

Del TLCAN al libre comercio hemisférico: ¿es deseable y posible ampliar el tratado norteamericano de libre comercio a otros países?*

MARÍA CRISTINA ROSAS

Resumen

En el artículo 2204 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se tiene previsto la ampliación del pacto comercial a otros países. A pesar de que no se especifica ningún criterio geográfico de selectividad, en principio cualquier país del orbe puede solicitar formalmente su ingreso al TLCAN. Sin embargo, existen condiciones objetivas que impiden la ampliación del tratado de libre comercio en las condiciones actuales, ya que no existe un consenso entre México, EU y Canadá al respecto, además de que el Congreso estadounidense ha decidido revitalizar el multilateralismo al aprobar los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y el estatuto de Marrakesh que da origen a la Organización Mundial de Comercio.

Abstract

Article 2204 of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) establishes the possibility of expanding the trade deal to other countries. According to this, virtually any country in the world may apply to NAFTA membership. Under the current circumstances, however, there is a number of obstacles to expand NAFTA to other countries, mainly because of the lack of consensus among Mexico, the United States and Canada.

El artículo 2204 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se encuentra en vigor desde el primer día de 1994, plantea la posibilidad de admitir nuevos socios a solicitud expresa de los mismos. Con motivo de esta disposición, también conocida como la "cláusula de acceso", diversos países latinoamericanos han expresado, en distintos momentos, su intención de invocarla y adherirse al tratado norteamericano. Chile, en particular, ha conducido una serie de reu-

* Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Estudios Canadienses, organizado por la Asociación Española de Estudios Canadienses (AECC), celebrado en Madrid, España, del 11 al 13 de noviembre de 1994.

niones con las autoridades comerciales estadounidenses, y se estima que será incorporado, a mediano plazo, a la dinámica del libre comercio que liderea Estados Unidos en el continente americano. Pronunciamientos similares se han dejado escuchar de parte de los socios del MERCOSUR¹ a favor del libre comercio con la Unión Americana. Inclusive, algunos funcionarios mexicanos han reiterado en distintas ocasiones que el TLCAN no constituye un "bloque cerrado", sino que está abierto a los socios europeos y asiáticos.

En todo caso, conviene analizar cuidadosamente las posibilidades reales de que el TLCAN sea ampliado a otros países, así como el tipo de Estados que estarían llamados a incorporarse y, especialmente, el sentir de México, Estados Unidos y Canadá sobre el particular. En torno a estos aspectos versará el siguiente análisis.

El libre comercio hemisférico: su razón de ser

En el transcurso de la década de los ochenta, el entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, dejaba entrever la posibilidad de suscribir diversos acuerdos comerciales en el hemisferio occidental. En 1987 se iniciaban las negociaciones comerciales con el gobierno de Ottawa

¹ El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) surgió de la creciente cooperación económica entre Brasil y Argentina que hacia 1991 lograba atraer la atención de Paraguay y Uruguay. Todos ellos convinieron en instituir el MERCOSUR a partir del 1º de enero de 1995, fijando además un arancel externo común a sus miembros para el comercio con terceros países. Con un producto bruto agregado de 420 mil millones de dólares, una población de 190 millones de personas y un comercio exterior total por un valor de 70 mil millones de dólares, el MERCOSUR se convierte en un diseño integracionista de la mayor importancia. Si bien Argentina ha sido el país más entusiasta que en la voz de su presidente Carlos Saúl Menem ha insistido en suscribir un pacto comercial con EU a título individual, Brasil ha privilegiado la negociación conjunta de todos los socios del MERCOSUR para llegar a un entendimiento comercial más favorable con Estados Unidos. Véase Roberto Bouzas, "Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar", en Roberto Bouzas y Nora Lustig (eds.), *Liberalización comercial e integración regional. De TLCAN a MERCOSUR*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 165-199. Véase también "La Argentina negociará su ingreso al TLCAN", en *La Nación*, viernes 19 de noviembre de 1993, pp. 1, 1-2a. *Cfr.* con "El TLCAN obliga a la Argentina a acelerar las reformas para competir en el mundo", en *El Cronista*, 19 de noviembre de 1993, pp. 2, 3, 4; "El gobierno reconoció que el MERCOSUR entró en crisis", en *El Cronista*, *op. cit.*, p. 5. Aunque el canciller argentino Guido Di Tella sostiene que "una eventual integración al TLCAN tendría que hacerse en forma colectiva con todo el MERCOSUR", existen otras voces que sugieren que "es mejor para la Argentina asociarse a la economía mundial dinámica que quedar vinculada a la economía regional herida" en clara alusión al Mercado Común del Cono Sur. Véase, "Primero están los vecinos", en *Página 12*, viernes 19 de noviembre de 1993, p. 16.

