de México, ya que se permitió la salvaguada que solicitaba, cosa que en el ALCEUC no existía. Por tanto, el TLCAN, podemos decir, fue innovador en ese aspecto.

Continuando con los intereses de Estados Unidos en torno al TLCAN, debemos enfatizar que las negociaciones comerciales eran, esencialmente, internas. Es decir, a pesar de que se concedió el fast track, el gobierno debía convencer al Congreso y a diversos grupos, prioritariamente, sindicales y no gubernamentales. Todo tema negociado debía obtener el visto bueno de éstos, por lo que sencillamente se buscaría satisfacer sus demandas. Los acuerdos paralelos, como ya lo mencionamos, fueron ejemplo claro.

2.2. Intereses nacionales de México.

Una de los principales intereses del gobierno mexicano era institucionalizar y asegurar el mercado estadounidense a las exportaciones mexicanas. El TLCAN reduciría el proteccionismo, lo que representaría oportunidades de exportaciones más cuantiosas a ese mercado. (Clyde y Schott: 12). Es claro

que estas oportunidades no fueron para todos los sectores exportadores, el sector agrícola mexicano fue el más golpeado, ya que no podía competir, porque su contraparte estaba altamente tecnificada y contaba con importantes subsidios, lo que provocaba que los costos de producción fueran mucho más bajos.

Además, para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari asumir compromisos internacionales bajo el TLCAN, aunado a los acuerdos del GATT, ayudaría a asegurar y consolidar las reformas surgidas en los años ochenta, lo que significaba un extraordinario triunfo político (Clyde y Schott: 12). Según Kerry A. Chase (2003), para países en desarrollo, los acuerdos regionales proveen un dispositivo *de compromiso* que asegura reformas económicas que fortalecen el sector exportador y debilitan las empresas estatales. (Chase, 2003: 139-140.) Por tanto, la relación entre la política internacional y la nacional se vio en una encrucijada (Putnam, 1988) pues se demostró que los compromisos internacionales adquiridos, definieron la política interna.

Las expectativas de que el TLCAN consolidara las reformas iniciadas en los años ochenta eran altas, pues emitiría certidumbre para las inversiones extranjeras (que se habían visto duplicadas, al punto de alcanzar 30.3 mmd en 1990). Una vez alcanzado el tratado, se esperaba que las reformas fueran irreversibles. (Clyde y Schott: 16). En este sentido, no hay duda que el interés de Carlos Salinas de Gortari era consolidar la estrategia económica que emprendió su gobierno.

Según José Luis Bernal (1990), uno de los principales intereses para firmar el TLCAN se basó en la estrategia económica que se estaba aplicando en el país. De acuerdo al consejero económico de la embajada, la apertura permitiría promover la competencia dentro del aparato productivo, superar los cuellos de botella de la oferta y el control de la inflación, se fortalecería la capacidad de exportación y producción del país; además, la estrategia de crecimiento, aunada a la necesidad de seguir generando recursos para el pago de la deuda externa, requeriría contar con mercados más abiertos, particularmente con Estados Unidos, principal socio comercial. Así que era importante asegurar el flujo comercial que ya se tenía.

Por lo tanto, para el país los rasgos generales del TLCAN estaban ligados estrechamente a los objetivos políticos que se habían planteado años antes. Así, las metas eran: lograr un rápido crecimiento económico, reducir la inflación y recuperar el grado necesario para incentivar las inversiones y atraer nuevos capitales y pagar la creciente deuda externa. El gobierno ya había comenzado, como se mencionó en el capítulo uno, una serie de reformas enfocadas a la desregulación y liberalización de las políticas comerciales y de inversión. Se buscó reducir los aranceles y las barreras no arancelarias, garantizar y fomentar el acceso al mercado estadounidense, promover su competitividad y dinamismo, y restaurar la confianza en las políticas económicas.

En suma, desde la perspectiva del gobierno, se buscaba que mediante el aumento de los flujos comerciales con Estados Unidos, en particular las exportaciones, y con el incremento de la inversión extranjera, se tuviera un

crecimiento económico estable que tendría impactos positivos, así como sería factor fundamental para la recuperación económica del país, y aseguraría el acceso a los mercados estadounidenses (Vega, 1993: 48-49; Puyana, 2003: 9).

Herminio Blanco manifestó que dicho acuerdo permitiría crear más fuentes de empleo en México, y a Estados Unidos ser más competitivo a nivel mundial. Planteó que las metas para México eran reducir los aranceles y alentar a firmas estadounidenses a establecerse en el país. El gobierno estaba convencido de que la firma de dicho acuerdo generaría empleos, mientras declaraba que “no se estaba creando ilusiones a los mexicanos”. Es claro que buscaba conseguir apoyo social y de algunos sectores, al *prometer* y *vender* el acuerdo como la panacea. (Garciadiego, 1994: 178, 185) Por otro lado, aseguraba la convergencia de ambos países en el plano económico, lo que resultaría en la reducción de flujos migratorios a Estados Unidos. (Puyana, 2003: 11) Además, buscó seguridad de acceso al mercado estadounidense sin barreras arancelarias y no arancelarias, y pretendía establecer mecanismos claros de resolución de disputas similares a las que Estados Unidos había pactado con Canadá en el ALCEUC. Dicho mecanismo resultaba crucial para los negociadores mexicanos, ya que garantizaba la entrada a los mercados estadounidenses y canadienses con un marco legal certero.

A cambio de esto, México aceptaría consolidar la liberalización en áreas de interés para los otros dos países, tales como la inversión extranjera y la propiedad intelectual y, por otra parte, negociar una mayor liberalización en

áreas como la de servicios, automóviles e inversión en el sector petroquímico y algunas otras áreas del sector energético. Por lo tanto, México comenzó una serie de reformas legales unilaterales que tendían a la protección de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología, y a la reclasificación de productos petroquímicos. Así, en 1991 se aprobó una ley que incluía disposiciones significativas:

- 1) Aumento a veinte años del periodo de vigencia de las patentes,
- 2) Protección a patentes para productos y procesos que no eran objeto de protección.
- 3) Fortalecimiento a la ley sobre secretos comerciales.

Con estos tres puntos se cumplían con los estándares internacionales que exigía Estados Unidos, por lo que dichas disposiciones fueron incorporadas al TLCAN. El país cumplía su parte, en cuanto a establecer normas claras que dotaban de seguridad a las inversiones estadounidenses y canadienses. Otro punto relevante fue la eliminación de restricciones a la inversión: se permitió la inversión extranjera hasta en 100% en actividades no reservadas, las cuales representaban 72.5% del total de las 754 actividades económicas con las que el país contaba. De las restantes 207 actividades, 40 estaban abiertas a la inversión extranjera total, previa autorización. En actividades en las que estaba prohibida la inversión extranjera, como el caso de las telecomunicaciones, se permitía una participación extranjera de hasta el 49% (Vega, 1993: 49-51).

Es claro que los cambios en las políticas mexicanas incentivaron a sectores estadounidenses y fomentaron condiciones atractivas que

repercutirían en la percepción de los grupos de interés en Estados Unidos, principalmente, los que se mostraban renuentes a la negociación del TLCAN. Así pues, el acuerdo comercial consolidaría las reformas estructurales que el país había comenzado una década atrás. No obstante, a pesar de los grandes cambios, México mantuvo ciertas restricciones a la inversión extranjera en sectores como el energético.

Respecto al área de servicios, México fue uno de los pocos países en desarrollo que apoyó su inclusión en la agenda de negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay y, consecuentemente, se mostró conforme de que se incorporara al TLCAN. A pesar de ello, México logró que se diera un tratamiento diferente a ciertos servicios como los financieros y los de seguros. Contrariamente, en sectores como la agricultura se logró poco, ya que para Estados Unidos y Canadá, sólo podría ser tratado de manera multilateral en la Ronda de Uruguay, debido a que los subsidios en esos países se mantendrían debido a que Europa y Japón seguían aplicando este tipo de políticas. (Vega, 1993: 52).

De igual manera, en el tema de migración (que interesaba mucho) no se logró nada. A este respecto, en Estados Unidos se sabía que pese al crecimiento que pudiera generar el TLCAN, la economía mexicana sería incapaz de absorber la fuerza laboral desempleada o subempleada, por lo que los flujos de inmigrantes se incrementarían (Vega, 1993: 59). Entonces, México pretendía encontrar una vía dentro del marco del TLCAN para negociarlo. No obstante, desde la perspectiva estadounidense, el tema migratorio no podía negociarse bajo estas condiciones, ya que era tema

concerniente a política interna, y de ninguna manera podía ser tratado de manera bilateral o trilateral.

Ya desde años antes, el gobierno mexicano había definido su posición respecto a los trabajadores migratorios en los siguientes términos: a) la corriente migratoria era un fenómeno natural, que no podía ser reprimido a corto plazo con medidas de carácter coercitivo, sino que su solución se contemplaba a largo plazo, paralelamente al desarrollo económico de México y a la satisfacción de la demanda de empleos; b) era un asunto de origen bilateral, de larga trayectoria, que se nutría por dos factores principales: la falta de trabajo bien remunerado y una demanda real de empleo en los Estados Unidos; c) México buscaba exportar bienes y no mano de obra, lo que daba a entender que buscaba, mediante el crecimiento económico generado por el sector exportador, mayores posibilidades para los trabajadores en el país; d) se reconocía el derecho de los Estados Unidos de adoptar leyes migratorias en ejercicio de su soberanía; sin embargo rechazaba las medidas unilaterales que el gobierno estadounidense había adoptado hasta entonces. (AHD, fondo Washington II, Caja 663)

Estos puntos dejan ver la importancia del tema para México, así como la apremiante necesidad de que interesara a ambas partes, por lo que era importante que se tratara en el marco del TLCAN. No obstante, Estados Unidos nunca abrió la posibilidad para tratarlo, lo que demostró su poder en la agenda negociadora. Herminio Blanco, en una gira de trabajo en San Diego, California en 1991, anunció que la inmigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos no se incluiría en las negociaciones. Y días

después lo reiteró y agregó que el petróleo tampoco estaba en discusión. Por lo tanto, como pronunció José Córdova, jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, en Davos, Suiza, “ni Estados Unidos ni México modificarían su constitución a causa del TLCAN” (Garciadiego, 1994: 163-167). Sin embargo, finalmente, México cedió en ciertas áreas energéticas y Estados Unidos no, lo cual demostró que la asimetría influyó en el poder negociador de cada uno de ellos.

2.3. Intereses nacionales de Canadá.

Canadá fue el país menos dispuesto y convencido para firmar el TLCAN; de hecho, las críticas al gobierno por haber firmado el ALCEUC seguían siendo fuertes. Al contrario de lo que ocurriría con México, Canadá ya había institucionalizado su comercio con Estados Unidos y sus dudas respecto al TLCAN eran más de corte económico que de corte político. Así, el interés canadiense era evitar la dilución de las preferencias comerciales que ya tenía con Estados Unidos y, en menor medida, acceder al mercado mexicano. Por tanto, la posición canadiense estaba claramente enclavada en salvaguardar las garantías comerciales que había logrado con el ALCEUC. Respecto a México, tenía un interés creciente en comercializar productos agrícolas en el mercado mexicano, especialmente cosechas de temporada.

Su posición respecto a algunos temas, que concernían mayormente a Estados Unidos y México, era bastante neutral, como fue el caso del sector energético, que ya había sido acordado en el ALCEUC. No obstante, cuando había intereses comunes entre México y Canadá, ambos coordinaban voces,

lo cual tenía mayor impacto en Washington, que haciéndolo por separado (Clyde y Schott: 21-22). Según Richard Lipsey (1991): “En la mayoría de los casos, Canadá tenía una posición menos complicada en las negociaciones y tenía el papel de *honest broker*, más que tener un papel protagonista”.

El proyecto del TLCAN provocó diferentes respuestas en Canadá. Éstas diferían totalmente y se pueden clasificar en tres posiciones: 1) algunos grupos apoyaban al TLCAN al verlo como una extensión “natural” del ALCEUC; 2) otros, que estuvieron en desacuerdo con el ALCEUC, desde el principio se oponían totalmente a que se profundizara el acuerdo e ingresara un nuevo miembro; 3) otros más, quienes apoyaron el acuerdo bilateral con Estados Unidos, cuestionaban la conveniencia de un acuerdo trilateral. Estas tres percepciones divergentes muestran fundamentalmente dos aspectos importantes: en primer lugar, el reconocimiento de Estados Unidos como socio natural también de México y, en segundo, desacuerdo por las políticas de liberalización comercial de Canadá y dudas acerca del alcance, estructura y efectos que el TLCAN causaría. Por lo tanto, la decisión de ingresar a las negociaciones dependió, en gran medida, de los resultados que tuvo el ALCEUC. (Vega, 1993: 40)

Ahora bien, se podían encontrar objetivos muy puntuales que interesaban a Canadá. Uno de los ellos fue evitar el surgimiento de un sistema de *núcleo y radios*,³ con el que Estados Unidos buscaría acuerdos bilaterales con México y otros países, lo que podría causar desventajas para Canadá, sobre

³ Este sistema se refiere a que existe un país núcleo (en este caso Estados Unidos) y varios países radios que están vinculados con el núcleo, pero no entre sí. Esta condición representa ventajas para al país núcleo pero desventajas para los países radios.

todo en cuanto a la dirección de las inversiones estadounidenses. (Brian Russell, 1993: 114) Además, para el gobierno canadiense había algunas otras razones importantes por las que debían ingresar al TLCAN (Russell, 1993: 115-117):

- 1) Se tenía que asegurar que los mexicanos no obtuvieran un *mejor* acuerdo del que se había logrado con Estados Unidos. Es decir, no deseaban que con el nuevo acuerdo México obtuviera concesiones o mejores condiciones a las que ellos habían obtenido con el ALCEUC.
- 2) A pesar de que los intercambios comerciales entre Canadá y México no eran tan grandes, para los canadienses representaba una extensión de mercado de más de ochenta millones de personas.
- 3) Se tenían que consolidar algunos logros obtenidos con el ALCEUC y aclarar algunos otros que resultaban ambiguos y poco claros, por ejemplo, en lo que respectaba a las reglas de origen. Y se intentaba consolidar el mecanismo de resolución de disputas.

Ahora bien, pese a tener objetivos claros, había voces opositoras al TLCAN; al igual que en Estados Unidos, los sectores laborales se alzaron en contra del Acuerdo debido a los bajos salarios que se pagaban en México. Además, la comunidad empresarial, que apoyó plenamente el ALCEUC, no lo hizo contundentemente con el TLCAN porque se tenían dudas respecto a los marcos legales para inversiones en México. Canadá tenía que conciliar las diferencias e intereses internos de sus regiones, lo que se logró mediante el Acuerdo de Charlottetown, en el que todos los primeros ministros de las regiones canadienses y el de la federación, llegaron a un acuerdo común.

Esto fue sumamente importante para el gobierno canadiense, ya que representaba un triunfo político relevante en el país y abrió las puertas para que Canadá se integrara a las negociaciones del TLCAN (Russell, 1993: 124).

En resumen, Canadá tenía cierto temor a que Estados Unidos firmara un acuerdo bilateral con México, ya que podría representar la punta de lanza para la conformación de acuerdos bilaterales que desfavorecerían la posición “privilegiada” que tenía el país de las hojas de Maple. Para ellos era importantísimo conservar dicha posición, y a pesar de la mínima relación comercial que mantenían con México (en comparación con Estados Unidos), Canadá sabía que México podía ser un punto de entrada importante para sus productos y servicios.

Capítulo III. Negociación del sector energético en el TLCAN

El sector energético fue uno de los principales temas discutidos a lo largo de las negociaciones del TLCAN, pues es un sector estratégico para los tres países que firmaron el Acuerdo. Las perspectivas para negociarlo fueron claramente distintas y tomó especial relevancia en las negociaciones entre Estados Unidos y México pues ya había sido negociado entre Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio firmado entre ellos.

En este capítulo se explorará, en primer lugar, la importancia del sector energético en la región de América del Norte y lo estratégico que resulta para cada uno de los integrantes del Acuerdo. En segundo lugar, se hará una revisión de cómo se trató en el ALCEUC. Y finalmente, se revisará cómo fue negociado este sector en el TLCAN, y los resultados obtenidos.

1. El sector energético en América del Norte.

El sector energético ya presentaba un alto grado de integración entre México y Estados Unidos antes de la firma del TLCAN, pero éste la profundizó mediante el acoplamiento pasivo de México, debido a la reducción de su margen de maniobra en la política petrolera, y a la subordinación de los requerimientos petroleros de corto, mediano y largo plazo de Estados Unidos. Por tanto, dado que el sector energético ya tenía una inercia integradora; en las negociaciones del TLCAN, Estados Unidos buscó más posibilidades de inversión en el sector, en particular en el área petrolera.

Como se muestra en los cuadros 13 y 14, la contribución de las exportaciones desde México y Canadá hacia Estados Unidos de combustibles minerales, aceites minerales y derivados era significativa, sumaba en 1993 entre los dos países 22.23% de la contribución total del producto. Además, las tasas arancelarias impuestas a dichos productos eran bajas, particularmente con Canadá, cuya tasa arancelaria bajo de 0.24 en 1990 a tan sólo 0.01 en 1993.

Cuadro 13.