para dar paso al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos que entraría en vigor el 1o. de enero de 1989. A lo largo de este proceso, Reagan llegó a ventilar la idea de hacer de América una vasta zona de libre comercio que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia. Unos años después comenzarían las negociaciones para signar el Tratado de Libre Comercio entre México, EU y Canadá, siendo George Bush el mandatario en turno.

Conviene enfatizar, sin embargo, que el bilateralismo estadounidense encarnado en los pactos comerciales suscritos con Canadá y México, se produjo en el contexto de las difíciles negociaciones comerciales multilaterales efectuadas en el marco de la Ronda Uruguay y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y que buena parte de los pronunciamientos del gobierno de EU a favor del libre comercio hemisférico tenían como propósito fundamental influir sobre sus socios europeos, con los que mantenía severas diferencias en distintos rubros, por ejemplo, en torno a los subsidios en los productos agrícolas.

El pronunciamiento más estructurado en torno al libre comercio hemisférico de parte de EU se produjo el 27 de junio de 1990. La iniciativa del presidente George Bush, también conocida como *Iniciativa para las Américas*, constaba de tres aspectos fundamentales: la reducción de la deuda, la promoción de inversiones y el libre comercio,² este último aspecto tuvo una muy buena acogida en los países latinoamericanos. Al respecto, Bush afirmaba:

Entiendo que algunos países todavía no están listos para dar un salto dramático hacia los acuerdos de libre comercio. Y por eso es que nosotros estamos preparados para negociar con cualquier país interesado en la región, acuerdos marco bilaterales para abrir mercados y desarrollar vínculos más estrechos. Dichos acuerdos ya existen con México y Bolivia. Los acuerdos marco nos permitirán acercarnos, paso a paso, a la eliminación de barreras contraproducentes al comercio y a lograr nuestra meta última de liberalizar el comercio. Y esa es la receta para el mayor crecimiento y los mejores niveles de vida en América Latina, y aquí en casa, para un nuevo

² Véase George Bush, "Enterprise for the Americas Initiative", en *Current Policy*, núm. 1288, p. 3.

mercado para los productos estadounidenses y más empleos para nuestros trabajadores.³

Más allá de la vocación a favor del libre comercio de Bush, es evidente que EU percibía ciertas ventajas en el libre comercio hemisférico. Un estudio dado a conocer por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que debido a que la posición negociadora de EU en el GATT se encontraba sumamente debilitada ya hacia los ochenta, Bush mostró mayor interés en efectuar negociaciones con países como México y Canadá que son menos desarrollados que la Unión Americana, de manera que Estados Unidos los puede dominar políticamente.⁴

Pese a lo anterior, muy pronto las expectativas latinoamericanas superaron el ofrecimiento estadounidense. Varios hechos contribuyeron a que la propuesta de Bush se agotara rápidamente frente al entusiasmo de diversos Estados de América Latina y el Caribe, a saber:

a) El estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT —pese al efecto demostrativo que, según el gobierno de Washington, deberían tener sus acuerdos bilaterales en las negociaciones comerciales multilateral—, y

b) el inicio de las negociaciones formales con México, momento en que salieron a relucir los profundos desacuerdos entre los diversos grupos políticos estadounidenses, con respecto a la suscripción de pactos comerciales con países subdesarrollados como los latinoamericanos.

Además, en la composición del comercio exterior estadounidense, sólo dos países en el hemisferio son importantes para sus intereses económicos: Canadá y México, su primer y tercer socio comercial respectivamente. Y por si fuera poco, el pasado 29 de noviembre el Congreso estadounidense dio marcha atrás a la doctrina “libre cambista” de Bush, al aprobar los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y el estatuto de Marrakesh el cual dará origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con ello, la idea de hacer del hemisferio occidental una vasta zona de libre comercio experimenta un serio retroceso y la ampliación del TLCAN se antoja difícil.

³ George Bush, *op. cit.*, p. 2.

⁴ Robert A. Blecker y William E. Spriggs, *On Beyond NAFTA: Employment, Growth, and Income Distribution Effects of a Western Hemisphere Free Trade Area*, IDB/ECLAC, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, march 1993, p. 22.