Importaciones desde México de combustibles minerales, aceites minerales y derivados
1991-1993 (dólares porcentajes)

Valor	1990	1991	1992	1993
Contribución del producto (%)	17.53	15.03	13.46	12.21
Participación del mercado (%)	8.23	6.69	8.69	8.85
Tasa Arancelaria	0.38	0.47	0.46	0.54

Fuente: Magic de CEPAL (<http://www.eclac.org/magic/>)

Cuadro 14

Importaciones desde Canadá de combustibles minerales, aceites minerales y derivado
1991-1993 (dólares porcentajes)

Valor	1990	1991	1992	1993
Contribución del producto (%)	10.29	10.75	10.15	10.02
Participación del mercado (%)	14.63	18.15	18.34	20.19
Tasa Arancelaria	0.24	0.18	0.09	0.01

Fuente: Magic de Cepal (<http://www.eclac.org/magic/>)

Para inicios de los noventa, la industria petrolera estadounidense buscó hacer frente a una problemática fundamental: satisfacer el consumo nacional a partir de los suministros petroleros del exterior, esto como resultado de la

insuficiencia en la producción nacional, la caída de las reservas y los altos costos de producción ocasionados por la sobreexplotación y el agotamiento de sus pozos. En este panorama, las importaciones en 1994 se situaron en 9.89 millones de barriles diarios y la tendencia seguía en aumento. (Verea y Weintraub, 1998: 158-160) Así que puede decirse que el gobierno de Estados Unidos buscaba, primordialmente, que los suministros petroleros de México se aseguraran, y a su vez, abrir lo más posible las posibilidades de inversión en este sector. Estados Unidos buscaba, por tanto, que se afianzaran y garantizaran los desarrollos petroleros en las naciones que le suministraban crudo, con la finalidad de que los costos de importación fuesen más bajos que los de producción propia.

Ahora bien, en este contexto, ¿cómo se insertaba México en el proceso de integración energética y como parte de la política petrolera internacional de Estados Unidos? Al analizar los flujos energéticos entre ambas partes, la respuesta es que la integración con México iba en dos sentidos: como abastecedor de crudo y como importador de productos refinados y gas natural (por lo menos en el corto y mediano plazo). El otro aspecto de la integración se observaba en la privatización y apertura en ciertas áreas del sector energético (Verea y Weintraub, 1998: 161). De esta manera, Estados Unidos garantizaba el suministro petrolero y ganaba en otras áreas, como el sector eléctrico y el gas natural.

En los cuadros 15, 16 y 17 se muestra la oferta energética de los países de América del Norte. Se observa que para el periodo 1980-1990 la producción de petróleo crudo y de gas natural se incrementó en México y

Canadá, pero disminuyó en Estados Unidos. Era claro que la producción de estos recursos en Estados Unidos iba en declive, lo que explicaría el creciente interés de Estados Unidos en los sectores energéticos de sus vecinos.

Cuadro 15.

Oferta de energía de México (1980-1990)

<i>Producción de petróleo</i> <i>(Miles de barriles por día)</i>	1980	1990
Petróleo crudo	1936	2548
 <i>Producción de gas natural</i> <i>(miles de millones de pies cúbicos)</i>	 1299	 1333

Fuente: (Sener, 2002)

Cuadro 16.

Oferta de energía de Canadá (1980-1990)

<i>Producción de petróleo</i> <i>(Miles de barriles por día)</i>	1980	1990
Petróleo crudo	1539	1667
 <i>Producción de gas natural</i> <i>(miles de millones de pies cúbicos)</i>	 2475	 3494

Fuente: (Sener, 2002)

Cuadro 17.

Oferta de energía de Estados Unidos (1980-1990)

<i>Producción de petróleo</i> <i>(Miles de barriles por día)</i>	1980	1990
Petróleo crudo	8597	7355
 <i>Producción de gas natural</i> <i>(miles de millones de pies cúbicos)</i>	 19400	 17810

Fuente: (Sener, 2002)

2. Tratamiento del sector energético en el ALCEUC.

En lo que se refiere a los recursos naturales, el ALCEUC comprende tres campos esenciales: agrícolas, minerales y madera, y energía. En el comercio entre Estados Unidos y Canadá el sector energético es de especial importancia. Los recursos energéticos, incluyendo el petróleo crudo, los productos refinados, el gas natural, la electricidad, el uranio y el carbón, están incluidos en el capítulo 9 del Acuerdo, así se eliminaron prácticamente todas las barreras al comercio bilateral de productos energéticos. Las motivaciones tanto de Estados Unidos como de Canadá para firmar el acuerdo comercial, fueron distintas. Estados Unidos buscaba sofocar los recurrentes accesos de proteccionismo y nacionalismo canadienses; y Canadá buscaba consolidar el acceso al mercado estadounidense. Algunos análisis sugieren que el verdadero efecto del ALCEUC fue vincular más a estos países a las políticas de liberalización que ya se habían acordado en el GATT. Estas motivaciones son relevantes en lo referente a los recursos naturales, particularmente a los recursos energéticos tales como el petróleo, el gas natural y la electricidad. (Vega, 1995: 65-67)

Tras la firma del ALCEUC, se pensó que habría un aumento considerable en el comercio de energéticos entre ambos países y en la inversión estadounidense en ese sector de Canadá. Lo primero parece haberse cumplido; no obstante, la inversión estadounidense no se dio en los montos que se esperaban. El volumen de exportaciones canadienses de petróleo crudo y derivados a Estado Unidos aumentó 21.6% entre 1987 y 1991, mientras que el aumento de importaciones petroleras de Estados Unidos

provenientes de otros países fue de 13.5%. Es decir, las importaciones de Canadá aumentaron de manera importante en poco tiempo, al igual que las importaciones americanas de gas canadiense se elevaron en 63.8% entre 1987 y 1991. Sin embargo, la inversión directa estadounidense en la industria de petróleo y gas en Canadá, disminuyó cerca de 46%, uno de los factores que produjo la caída fue la depresión mundial de la industria energética de finales de los años ochenta. (Vega, 1995: 71) Justamente, la coyuntura mundial de esa época propició que Estados Unidos buscara asegurar el suministro de energéticos a su territorio. Por supuesto, sus vecinos, Canadá y México, prósperos en los recursos, eran clave, y tener acuerdos con ellos resultaba necesario.

Respecto al tradicional proteccionismo que se observaba en Canadá hasta antes de firmar el ALCEUC (se habían promulgado leyes que vigilaban muy de cerca las inversiones provenientes del extranjero). En 1974 se aprobó el Acta de Revisión sobre Inversiones Extranjeras y se creó la Ley de Revisión de las Inversiones Extranjeras (FIRA, por sus siglas en inglés), actualmente conocida como *Investment Canada*. Al inicio, se percibía como poco eficaz y era considerada un “tigre sin dientes” que no tuvo los resultados deseados en un inicio. Pero, con la elección de un gobierno liberal en 1980 y el nombramiento de Herb Gray como Ministro de la FIRA, se modificó la débil actitud de la ley. De esta manera, la iniciativa más relevante tomada por la FIRA fue la aplicación de la Política Nacional de Energía (PNE), cuyo objetivo era aumentar la propiedad canadiense en la industria energética nacional, especialmente en lo referente al petróleo y gas natural.

Asimismo, se establecieron controles estrictos sobre la exportación de energéticos y se fijaron precios de exportación superiores a los nacionales. Consecuentemente las exportaciones canadienses de crudo ligero a Estados Unidos cayeron de un millón de barriles diarios en 1973 a cero en 1980 (Gross y Weinstein, 1995: 65-67).

Por tanto, las acciones combinadas bajo la FIRA y la PNE obligaron a muchas empresas estadounidenses a dejar de invertir o a aceptar requisitos muy costosos. En consecuencia, las inversiones estadounidenses en el sector energético canadiense cayeron drásticamente lo que afectó a nivel interno en Canadá, ya que las empresas nacionales no contaban con los recursos necesarios para invertir. Los problemas generados por estos efectos negativos, propiciaron que la PNE fuera flexibilizada y luego eliminada por el gobierno conservador en 1984.

Ahora, en lo referente a Estados Unidos y su política comercial energética hacia Canadá, ha tenido cambios importantes que se han adecuados a los intereses estadounidenses vigentes para cada momento. Así, por ejemplo, en 1958, Estados Unidos impulsó cuotas obligatorias sobre las importaciones de petróleo para proteger a sus productores de las ventas de petróleo extranjero, principalmente canadiense, que era más barato. Esto ocasionó que las importaciones de petróleo se redujeran significativamente. Sin embargo, luego del embargo petrolero de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, estas políticas “proteccionistas” se dispararon y se inició una política que propició el incremento de las

importaciones de petrolero y gas canadiense que, desde entonces, incrementaron cada año (Gross y Weinstein, 1995: 68-69).

2.1. La electricidad en el ALCEUC.

Debido a la gran abundancia de reservas hidroeléctricas y a los muy bajos costos de producción de Canadá, que de hecho son los más bajos entre los países desarrollados, el comercio de electricidad ya existía a una escala considerable, aun antes de la firma del ALCEUC. Para las empresas estadounidenses resultaba más rentable importar la electricidad que producirla, además al ser estatales las empresas canadienses, los costos fiscales eran reducidos. No obstante, a pesar de que Estados Unidos importaba más electricidad de Canadá de la que exportaba, a inicios de los años noventa el insumo proveniente de Canadá apenas alcanzaba 1% del consumo total. Pero se demuestra la cohesión que existía en este sector entre estos países. (Gross y Weinstein, 1995: 69-70)

Algunos sectores de Estados Unidos habían señalado que la dependencia de las importaciones de energía, en particular de electricidad, vulneraba la seguridad del país, sobre todo por el riesgo de que el gobierno canadiense volviera a imponer los controles gubernamentales que había mantenido en el pasado. Según los negociadores de Estados Unidos, uno de los principales objetivos de incluir el sector energético y de electricidad en el ALCEUC, fue reducir los riesgos de la intervención gubernamental y asegurar la oferta energética en el largo plazo. En lo que se refiere a las diferencias de precios en las ventas de electricidad, se trató de asegurar que Canadá eliminara sus

prácticas de dumping, a fin de evitar una competencia desleal con los productores estadounidenses. (AHD, Fondo Washington II, Caja 666, exp. 5)

2.2. El gas natural en el ALCEUC.

El comercio de gas natural entre Estados Unidos y Canadá ha tenido tonalidades particulares en la historia. En las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando se construía en Estados Unidos el sistema interestatal de gasoductos, se restringieron las importaciones de gas canadiense por supuestos motivos de “seguridad nacional”. Más adelante, como ya se ha mencionado, Canadá disminuyó los volúmenes de exportación de gas a Estados Unidos. Además, los precios elevados que se impusieron en Canadá, de 1.60 dólares por mil pies cúbicos en 1976, aumentó a 4.94 dólares en 1981. Es decir, 3.08 veces más en sólo 4 años. Estos factores inhibieron muchísimo las exportaciones de gas canadiense a Estados Unidos, lo que se agravó con los aumentos en la producción estadounidense en los ochenta, y por la caída de los precios del petróleo en 1986. Así, a causa de las realidades que presentaba el mercado, Canadá dio marcha atrás a su política restrictiva y viró hacia una política más orientada a la exportación de gas al reconocer que Estados Unidos le ofrecía el mayor potencial para desarrollar sus recursos de gas. Consecuentemente, los precios bajaron y las exportaciones aumentaron, registrando un incremento de 93% entre 1986 y 1990, de tal manera que el gas canadiense abastecía más del 7% del mercado estadounidense y la tendencia crecía cada año (Gross y Weinstein, 1995: 73).

El Acuerdo había sido criticado por los productores de gas en Estados Unidos, que indicaban que la liberalización de importaciones procedentes de Canadá desalentaría la exploración en el país. En cambio, en Canadá los productores habían señalado que el acuerdo permitiría que las empresas de Estados Unidos pudieran controlar la industria canadiense de petróleo y gas. A este respecto, el Ministro de Energía y Recursos Naturales de Canadá, Marcel Masse, declaró: “la política energética debía ser conducida por decisiones del sector privado en mercados internacionales abiertos y competitivos y no por la intervención gubernamental”. También señaló que el gobierno canadiense estaba decidido a defender la propiedad en el sector petrolero y de gas, y se opondría a que las empresas canadienses fueran absorbidas por capitales extranjeros, cuando estas fusiones no fueran compatibles con la política de inversiones del país (AHD, Fondo Washington II, Caja 666, exp. 5). De esta manera se fijó una política que prohibía la compra de empresas que contaran con un capital bruto superior a los cinco mil millones de dólares canadienses y cuyas finanzas fueran sanas. Es decir, se impedía que empresas canadienses “exitosas” fueran compradas por empresas estadounidenses, lo cual podría entenderse como una continuación, aunque moderada, de la “canadización” de sus recursos energéticos. Por tal motivo, algunos autores como Verleger (1988) afirmaron que el impacto del ALCEUC sobre la industria energética fue marginal.

3. Interés de Estados Unidos en el sector energético mexicano.

Desde antes del inicio de las negociaciones del TLCAN, había voces en el gobierno de Estados Unidos que proponían y veían la posibilidad de un acuerdo comercial con México, particularmente para el aprovechamiento de los recursos energéticos. Ejemplo de ello fueron las declaraciones hechas por el gobernador de California en 1979, Jerry Brown, quien ya pensaba la posibilidad de un acuerdo comercial entre los países de América del Norte, que posibilitara el aprovechamiento de los recursos energéticos de México. Sin embargo, la idea, según reportes de la embajada de México en Washinigton, no representaba una alternativa viable o merecedora de apoyo dado a la desigualdad en el desarrollo económico entre México y sus posibles socios. (AHD, fondo Washington II, caja 440, exp. 3.) En 1980, Robert Krueger, coordinador para asuntos mexicanos del Departamento de Estado de Estados Unidos, reconoció la importancia de las reservas petroleras mexicas para el mercado estadounidense y el creciente flujo comercial bilateral en ese sector, lo cual demuestra la creciente relevancia que el petróleo mexicano iba tomando. (AHD, fondo Washington II, caja 440, exp. 2)

Ahora bien, una de las razones más claras que daban cuenta del interés en los recursos petroleros de México eran las escasas y declinantes reservas existentes en aquel país, así como los altos costos de exploración en provincias petroleras ya explotadas. Además, se auguraba la caída de las reservas probadas y la producción petrolera, lo que acentuaría la dependencia de petróleo importado. A diferencia de otras administraciones,

la del presidente Bush reconoció la vulnerabilidad de la nación en torno a los recursos energéticos, en particular los petroleros, pero en la estrategia energética de su gobierno no se encontraba una propuesta firme para reducir las importaciones, ya que implicaba un alto costo económico y medioambiental. Como parte de la estrategia energética dada a conocer a fines de febrero de 1991 por George Bush, se propuso una serie de medidas que intentarían elevar la oferta energética interna y alentar la producción petrolera en otras latitudes. En este sentido, México se encontraba entre los países que se deseaba aumentaran la producción (Driscoll y Gambriel, 1992: 62).

Lo anterior, aunado a la caída de las reservas en México (de 72,500 miles de millones de barriles en 1983 a 66,450 miles de millones de barriles en 1990), propició un claro interés de Estados Unidos en el sector energético del país, ya que se creía que se necesitaba permitir la inversión privada extranjera en exploración, lo que aumentaría las reservas. Además, en México, como en otros países en vías de desarrollo y productores de petróleo, aumentaba la demanda interna, lo que se tradujo en una baja en la oferta de petróleo disponible para países desarrollados como Estados Unidos. El sector energético mexicano se convirtió en un tema muy importante en las relaciones bilaterales, entre otras cosas por las negociaciones comerciales que los dos países emprendieron. (Driscoll y Gambriel, 1992: 63-66)

Además de las razones geopolíticas, existían otras que hacían de México, uno de los principales proveedores de crudo. En primer lugar, los motivos de logística (menores costos de transporte), y en segundo lugar, la

capacidad de refinación del mercado estadounidense que incluye la conversión profunda de crudos pesados, como el Maya mexicano. Por ello era innecesario suscribir una provisión de suministros de emergencia, como ocurrió en el tratado comercial entre EEUU y Canadá; la inercia del mercado, así como la necesidad de México de contar con divisas suficientes provenientes del petróleo hacían irrelevante una negociación formal de dicha naturaleza (Verea y Weintraub, 1998: 162). Es claro que México no podía hacer casi nada para que su mercado petrolero se diversificara. Estados Unidos representaba un mercado natural, lo que condicionaría de manera directa a la política petrolera seguida en México.

Ahora bien, la falta de información oficial en torno a cómo se negociaría el sector energético en el TLCAN provocó suspicacia en los medios de comunicación y en diversos sectores mexicanos. Esto causó, a su vez, que se enfatizara la importancia estratégica del sector energético, en particular el petróleo para el país. Los representantes del gobierno mexicano para las negociaciones del TLCAN aseguraban reiteradamente que el petróleo no se incluiría. No obstante, en foros internacionales, y aun antes del inicio de las negociaciones formales, funcionarios mexicanos mostraban una actitud más abierta y receptiva a otro tipo de arreglos o a la búsqueda de fórmulas “creativas” –así dicho por ellos- con los Estados Unidos que no implicaran cambio alguno a la Constitución mexicana (*The Christian Science Monitor*, 1990: p 20).