Los "candidatos" para incorporarse al TLCAN

Chile es considerado como un Estado modelo, debido a que fue el único país latinoamericano que logró crecer en la llamada "década perdida" —la de los ochenta— y que efectuó un "exitoso" proceso de modernización de su economía incluso antes que México. Sin embargo, buena parte de los países latinoamericanos, como se indicaba en líneas anteriores, han contemplado en distintos momentos, independientemente del éxito o fracaso en las políticas encaminadas a la modernización de sus economías, la suscripción de acuerdos comerciales con EU, o con alguno de los otros dos socios *telecianos*.

Cuadro 1
Indicadores básicos de desarrollo para México,
Estados Unidos, Canadá y América Latina

	EU	Canadá	México	América Latina
Población, en millones				
Total 1990	250	27	86	433
Total 2025 (est.)	307	32	142	699
Crecimiento de la población, promedio anual				
Actual, 1980-1990	0.9%	1.0%	2.0%	2.1%
Estimación, 1989-2000	0.8%	0.8%	1.8%	1.8%
Población en edad de trabajar (15-64 años) en millones				
Actual, 1990	165	18	51	275
Estimación, 2025	188	19	97	441
Producto nacional bruto per cápita, 1990 en dólares de EU	21 790	20 470	2 490	2 180
Producto interno bruto (PIB), 1990, en miles de millones de dólares	5 392	570	238	1 015
Crecimiento del PIB, promedio anual en porcentaje				
1965-1980	2.7%	4.8%	6.5%	6.0%
1980-1990	3.4%	3.4%	1.0%	1.6%

FUENTE: World Bank, *World Development Report 1992*, World Development Indicators (Cuadros 1, 2, 3, 5 y 26), y cálculos de la autora.

Nota: Las cifras para América Latina incluyen a México.

Cuadro 2
Valor, crecimiento y composición del comercio de mercancías
para México, Estados Unidos, Canadá y América Latina

	<i>EU</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>	<i>América Latina</i>
Valor del comercio, 1990 (en miles de millones de dólares de EU)				
Exportaciones	371.5	125.1	26.7	123.2
Importaciones	515.6	115.9	28.1	101.1
Promedio anual 1980-1990 (en porcentajes)				
Exportaciones	3.3	5.9	3.4	3.0
Importaciones	7.6	8.4	-1.1	-2.1
Composición de las exportaciones en 1990 (porcentaje)				
Maquinaria y equipo de transporte	47	37	25	11
Otras manufacturas	31	26	19	21
Productos primarios	22	37	56	67
Composición de las importaciones en 1990 (porcentaje)				
Maquinaria y equipo de transporte	40	50	36	31
Otras manufacturas	36	33	37	35
Productos primarios	24	17	27	34

FUENTE: World Bank, *World Development Report 1992*, World Development Indicators (tablas 14 y 15), y cálculos de la autora.

Nota: Las cifras para América Latina incluyen a México.

En todo caso conviene mencionar que en el transcurso de la década de los ochenta, sólo un número muy reducido de países latinoamericanos, tales como México, Chile, Colombia y Costa Rica, lograron ingresar con cierto éxito al mercado estadounidense. Entre 1980 y 1990, las importaciones que hizo EU de Chile se incrementaron en un 181 por ciento, en tanto que las de Costa Rica lo hicieron en un 172.8; México en un 139.9 por ciento; y Colombia en un 156.9 por ciento. Pese a lo anterior, América Latina —incluyendo a México— no ha logrado incrementar tan exitosamente sus ventas al mercado estadounidense como sí lo han hecho los países asiáticos. Baste mencionar que en el mismo periodo referido, las compras que hizo EU a los países o territorios asiáticos se triplicaron, con incrementos de 182.3 por ciento para Japón y de 213.3 por

ciento para Asia. Estos datos revelan que el libre comercio es más necesario para América Latina, a fin de institucionalizar las relaciones que le permitan ganar un mejor acceso al mercado de la Unión Americana, mercado al que los países asiáticos anhelan dominar.⁵