De manera general, la posición de los estadounidenses se resumía en el deseo manifiesto de que el TLCAN fuera lo más amplio posible (en lo

comercial) incluyendo, por supuesto, al petróleo. No obstante, la posición de ciertos grupos que sabían lo “delicado” del sector petrolero para México, se mostraban renuentes a posicionarse de manera radical para que este sector fuera incluido en las negociaciones. Las presiones más fuertes y las posturas más radicales y duras se dieron en el Congreso, que desde el principio buscó que el petróleo fuera parte de la agenda negociadora y se logaran arreglos similares a los conseguidos con Canadá. Ciertos congresistas demandaban la apertura de la industria petrolera mexicana al capital estadounidense; otros dejaron ver que una vez iniciadas las negociaciones, se ejercerían presiones para que no quedara fuera el tema de la energía, y no faltó quien pretendiera condicionar la aprobación del fast track a la incorporación del petróleo en las pláticas.

En el ejecutivo, la voz más comentada fue la de la Carla Hills, representante comercial en las negociaciones para el TLCAN. Sus declaraciones aparentemente habían sido contradictorias, pero en reiteradas ocasiones mencionó que la posición estadounidense era que, con excepción de la migración, nada absolutamente nada había sido excluido de las negociaciones. Sin embargo, un análisis sobre el desarrollo de las negociaciones y los cambios que se anticiparon en el sector energético de México, llevó a pensar que existía una estrategia paralela, la cual se ajustaba más al punto de vista y los intereses que el presidente Bush representaba (Driscoll y Gambрил, 1992: 67). Es decir, no se presionaría abiertamente, pero sí se pedían medidas unilaterales para que áreas del sector energético se abrieran a la inversión extranjera, como fue el caso de la petroquímica.

Aquella actitud demostraba que en Estados Unidos se creía que los cambios serían producidos por las propias necesidades financieras del sector energético mexicano.

El TLCAN se trataría entonces de un acuerdo que permitiría institucionalizar las relaciones energéticas sin introducir enmiendas en la Constitución pero que de alguna manera garantizara un cierto ritmo de producción y de exportación de crudo hacia los Estados Unidos a partir de la promoción de apoyos financieros como los créditos del Banco de Importación y Exportaciones (EXIMBAK, por sus siglas en inglés) para las actividades de explotación y producción petroleras. Finalmente, y ante el asombro de muchos mexicanos, el 9 de julio de 1991 en un comunicado de la Secretaría de Comercio se dio a conocer que el petróleo y los petroquímicos habían entrado en las negociaciones formando parte de “otros sectores industriales”. Por supuesto, tal incorporación, se dijo, no traería como consecuencia cambios en la Constitución ya que las negociaciones se limitarían al aspecto comercial, es decir, a la posibilidad de eliminar gradualmente aranceles y barreras no arancelarias al petróleo y demás productos del sector energético. Con lo anterior, la correlación de fuerzas pareció haber favorecido la posición estadounidense, en el sentido de que el gobierno mexicano había tenido que aceptar lo que se había negado, en tanto que para los negociadores estadounidenses podría ser un primer paso para poder ir más lejos en sus demandas. Estos últimos pensaron que la “intransigencia” de México a ceder a sus demandas era sólo una postura inicial que tendría que cambiar en la medida en que el gabinete mexicano resolviera sus diferencias internas

respecto de qué tanto ceder en materia de petróleo. (Driscoll y Gambril, 1992: 68-69)

De esta manera, en la segunda ronda de conversaciones llevada a cabo en Seattle, el 29 y 30 de julio de 1991, la delegación estadounidense encabezada por Bill Ramsay, Secretario adjunto de recursos energéticos del Departamento de Estado, presionó a los representantes mexicanos para que aceptaran incluir en el temario cuatro concesiones básicas:

- 1) Contratos de riesgo,
- 2) Distribución directa al público sin intermediación de Pemex (Petróleos Mexicanos),
- 3) Derecho a importar, distribuir y refinar gasolina, e
- 4) Inversión en industria petroquímica primaria.

Estas demandas que requerirían forzosamente cambios constitucionales, a lo que la contraparte mexicana reiteró su rechazo. La importancia de la incorporación de los energéticos en las negociaciones para el TLCAN se veía, por algunos sectores, como la medición de fuerzas de ambos lados, más que según el impacto económico de las reducciones arancelarias, aunque esto resultaba importante como puerta de entrada a un comercio bilateral de energéticos que tendía a aumentar y diversificarse. No obstante, la Comisión de Comercio Internacional había concluido que un tratado que resultara en la remoción de aranceles tendría un incremento insignificante en el comercio de Estados Unidos con México en materia de energéticos porque los aranceles en estos productos ya eran bajos. En términos cuantitativos el promedio de

los aranceles de Estados Unidos era de alrededor de 0.5 por ciento *ad valorem* en petróleo crudo y de 1.1 por ciento en productos refinados, mientras que el gas natural estaba libre de aranceles. En lo que se refiere a México, los aranceles en petróleo crudo y gas natural eran de 4.9 %, y 8.6% en productos refinados. (Driscoll y Gambriel, 1992: 69) Por tanto, la simple reducción de aranceles no era suficiente y se buscaba que México abriera más el sector. De esta manera se estableció, en los principios del capítulo 6 del TLCAN, en el artículo 601 que: “las partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeñan en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida”. Esto planteaba la posibilidad para que México, en el futuro, abriera las puertas a la inversión en áreas que se reservó. Es importante destacar que las reservas mexicanas quedaron escritas en el apartado de “Anexos del Acuerdo” (Anexo 602.3), los cuales pueden ser cambiados con mayor facilidad en comparación con los Artículos en sí. Una muestra de los compromisos que se adquirieron al principio fue la petición hecha, en 2010, por el CCAN (Consejo de Competitividad de América del Norte) que está conformado por los empresarios y cámaras empresariales más importantes de los tres países, donde se recomendaba al gobierno mexicano permitir a la CFE (Comisión Federal de Electricidad) incursionar en contrataciones a largo plazo con productores de los Estados Unidos para la compra de electricidad. (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010) Esto necesitaba la centralización del sector eléctrico mexicano en una sola empresa, lo cual explica la disolución

que hizo el gobierno mexicano de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, empresa que distribuía electricidad en el centro del país.

4. Objetivos de las agendas en torno al sector energético.

La agenda negociadora en torno al sector energético tuvo, desde el principio, importantes frenos, por así decirlo. A diferencia de lo ocurrido en el ALCEUC, en el TLCAN el sector energético enfrentaría limitantes significativas para su negociación. Esto impulsado por México, quien se negaba a negociar *completamente* el sector energético, particularmente el petrolero, ya que esto requeriría cambios constitucionales, que podrían reducir el apoyo que el tratado tenía en ese momento.

Diversas declaraciones reiteraban que el petróleo no sería incluido en las negociaciones del TLCAN, pero había ocasiones en que se veían claras intenciones para que este sector fuera negociado. Herminio Blanco, declaró, el 9 de octubre de 1990, al periódico '*Christian Science Monitor*', que "México podría abrir su industria petrolera a la participación estadounidense sin modificar la Constitución"; un día después se retractó y dijo que había sido mal entendido su comentario; sin embargo, esta declaración tuvo inmediatamente reacciones en México. Cuauhtémoc Cárdenas, advirtió que inversionistas extranjeros ya habían dirigido sus capitales hacia áreas como la petroquímica y que estaban interesados en participar en la exploración y extracción de crudo mexicano. Además, representantes del PAN (Partido Acción Nacional) coincidieron que el gobierno mexicano "no podía poner en juego un recurso vital para el desarrollo económico de México como lo eran

los energéticos, ya que representaría un error histórico que comprometería las futuras generaciones de mexicanos”. (Garcíadiego, 1994: 167-174) Era claro que internamente en México había amplios sectores que se oponían abiertamente a que el sector energético, particularmente el petróleo, entrara a las negociaciones del TLCAN. Esto chocaba con la postura estadounidense, la cual, naturalmente, estaba interesada en que el sector energético se abriera completamente.

4.1. El petróleo mexicano.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari buscaron aumentar la producción de petróleo y la exportación a los Estados Unidos. Hacia finales de 1990, Pemex había llegado a producir 2.65 millones de barriles diarios, de los cuales 1.3 millones se destinaban a la exportación, y Estado Unidos compraba 800 mil barriles (es decir, más del 60% de la producción total de la paraestatal mexicana). Además, es muy importante destacar que para esa misma fecha, 1990, cerca del 44% de la reserva estratégica de crudo de Estados Unidos estaba integrada por petróleo mexicano. (Emmerich, 1993: 95).