Un aspecto nodal es el referente a la composición del comercio exterior de los países latinoamericanos con México, EU y Canadá. Como se ilustra en el cuadro 3, tanto Canadá como México efectúan las dos terceras partes de su comercio exterior con EU. En contraste, la mayor parte de los países sudamericanos tiene una notable diversificación de su comercio, a tal punto que EU es el destinatario de un 31 por ciento del total de sus exportaciones, en tanto que la Unión Europea, con un 26 por ciento, se erige en un verdadero contrapeso a los estadounidenses en el Cono Sur.⁶

Cuadro 3
Porcentaje de las exportaciones de México, Estados Unidos, Canadá y América Latina a destinos seleccionados en 1990

Exportaciones a:	Exportaciones desde:				
	Estados Unidos	Canadá	América Latina ^a	México	Otros de América Latina ^b
Mundo	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0
Países industrializados ^c	63.89	87.81	73.48	91.75	68.0
EU	0.0	72.66	40.44	73.12	30.64
Canadá	21.1	0.0	2.18	2.42	2.11
Japón	12.36	5.44	5.89	5.37	6.05
Unión Europea	24.94	7.59	22.64	10.16	26.38
Países en desarrollo	35.05	7.63	24.14	7.56	29.11
América Latina ^a	13.73	1.57	14.51	5.40	17.24
México	7.22	0.37	0.81	0.0	1.06
Otros de América Latina ^b	6.51	1.2	13.70	5.4	16.18
Otros países en desarrollo ^d	21.32	6.06	9.63	2.16	11.87

⁵ Robert A. Blecker y William E. Spriggs, *op. cit.*, p. 18.

⁶ Robert A. Blecker y William E. Spriggs, *op. cit.*, p. 19.

Cuadro 3 (continuación)

Exportaciones a:	Exportaciones desde:				Otros de América Latina ^b
	Estados Unidos	Canadá	América Latina ^a	México	
Total del hemisferio occidental ^e	34.83	74.24	57.13	80.94	49.99
Total para los países mostrados ^f	98.94	95.44	97.62	99.31	97.11

FUENTE: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, 1991 Yearbook; y estimaciones de la autora.

Notas:

^a Incluye a todos los países en el hemisferio occidental excepto a Estados Unidos y Canadá.

^b Incluye todos los países en el hemisferio occidental, excepto Estados Unidos, Canadá y México.

^c Incluye los países no mencionados por separado.

^d Países en desarrollo excluyendo América Latina (como se le define en la nota a).

^e Total para el hemisferio, incluyendo Estados Unidos, Canadá, México y toda América Latina.

^f No suma 100 por ciento debido a la exclusión de la extinta Unión Soviética y de otros países ex-comunistas.

Ahora bien, volviendo al tema de los países que podrían involucrarse en una negociación de liberalización comercial con EU o bien en el marco del TLCAN, Chile, como se indicaba anteriormente, se encuentra a la cabeza en la lista de aspirantes latinoamericanos.

Circunstancias diversas permiten suponer que Chile, por lo menos hasta antes de septiembre de 1994, se encontraba virtualmente "con un pie" dentro del TLCAN debido a:

1. La existencia de una amplia experiencia en los procesos de liberalización comercial mediante los cuales el país ha logrado diversificar sus exportaciones y desarrollar una menor dependencia hacia los recursos minerales (algo similar a lo acontecido en México luego de la amarga experiencia de la "petrolización" de la economía nacional).

2. La suscripción de acuerdos de preferencias arancelarias con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los que cubren distintos productos y márgenes de preferencias.

3. La negociación de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Argentina, Colombia, México y Venezuela.

4. La no-membresía de Chile en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).⁷

5. El hecho de que Chile fue el único país mencionado por el presidente George Bush cuando habló de la *Iniciativa para las Américas* al momento de solicitar al Congreso la aprobación del *fast track* para la suscripción de acuerdos comerciales. Los expertos opinan que el libre comercio con Chile sería un indicio de que EU apoya la transición a regímenes democráticos en América Latina (algo similar a lo acontecido con el ingreso de Grecia, España y Portugal a la Unión Europea).⁸

Todos los aspectos arriba descritos colocan a Chile en una posición con amplios márgenes de maniobra, y sería importante mencionar algunos de los obstáculos para que su membresía en el TLCAN fuera una realidad:

1. Chile no es un país importante desde el punto de vista geográfico/regional que caracteriza al TLCAN.⁹

2. Chile no tiene volúmenes importantes de comercio con los tres socios norteamericanos (es el socio comercial número 34 de Estados Unidos).