Japón, Europa y Estados Unidos representan los destinos más importantes del crudo mexicano. Las ventas al mercado estadounidense se incrementaron a partir de los años noventa. De esta manera, mientras que en 1993 se exportaban 880.8 miles de barriles diarios (mb/d), en 1994 el volumen aumentó a 960 mb/d, lo cual ya representaba 65.9% de las exportaciones totales mexicanas, y para 1995 esa cifra aumentó al orden del

74%. (Verea y Weintraub, 1998: 161-162) Meses antes de concluir las negociaciones del TLCAN los negociadores mexicanos habían mantenido una decidida resistencia a las demandas de sus contrapartes bajo el argumento de tener restricciones constitucionales. Estos argumentos, que se conocieron como los "cinco no", fueron los siguientes:

- 1) No a los abastecimientos de emergencia.
- 2) No a la participación en la distribución interna de gasolinas.
- 3) No a un mercado común para el gas natural con iguales reglas.
- 4) No a las compañías petroleras en exploración y explotación.
- 5) No a los contratos riesgo.

No obstante, mantener la posición de los negociadores mexicanos en los cinco puntos anteriores implicó realizar algunas concesiones, como abrir al 100% las compras gubernamentales, especialmente las realizadas por PEMEX y CFE que representan un mercado de alrededor de \$11 mil millones de dólares. (Vargas, 1994:44)

Negarles a particulares la propiedad de los yacimientos no significó impedirles el acceso a las reservas y garantías de suministro. (Verea y Weintraub, 1998: 166). Por tanto, el tan vanagloriado éxito que presumieron los negociadores mexicanos debe ser claramente matizado. Lo que ganaron fue mantener excluidas algunas de las actividades de la industria petrolera limitadas para la inversión privada por la Constitución. Fue este aspecto de los "cinco no" el que exhibieron para mostrar el supuesto éxito de las negociaciones en este rubro. Entonces, si bien es verdad que se evitó que

las empresas privadas tuvieran propiedad sobre los recursos petroleros, no sucedió así con las empresas que participaban en los procesos de exploración y extracción del crudo y gas, donde se dio apertura y se admitieron los contratos de desempeño.

4.2. El gas natural.

En cuanto al gas natural, hay dos aspectos importantes en cuanto a la integración energética en América del Norte. En primer lugar, el comercio de este insumo, pues Estados Unidos y Canadá eran los principales productores de la región y México tenía desventajas de producción, lo que resultaba en que en el país se importaba gas de Estados Unidos y este país lo hacía de Canadá. En segundo lugar, la apertura de actividades de almacenamiento, transporte y distribución de gas natural en México al capital privado nacional y extranjero a partir de la Ley Reglamentaria del Artículo 127 constitucional. De esta manera, las importaciones de gas aumentaron gradualmente en el país. Por ejemplo, en 1992 las importaciones de gas natural aumentaron a los rangos de 250 000 millones de pies cúbicos diarios (mmpc/d). (Verea y Weintraub, 1998: 167-168)

Ahora bien, respecto a la comercialización, almacenamiento y distribución (gasoductos), hasta antes de las negociaciones del TLCAN, la propiedad y administración de éstos se había reservado al Estado mexicano. Pero las negociaciones del TLCAN produjeron cambios importantes en materia de distribución de gas natural, por lo que no sorprendió mucho la iniciativa enviada por el gobierno mexicano a finales de abril de 1995 al

Congreso de la Unión, que proponía la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas. Bajo esta ley se permitió que el capital privado participara en la construcción de gasoductos, aunque debían ser complementarios y obedecer al interés nacional. Además se autorizaba a operar e instalar gasoductos y la distribución en redes urbanas. De manera similar se estableció el acceso no discriminatorio a los capitales privados y aumentó la competencia en los servicios de transporte y distribución de gas; dichos cambios realizados modificaban la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, lo cual tuvo implicaciones significativas para la industria energética mexicana. (Verea y Weintraub, 1998: 169-170). Es claro que la iniciativa presentada por el ejecutivo mexicano mostraba que a partir de las negociaciones del TLCAN se buscaba abrir en lo más posible el sector energético mexicano y darle mayor acceso al capital privado nacional y extranjero.

4.3. Los refinados y petroquímicos.

En Estados Unidos la industria de refinación se caracteriza por su gran capacidad instalada para procesar los crudos. A principios de los noventa, dicha actividad utilizaba casi el total de su capacidad (94.2%), pero se registraba también una tendencia creciente a importar dichos productos por dos razones: 1) el alto y creciente consumo de petroquímicos y refinados en Estados Unidos; 2) la industria enfrentaba desafíos de normas ambientales. Por tanto, al negociarse el TLCAN, los estadounidenses se interesaron en la

desincorporación de activos y la desregulación de esta actividad por parte del Estado. (Verea y Weintraub, 1998: 170-173).

Como la Constitución mexicana no permitía la inversión privada en la petroquímica, el gobierno puso en marcha, desde 1986, una serie de reformas que incluían la reclasificación de petroquímicos básicos en secundarios. Estas reformas fueron completadas con el TLCAN, ya que, una vez terminadas las negociaciones, sólo habían quedado ocho petroquímicos considerados básicos (butano, etano, heptano, hexano, materia prima para negro de humo, naftas, pentanos y propanos). No obstante, a pesar de haber reducido considerablemente el número de productos exclusivos para la producción de Pemex, las presiones para que la paraestatal dejara esa actividad eran muy grandes. Es claro que Pemex se alejaba de la industria de conversión, refinación y producción de petroquímicos y buscaba mayores recursos para la exploración y producción de crudo que le permitiera aumentar su capacidad exportadora. Esto implicaba mantener las importaciones de productos refinados al país, a pesar de que México exportaba a algunos países de Centroamérica y de que se hicieron esfuerzos importantes como la compra del 50% de acciones de la refinería en Deer Park de Texas, con el fin de procesar alrededor de 100 mb/d de crudo Maya para así obtener 45 mb/d de gasolinás sin plomo, las elevadas importaciones implicaban una merma de las divisas que el país percibía, ya que, por ejemplo, en 1994 se pagaron más de 1100 millones de dólares por importaciones de refinados. En conclusión, se puede decir que la agenda de energéticos entre México y Estados Unidos fue en realidad una agenda de

integración comercial en materia de crudo, gas natural y electricidad, en la cual el comercio fronterizo cobró especial importancia, como lo hizo el caso de los petroquímicos en la costa del Golfo de México. Un aspecto muy destacado para los fines estadounidense fue la apertura del sector energético mexicano, manifestado en las reformas y cambios en los marcos regulatorios, lo cual se observó con enorme interés desde el exterior. (Verea y Weintraub, 1998:172-176)

En particular, en el sector petrolero el país optó por la especialización y exportación de crudo, mientras que se alejó de la producción de petrolíferos, lo cual incrementó el nivel de importaciones de refinados, en su mayoría provenientes de Estados Unidos. Por tanto, podemos decir que a pesar de que en el TLCAN no se negoció de manera abierta el sector energético, se percibe que mediante las reformas *unilaterales* que se implantaron en el país, este sector dio pasos muy sustanciales a la apertura comercial y de inversiones privadas. Esto se ejemplificó claramente con la venta de 61 plantas petroquímicas a empresas estadounidenses, que dejaron al país con una muy acotada capacidad de refinación y producción de petroquímicos. Esta apertura trajo consigo un cambio en la actitud del Estado mexicano, tradicionalmente celoso del control y regulación del sector energético. Más aún, dicho proceso de cambio hacia una mayor apertura se reforzó e institucionalizó en materia de comercio petrolero entre México y Estados Unidos a partir de la firma del TLCAN.

Una de las mayores inconformidades de algunos grupos estadounidenses fue no haber logrado que se permitieran los *contratos*

riesgo, es decir, la posible propiedad sobre los recursos petroleros. Por su parte, los negociadores mexicanos vieron como un gran éxito no haber cedido ante los estadounidenses; no obstante, el “arreglo” entre estas dos partes fueron los llamados *contratos de desempeño*. En dichos contratos se establecía que Pemex podía contratar a empresas extranjeras para la exploración, en función de la cantidad de petróleo descubierto, para lo cual la paraestatal otorgaría una remuneración monetaria adicional que dependería de la productividad de la empresa contratada con base en los precios internacionales del crudo. (Verea y Weintraub, 1998: 165).

Si bien no se puede afirmar que los contratos de desempeño se puedan leer en sí como contratos de riesgo, lo cual violaría la Constitución mexicana, es importante mencionar que este tipo de contratos y los mecanismos que se diseñaron para atraer la inversión extranjera se diseñaron para “darle la vuelta” a la Constitución. Por lo que este tipo de contratos yacen en los límites de la legalidad (Vargas, 1994: 44). Este punto es esencial, ya que se observa que a pesar de que México logró excluir la inversión privada directa en el sector petrolero nacional, salvaguardando la legalidad constitucional, paralelamente se crearon mecanismos que se instauran a milímetros de la frontera legal constitucional, lo cual pone en riesgo la integridad de la Constitución. Sin duda esto demuestra que México pudo librar algunas áreas del sector energético, pero no podía negar mayor acceso a las inversiones estadounidenses, ya que si lo hubiera hecho, habría sido muy probable que el TLCAN fracasara en su negociación.

5. Capítulo VI del TLCAN. El sector energético.

El capítulo VI del TLCAN establece los derechos y obligaciones de los tres miembros del TLCAN en materia energética, incluyendo, el petróleo crudo, gas, carbón, electricidad, energía nuclear, productos refinados y petroquímicos básicos. Del artículo 601 al artículo 608 y en los respectivos anexos, se establece la importancia que el sector energético tiene en América del Norte.

El artículo 601 manifiesta que se respetarán las disposiciones legales de cada uno de los países en materia energética. Es claro que esta cláusula tiene mucho más impacto en México, donde el artículo 27 constitucional prohíbe expresamente que haya inversión o intervención extranjera en los recursos petroleros. (Emmerich, 1993: 85). No obstante el capítulo VI incluye una amplia gama de posibilidades de inversión extranjera, si no en petróleo, en diversas actividades del sector energético. El artículo 602 señala que el capítulo se aplica a disposiciones relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las partes, y a normas referentes a la inversión y los servicios vinculados a dichos bienes. A final de este artículo, en su inciso 3, se señala que las actividades y los bienes energéticos y petroquímicos se registrarán por las disposiciones del Tratado, excepto cuando se especifique de otra manera en el Anexo 602.3, de las reservas y disposiciones especiales. Este artículo tiene una doble importancia para México. La primera radica en que consolida una orientación que le es relativamente nueva: la apertura lenta a la participación de capital y tecnología extranjeras en algunas actividades que Pemex realiza. La otra

radica es el tratamiento de excepción que México logró, sobre todo frente a Canadá, país que ha seguido políticas de apertura en materia de hidrocarburos desde el abandono gradual de la *National Energy Policy* en 1982. (Emmerich, 1993: 86)

Otro de los puntos relevantes del TLCAN en materia de energéticos es el plasmado en el artículo 603 que indica la incorporación al TLCAN las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en materia de comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos, donde se prohíbe la fijación de precios mínimos y máximos a la exportación. (Emmerich, 1993: 87). Esto significó mucho para Estados Unidos, ya que propiciaba que los precios de los energéticos se rigieran de acuerdo a los precios internacionales y no por la imposición unilateral de las partes. A pesar de que México pudo reservarse algunas áreas del sector energético. El TLCAN permitió que el sector energético mexicano se abriera de manera muy importante.

En el Anexo 602.3 se señala que con el objeto de promover el comercio transfronterizo de gas natural y petroquímicos básicos, el TLCAN establece que las empresas estatales, los usuarios finales y los proveedores tendrán el derecho de negociar contratos de suministro en materia de gas natural y de insumos para la petroquímica. Con esto se formalizó la apertura del gas natural que negoció México. Otro punto relevante es el punto 5 del anexo 602.3, el cual tendría mayor impacto en México, donde el suministro de electricidad como servicio público se reserva al Estado. No obstante, se

abría la posibilidad de inversión privada en plantas de generación eléctrica en tres versiones:

- 1) Producción para el autoconsumo. Empresas de las otras partes podrían auto-generar su propia electricidad para su consumo y, además, el “exceso” de producción debía ser vendida a la CFE (Comisión Federal de Electricidad), bajo los términos y condiciones acordados entre ésta y las empresas productoras.
- 2) Co-generación. Empresas de las otras partes podrán adquirir, establecer y/o operar plantas de co-generación las cuales produzcan electricidad utilizando calor, vapor u otra fuente energética asociada con un proceso industrial. También la CFE compraría el exceso de energía producido.
- 3) Producción independiente de energía eléctrica. Empresas de las otras partes pueden adquirir, establecer y/u operar plantas de generación de electricidad para producción independiente de energía eléctrica. La electricidad generada deberá ser vendida a la CFE bajo los términos y condiciones acordados entre la CFE y la empresa generadora. (Emmerich, 1993: 88-90)

Como puede notarse, se estableció una política liberal de precios de la electricidad, donde la CFE y las empresas tendrían acuerdos mutuos. Esto llamó mucho la atención y tuvo un alto impacto en México, dado a que en este país la venta de electricidad tiene un alto subsidio estatal, y ninguna de las empresas productoras vendería su electricidad a los precios de la CFE.

Además, se deja explícitamente fuera de este acuerdo a empresas de terceros países, como Alemania o Japón. Esto resultó muy novedoso en México, donde la energía eléctrica era producida solamente por la CFE. Además, se abrió la posibilidad a que empresas de Estados Unidos que tuvieran dificultades debido a los requisitos legales y ecológicos en aquel país, se establecieran en México, donde resultaría más “fácil” el proceso legal para establecerse. Con esto, además de permitir que empresas estadounidenses generadoras de electricidad se ubicaran en México, se abrió la posibilidad para que la CFE comprara su producción que luego podría exportar a zonas fronterizas de Estados Unidos.

Así, lo plasmado en el capítulo VI del TLCAN abrió la posibilidad a inversiones privadas extranjeras a diversas áreas del sector energético del país, principalmente en la de electricidad, gas natural y petroquímicos. Aunque se reservaron áreas importantes, y como ya hemos mencionado anteriormente, México aceptó la liberalización gradual y progresiva del sector, lo cual explica la insistencia de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón para realizar reformas constitucionales encaminadas a permitir la inversión extranjera en todas las áreas del sector energético nacional.

CONCLUSIONES

Como se pudo ver en este trabajo, el TLCAN no sólo representó un simple acuerdo comercial sino que tuvo consecuencias en los países que lo integraron, y a nivel mundial, ya que fue el primero en su tipo y mostró innovadores mecanismos y fórmulas, tales como el planteamiento de acuerdos paralelos en lo laboral y lo ambiental. Además, el TLCAN representó un quiebre de Estados Unidos respecto a la simpatía que guardaba por los acuerdos multilaterales, ya que la negociación en éstos cada vez era más complicada y optó por dar preferencia a los acuerdos regionales y bilaterales. Se emprendían caminos nunca antes vistos en América del Norte. En cuanto a México, el Tratado consolidó las reformas que el país había emprendido en décadas anteriores y robusteció la dependencia comercial que ya tenía con Estados Unidos. No obstante, pese a ser un acuerdo innovador que podía haber ofrecido resultados positivos importantes para los tres países, las asimetrías económicas y las diferencias en cuanto a objetivos e intereses de esos países, provocó que muchas de las metas que se planteaban fracasaran. Por ejemplo, el gobierno mexicano creía que los flujos migratorios disminuirían como resultado del fortalecimiento económico que se obtendría a partir de la oleada de inversiones y de la explosión de las exportaciones que ellos esperaban.

Ahora bien, en cuanto al sector energético a pesar de que México conservó la exclusividad sobre la propiedad de los recursos petroleros, muchas áreas de este sector se liberalizaron de manera significativa a la inversión privada. Un ejemplo claro fue la producción eléctrica, que sentó las

bases para la creciente penetración de inversiones estadounidenses en este sector, y dio como resultado que la paraestatal CFE (Comisión Federal de Electricidad) se debilitara y cediera a presiones de empresas de generación eléctrica de Estados Unidos. Esto se dio porque se acordó que el exceso de la producción de las empresas privadas que generaran su electricidad tendría que ser comprado por la CFE a precios acordados entre ellos y no a precios de producción. Es claro que esto facilitó que algunas empresas privadas, sobre todo estadounidenses, fueran teniendo cada vez más influencia en este sector y sobre la paraestatal mexicana. Esto se demostró con la exigencia del CCAN en el sentido de permitir a la CFE de establecer contratos a largo plazo con productores de Estados Unidos para la compra de electricidad, lo cual requería la centralización del sector eléctrico mexicano en una sola compañía, lo que sugiere que la desaparición de la compañía Luz y Fuerza del Centro pudo haber sido ocasionado por esto.

En cuanto al petróleo, aunque México logró excluir la inversión privada en este sector, se abrieron posibilidades para la contratación de servicios a empresas privadas bajo los contratos de desempeño. El país, a pesar de no haber hecho cambios en la Constitución, sí ha llegado al límite de lo legal. Además, con las reformas hechas para reclasificar la petroquímica, se abrió un amplio espectro de posibilidades de inversión extranjera en dicho sector. Más importante aún, se observa en los “principios” del capítulo VI del tratado donde se expone claramente la intención de liberar progresivamente el sector energético, incluido el petróleo. Esto puede explicar por qué el

gobierno mexicano ha intentado reformar la Constitución para permitir la inversión privada.