3. El debate del *fast track* primero, y de la aprobación del TLCAN después, dejaron entrever un cierto rechazo del Congreso estadounidense a la suscripción de acuerdos comerciales con los países latinoamericanos en desarrollo.¹⁰ Cierto es que desde septiembre de 1985, Estados Unidos e Israel —país en desarrollo— tienen en vigor un acuerdo de libre comercio que, sin embargo, obedece más a criterios políticos y estratégicos que comerciales.

⁷ Si bien, a últimas fechas, se ha producido un acercamiento del país andino a los de la cuenca del Plata.

⁸ Andrea Butelmann y Alicia Frohmann, "Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos", en Roberto Bouzas y Nora Lustig, *op. cit.*, p. 158.

⁹ En sí la denominación de *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* tendría que modificarse por algo así como *Tratado de Libre Comercio del Hemisferio Occidental* (TLCHO) que si bien resulta posible considerando la influencia que históricamente ha ejercido Estados Unidos en la región, para fines prácticos del comercio tendría que superar distancias físicas muy significativas, algo que también podría hacer muy difícil el surgimiento de economías de escala directamente vinculadas a la Unión Americana.

¹⁰ El 17 de noviembre de 1993, luego de un amargo debate, la Cámara de Representantes de EU decidió ratificar el TLCAN por 234 votos a favor y 200 en contra. Independientemente de las cuotas de poder que algunos congresistas deseaban negociar con el mandatario Clinton, buena parte de los votos en contra emitidos en esa ocasión se debieron al convencimiento de que el Tratado Norteamericano de Libre Comercio es altamente deficiente y que tiene serias omisiones en aspectos como el cuidado al medio ambiente, las garantías laborales y, desde luego, los aspectos sociales que la dinámica comercial involucra de una u otra manera.

4. México vería con preocupación la posibilidad de que Chile arrebatara a los mexicanos el acceso privilegiado recientemente ganado en el mercado estadounidense con motivo del TLCAN, incluso si los chilenos buscaran solamente suscribir un pacto bilateral de liberalización comercial con Estados Unidos (cuando México y EU anunciaron el inicio de las negociaciones con vistas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio, Canadá, temiendo verse marginado en su acceso al mercado estadounidense por el arribo de los productos mexicanos, decidió solicitar su incorporación, a pesar de que las relaciones comerciales México-Canadá son mínimas).

Las percepciones de México, Estados Unidos y Canadá, en torno a la ampliación del TLCAN a otros países

Como se indicaba al inicio del presente análisis, en su capítulo XXII, artículo 2204, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte estipula lo siguiente:

cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión (*sic*) haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país. Así, existe la posibilidad real de que el diseño de exclusividad geopolítica hemisférica esbozado en el pacto trinacional norteamericano, sea ampliado a nuevos socios, algunos de los cuales ya han sido mencionados en líneas precedentes.

En primer lugar es importante enfatizar la connotación geográfica del proceso de liberalización comercial selectiva desarrollado hasta hoy por Estados Unidos. De hecho, el TLCAN no constituye la primera iniciativa estadounidense a favor de una zona de libre comercio. Antes de él fueron suscritos dos pactos muy singulares: el *Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio* entre EU e Israel (AALC), en vigor desde septiembre de 1985 y el *Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá*, vigente desde el 1º de enero de 1989. Existe una diferencia cualitativa entre ambos arreglos. El primero corresponde a una relación co-

mercantil entre dos países geográficamente dispersos, cuyos intercambios económicos son muy secundarios, especialmente para Estados Unidos. Canadá, a diferencia de Israel, es un socio comercial de singular importancia para EU. El año pasado, los intercambios comerciales entre ambos socios norteamericanos alcanzaron los 211 mil millones de dólares, correspondientes a la relación comercial capitalista más significativa entre dos países. Canadá constituye el principal socio comercial de Estados Unidos y viceversa. La cercanía geográfica, histórica, cultural, social, política, económica y estratégica, hacen del Acuerdo de Libre Comercio canadiense-estadunidense un pacto de enorme trascendencia e impacto en la economía global.

México es el tercer socio comercial de EU, mientras que para el país azteca es su relación económica más importante, a la que destina en promedio dos terceras partes del volumen total de los intercambios que realiza con el mundo. 1993 constituyó un año significativo, debido a que el comercio entre ambas naciones alcanzó niveles históricos, del orden de 81 mil 500 millones de dólares.

Hasta aquí, el TLCAN cumple con las características que definen a los procesos económicos de regionalización en el mundo: la cercanía geográfica y la concentración del comercio. Ambos constituyen rasgos específicos de la Unión Europea (UE) y de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA), y hasta ahora, del TLCAN. Entendidos como formas que asume la rivalidad intercapitalista, los procesos de regionalización o de conformación de "bloques" están orientados a aprovechar la ampliación de mercados con fines productivos y buscando la competitividad a partir de los criterios de costo-beneficio. En estos términos, ¿qué tan deseable es ampliar el TLCAN a nuevos socios?

En este debate llaman la atención dos hechos: el interés de EU por retomar la idea esbozada por Reagan y reiterada por Bush, de que el libre comercio debería extenderse desde Alaska hasta la Patagonia; y el énfasis de parte de Canadá, especialmente de su ministro de comercio internacional, Roy Maclaren, en el sentido de acelerar el ingreso por lo menos de Chile al TLCAN.

Conviene recordar que en el continente americano, Canadá constituye la segunda potencia económica, superada sólo por Estados Unidos. Como una de las siete economías más industrializadas del orbe, Canadá ha entendido que, dadas sus enormes capacidades económicas y comerciales, se encuentra en posibilidades reales de negociar condiciones

ampliamente ventajosas con los países latinoamericanos. La región latinoamericana dejó de ser, a los ojos de Ottawa, el traspatio de Estados Unidos, y se abre ante sus ojos como un mercado potencial de productores y consumidores con los que podría contrarrestar el declive del noratlantismo económico y político (materializado en sus decadentes vínculos con Europa Occidental) y la abrumadora presencia estadounidense en su vida cotidiana.

¿Y México? El acceso a los mercados sigue siendo una de las razones para la renuencia del país a abrir la puerta a otros Estados latinoamericanos (ya visible en la discriminación aplicada contra los socios integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, en medio de la condena de Brasil). Las posibilidades de participar activamente como oferente y demandante de bienes y servicios de Canadá y Estados Unidos, implica para México que la intervención de un nuevo miembro en esta lógica le restaría mercados, presencia, y lo obligaría a competir con socios con los que la complementariedad es virtualmente nula.

De esta manera, el TLCAN ha logrado enfrentar a los países latinoamericanos entre sí; ha hecho que diseños, como el MERCOSUR, que parecen atractivos, experimenten crisis de identidad y cuestionen la viabilidad de operar al margen o sin el involucramiento directo de Estados Unidos. Pero lo que es más lamentable es el egoísmo mexicano, confundido por el acercamiento cada vez más estrecho con el mundo industrializado en el terreno comercial, y también por la pobreza y las contradicciones sociales que, paradójicamente, sólo sus vecinos ubicados al sur del Río Suchiate están en posibilidad de comprender.

a) Las razones de México

A lo largo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, México suscribió una amplia variedad de acuerdos comerciales con diversos países latinoamericanos, asiáticos y europeos. Baste mencionar el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, suscrito en 1991, más los acuerdos de liberalización comercial con Costa Rica, Colombia, Venezuela y Bolivia signados en 1994, así como la participación mexicana en el Banco de Desarrollo del Caribe. Asimismo, México firmó el Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea en 1991, el Tratado General de Amistad y Cooperación con España; y el país se con-

virtió en socio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y es fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Por cuanto hace a la participación mexicana en el Pacífico asiático, el país es miembro del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, del de Cooperación Económica del Pacífico y del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico.¹¹

México fue el principal promotor de la "cláusula de adhesión" al momento de negociar el TLCAN con EU y Canadá. Sin embargo, es posible que buena parte de las motivaciones del gobierno mexicano, estuvieran influenciadas por los posibles conflictos que el TLCAN generaría en el proceso latinoamericano de "integración", particularmente en el seno de la ALADI.

Surgida de las cenizas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1980, la ALADI está integrada por países más dispersos en términos geográficos que el MERCOSUR de América del Sur, hecho que, en principio, contribuye a elevar los costos del comercio regional por concepto de fletes, seguros, volúmenes de mercancías transportadas, etcétera. Sus socios son Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Bolivia, todos ellos asimétricos, pero además, la participación mexicana semeja más una obligación que un interés real por cooperar con la organización. El PIB de la totalidad de los socios de ALADI es de 845 mil 200 millones de dólares, con una población de 342 millones 800 mil habitantes. Los volúmenes de comercio de los participantes de ALADI en su conjunto equivalen a 163 mil 400 millones de dólares.¹²

El advenimiento del TLCAN no hizo sino acentuar el declive irreversible de la ALADI la que, seguramente, se sumará a otras tantas experiencias abortadas en torno a la integración latinoamericana. La ALADI no sólo se ha visto rebasada por el pacto norteamericano de liberalización comercial, sino también por diseños comerciales más coherentes y menos retóricos como el propio MERCOSUR.