Sin duda todos estos cambios que se dieron en México desde los años ochenta, pasando por la negociación con el TLCAN y las consecuencias que éstos tuvieron, iban facilitando transformaciones en áreas tan relevantes como el energético. No es de sorprender, por lo tanto, que el gobierno mexicano busque aún mayor apertura y liberalización a la inversión privada en las pocas áreas que quedaron protegidas o excluidas en las negociaciones del TLCAN. Todos estos cambios se acoplan a la configuración de la seguridad energética de América del Norte, fundamentalmente de Estados Unidos, el cual ha buscado mayor certeza en los suministros de energéticos desde el exterior. Para Estados Unidos, el sector energético es pilar fundamental de su seguridad nacional, y México se convierte en pieza clave de ésta, por lo que el tratamiento de este sector es fundamental en la relación bilateral de estos países.

BIBLIOGRAFÍA

Andere, Eduardo y Georgina Kessel (comp.). (1992). *México y el tratado trilateral de libre comercio. Impacto sectorial*, McGraw Hill/ITAM, México.

Béjar, Ramón (2004). "América Latina y el consenso de Washington", Boletín económico de ICE, n°2803, abril-mayo 2004.

Bensusán, Graciela (compiladora). (1999). *Estándares laborales después del TLCAN*, FLACSO/Plaza y Valdez/Friedrich Ebert Stiftung, México.

Bogdanovicz-Bindert, Chistine A. (1986). "The Debt crisis: The baker plan revisited". *Journal of interamerican studies and world affairs*, Center for latin American studies at the university of Miamo, vol. 28, n°3, otoño 1986.

Bognanno Mario y Kathryn J. Ready (1993). *The North American Free Trade Agreement. Labor, Industry, and Government Perspectives*. Estados Unidos.

Bouzas, Roberto. (1995). Preferential Trade Liberalisation in the Western Hemisphere: NAFTA and Beyond, FLACSO, Buenos Aires.

Bulmer-Thomas, Víctor (1997). "El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza", en *El trimestre económico*, FCE, México.

Cepal, *Magic*, consultado en línea: <http://www.eclac.org/magic/>

Chase, Kerry A. (2003). "Economic interest and regional trading arrangements: the case of NAFTA", *International organization*, Cambridge university press, vol. 57, n°1, invierno 2003.

Clyde, Gary y Jeffrey J. Schott (2005). *North American Free Trade. Issues and Recomendations*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Dornbush, Rudiger (1992), "US-Latin america trade relations", *testimonio ante el comité de economía del Congreso de Estados Unidos, abril de 1992*. Consultado en: AHD, Fondo Wash. II.

Driscoll, Barbara y Monica G. Gambrill (1992). *El TLC. Entre el viejo y el nuevo orden*. UNAM/CISEUA. México.

Eisenstadt, Todd A. (1997). "The rise of the Mexico lobby in Washington: even further from god, and even closer to the United States", en De la Garza, Rodolfo y Jesús Velasco (1997). *Bridging the border. Transforming México-U.S. relations*, Rowman & Littlefield publishers inc. United States.

Emmerich, Gustavo (coord.). (1994). *El Tratado de Libre Comercio Texto y Contexto*. UAM. México.

Fuentes, Juan Alberto (1995). "¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?", en Vega Canovas, Gustavo. (1995). *México, Estados Unidos, Canadá: 1993-1994*, El Colegio de México, México.

Garciadiego, Javier (1994). *El TLC día a día*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Gazol, Antonio (2005), *Bloques económicos*, UNAM, México

Gross, Harold y Bernard I. Weinstein (1995). "El TLCAN y la industria energética: lecciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos", en Canovas Vega, Gustavo (1995). *México, Estados Unidos, Canadá: 1993-1994*. El Colegio de México, México

Hurrell, Andrew (2006). "Hegemony in a region that dares not speak its name", *International journal, Canadian international council*, vol. 61, n°3, verano 2006.

Mallory J.R. (1986). "Review article. The Mcdonald Commission", *Canadian Journal of political science, Societé québécoise de science politique*, vol. 19, n.3 (sep. 1986), pp. 597-613.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2010) consultado en: <http://www.imco.org.mx/imco/docbase/documentosRelacionadosOrganizaciones/documentoRelacionadoOrganizacion.pdf>

Montagnon, P. (1986). "Mexico's Creditors Given One Month to Accept New Loan Deal." *Finantial Times*, 2 de octubre.

Moreno-Brid, Juan Carlos *et al.* (2004). "The Washington consensos: a Latin American perspective fifteen years later", *Journal of post Keynesian economics*, M.E. Sharpe Inc., vol. 27, n°2, invierno 2004.

Ocampo, José Antonio (2004). "Beyond the Washington Consensus: What do we mean?", *Journal of post-Keynesian Economics*, M.E. Sharpe Inc., vol. 27, n°2, winter 2004-2005.

Ortega, Mario (2004). "A diez años del acuerdo de cooperación laboral entre Canadá, Estados Unidos y México", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, AMEC, número 7, Primavera 2004. Consultado en línea, 04 de noviembre de 2009: http://revista.amec.com.mx/num_7_2004/Ortega_Mario.htm

Portnoy, Ana (2003). "El proceso hacia la firma del TLC. Una visión histórica de las relaciones entre México y Estados Unidos", *Revista de humanidades*, TEC de Monterrey, n°014, México.

Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games", *International organization*, The MIT press, vol. 42, n°3, verano de 1988.

Puyana, Alicia (2003). *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, Plaza y Valdez/FLACSO, México.

_____. (2003). *El camino mexicano hacía el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*, Serie Comercio internacional, n°35, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodrik, Dani. (1992). *The rush of free trade in the developing World: why so late? Why now? Will it last?*, NBER Work Papers, N. 3947.

Rusell, Brian (2003). "Perspectiva canadiense sobre el TLCAN después del referéndum constitucional de Canadá", en Canovas Vega, Gustavo (1993). *México, Estados Unidos, Canadá: 1991-1992*. El Colegio de México, México.

Salgado, Wilma. (1996). Serie: Diálogos. *Integración comercial y globalización*, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador.

Secretaría de Energía de México (SENER) (2002). "Perfil energético de América del Norte", México.

The Christian Science Monitor (1990). "US-Mexico free trade" *The Christian Science Monitor*, 3 de abril de 1990, p 20. Consulta en línea: http://pqasb.pqarchiver.com/csmonitor_historic/results.html?st=advanced&QryTxt=mexico&sortby=RELEVANCE&datetype=6&frommonth=01&fromday=01&fromyear=1990&tomonth=12&today=31&toyear=1990&By=&Title=&restrict=articles

Torres, Blanca (1993). "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en Vega Canovas, Gustavo. (1993). *México, Estados Unidos, Canadá: 1991-1992*, El Colegio de México, México.

_____. (2003). "Los compromisos ambientales del TLCAN", en Puyana, Alicia (coord.) (2003). *La integración económica y la globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, FLACSO-México/Plaza y Valdes, México.

Twomey, Michael J. (1995). *Las corporaciones multinacionales y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, FCE-México, México.

Unal, Hakul *et al.* (1993). "The brady plan, 1989 mexican debt reduction agreement, and bank stock returns in the United States and Japan", *Journal of money, credit and banking*, Ohio State University Press, vol. 25, n°25, part 1.

Vargas, Rocío (1994). "Ganamos o perdimos en las negociaciones sobre energéticos", *El cotidiano*, num. 60, UAM-iztapalapa, México, enero-febrero, 1994.

Verea, Rafael y Sidney Weintraub (1998). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM/UNAM/FCE, México.

Vega, Gustavo (1995). *México, Estados Unidos, Canadá: 1993-1994*. El Colegio de México, México.

_____. (1993). *México, Estados Unidos, Canadá: 1991-1992*. El Colegio de México, México.

_____. (2010). *El tratado de libre comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, COLMEX.

Verleger, Philip K. (2005). "Energy", Intitute for International economics, consultado en: www.iie.com

Wijbergen, Sweder van *et al.*, (1991). "Mexico and the Brady Plan". *Economic Policy*, Blackwell Publishing on behalf of the centre for economic policy research, Center for economic studies, and the Maison des Sciences de l'homme, vol. 6, n°12, 1991.

Witker, Jorge Alberto (1989). "Ley de Acuerdos Comerciales Multilaterales de 1979 de los Estados Unidos de Norteamérica", en *Legislación y Jurisprudencia*, Gaceta informativa, núm. 33, UNAM, México.

Zebadúa, Emilio (1994). "Del plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro internacional*, El Colegio de México, vol. 34, num. 4, oct-dic. 1994.

Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana", consultado en línea, 06 de junio de 2009:
<http://74.125.155.132/search?q=cache:8h2uGU6BHWIJ:www.mercosur.int/msweb/SM/Documento%2520Conjunto/Documento%2520Conjunto%2520Asimetr%25EDas.pdf+asimetrías+%26+cepal&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

Fuentes primarias:

Fondo Washington II, Cajas 440, 661-670. Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Documento confidencial. José Luis Bernal, Consejero para Asuntos Económicos de la embajada de México en Washington, el 23 de mayo de 1990. “Comentarios sobre la negociación de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos”. Fuente: Fondo Washington II, Caja 661, Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.