¹¹ Carlos Salinas de Gortari, "VI Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1994.

¹² Véase "Rechaza Uruguay la acusación argentina sobre el TLC", en *El Financiero*, 4 de febrero de 1994, p. 19. En esta nota se menciona que el ministro de Asuntos Exteriores de Uruguay rechazó las afirmaciones argentinas de que un socio del MERCOSUR puede intentar el ingreso al TLCAN por su cuenta. Entre el MERCOSUR y EU existe un acuerdo denominado el "Jardín de las Rosas" suscrito hace dos años en Washington para buscar un libre comercio bilateral. Véase también "México no extenderá los beneficios del Tratado a los miembros de la ALADI", en *El Financiero*, 11 de febrero de 1994, p. 19.

ALADI avanzó, en 1985, en la implementación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), la que, sin embargo, carece de relevancia para la intensificación del comercio intra-regional, situación debida en parte a la no supresión de barreras no arancelarias a los intercambios entre sus miembros.¹³

La ALADI contiene en sus estatutos el artículo 44 referido al otorgamiento del trato de nación más favorecida a los socios de la organización en el caso de que alguno(s) de ellos negocie(n) pactos comerciales con otros Estados. Es decir que la Asociación trata de evitar el exclusivismo comercial de algunas de sus partes contratantes, lo que, en un momento dado, marginaría al resto de los participantes. Así, el TLCAN, en el que está involucrado México, socio de la ALADI, creó problemas para interpretar y, sobre todo, aplicar el artículo 44. Teóricamente, los mexicanos estarían obligados a dar al resto de los países latinoamericanos miembros de la Asociación, un tratamiento igual al que otorga a EU y Canadá en términos de acceso a mercados. Esto, sin embargo, es impensable, especialmente después del amargo debate que tuvo lugar en el transcurso del segundo semestre del año pasado en Estados Unidos con respecto al libre comercio con México: si además de este país, otros Estados latinoamericanos hubiesen contado con la posibilidad de aprovechar el acceso a mercados ofrecido a partir de la puesta en marcha del TLC, seguramente que 1994 habría visto la luz con un acalorado debate sin que el pacto comercial norteamericano hubiese empezado a operar.

Estas son las razones por las que México pidió ser exentado de las obligaciones contenidas en el artículo 44, ofreciendo, a cambio, negociar mecanismos de compensación a favor de los socios de la ALADI que se viesen afectados. Esta propuesta resultó insuficiente para Brasil, país que posee la economía latinoamericana más importante. En la pasada reunión de ALADI, concluida el 11 de febrero, los brasileños votaron en contra de eximir a México de sus responsabilidades hacia la Asociación, hecho que, según los expertos, estuvo a punto de provocar una ruptura que llevaría, eventualmente, a la desaparición de la organización. Así, México se escudó en la "cláusula de adhesión" del TLCAN, lo que, en su opinión, podría mitigar los reclamos de sus socios en la ALADI.

¹³ Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, México, Alianza/CONACULTA, 1991, pp. 293-294.

En todo caso, de los tres socios *telecianos* México sería, en las condiciones actuales, el menos favorecido con el ingreso de países latinoamericanos a la zona norteamericana de libre comercio. Ello debido a que los productos y servicios mexicanos competirían con los de otros países latinoamericanos en el propio mercado estadounidense. Es posible que ello obligaría a los productores mexicanos a ser más eficientes, pero es indudable que el TLCAN, en las condiciones actuales, dota a México de un acceso privilegiado al mercado estadounidense que otros países latinoamericanos no tienen. También es cierto que si México veta el ingreso de nuevos miembros al pacto comercial trinacional, ello alentaría que los países afectados se acerquen a Washington, excluyendo a México de cualquier posibilidad de "supervisión" de lo que se negocie en esas circunstancias.

b) Las razones de Estados Unidos

Como el país más poderoso del hemisferio, Estados Unidos cuenta con ventajas sin igual al momento de disponer la negociación de acuerdos comerciales con los países latinoamericanos, e inclusive con Canadá, su socio más simétrico. Parte de los beneficios de las negociaciones que EU conduce a nivel bilateral en el hemisferio radica en que lo convierten en el país centro de iniciativas de liberalización comercial a partir de criterios e intereses que con relativa facilidad puede resolver a su favor.

Cuadro 4
Principales socios comerciales de México
(cifras preliminares, hacia 1994)

<i>Nombre del país</i>	<i>Monto del comercio</i>
Estados Unidos	77%
Japón	3.3%
Alemania	2.6%
Canadá	2.4%
España	1.8%
Otros	13.0%

FUENTE: Estimaciones de la autora.

Existen, sin embargo, algunos mecanismos jurídicos que EU debe seguir a fin de concretar la suscripción de acuerdos comerciales con el resto del mundo. Destaca, desde luego, la autoridad del *fast track*, la que permite al poder ejecutivo negociar un acuerdo comercial que, una vez concluido, deberá ser presentado al Congreso estadounidense para su aprobación o rechazo. El *fast track* implica, para los legisladores, la imposibilidad de modificar el acuerdo de referencia.¹⁴ El TLCAN fue negociado justamente bajo la autoridad del *fast track*. Con todo, en fechas recientes, el presidente Clinton no logró la aprobación del *fast track* por parte del renuente Congreso. La explicación a este hecho radica, en buena medida, en las elecciones efectuadas el 8 de noviembre de 1994, las cuales arrojaron una victoria aplastante del Partido Republicano en ambas cámaras y en diversos Estados de la Unión Americana. Esto es porque en los últimos meses Estados Unidos se ha dado cuenta que la mejor manera de promover sus intereses comerciales en el mundo no es sólo a través del bilateralismo, sino, especialmente, a partir del multilateralismo en el que el GATT y la OMC reposan. Dado que la capacidad de consumo de los países latinoamericanos como adquirente de bienes y servicios estadounidenses es limitada, para el gobierno de Washington resulta esencial garantizar el acceso a otros mercados, el cual sólo se garantiza con la abolición de obstáculos al comercio sobre la base del multilateralismo.¹⁵

Por ahora, la demora en la autoridad del *fast track* significa un retroceso en la idea de hacer de América Latina una extensa zona de libre comercio. El pasado mes de abril, luego de los encuentros que sostuvieron las autoridades comerciales de Chile y EU en la ciudad de Washington, parecía inminente el inicio de negociaciones *bilaterales*. De hecho, una buena parte de los sindicatos y ciertos grupos políticos en la Unión Americana verían con malos ojos la inclusión de Chile en el TLCAN y preferirían un acuerdo comercial nuevo entre Santiago y Washington, el cual pudiera aprender —léase no reproducir— de los

¹⁴ La autoridad del *fast track* se hizo necesaria para evitar las interminables discusiones de cada cláusula de un acuerdo negociado por el ejecutivo estadounidense.

¹⁵ En la Cámara de Representantes, el pasado 29 de noviembre de 1994, 288 congresistas votaron a favor y 146 en contra de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. De los 288 votos favorables, 167 procedieron de los diputados demócratas, y los 121 restantes de los republicanos. De los 146 votos en contra, 89 fueron emitidos por los demócratas y 56 por los republicanos. En el Senado, el 1º de diciembre el visto bueno al GATT se produjo a razón de 76 votos frente a 24 de otros tantos renuentes legisladores.

errores de aquél. Además un *nuevo tipo de acuerdos comerciales* podría disminuir el riesgo de un debate político tan desgastante como el que generó la ratificación del TLCAN con México. De todas maneras, es posible que la autoridad del *fast track* sea dada a Clinton el próximo año y que Chile inicie negociaciones con Washington, las cuales podrían tomar entre uno y dos años, y, el acuerdo comercial resultante podría entrar en vigor, aproximadamente, en 1997.

c) Las razones de Canadá

Canadá es un país que especialmente ha mantenido importantes vínculos con las naciones del Caribe.¹⁶ Los contactos de Canadá se remontan a los últimos años del siglo XVIII cuando el aislamiento de las Trece Colonias de América del Norte con motivo de su guerra de independencia provocó que las islas azucareras dominadas por los británicos buscaran otras fuentes de abastecimiento dentro del mismo imperio, para adquirir los productos que les permitirían la supervivencia. Las Provincias Marítimas que Francia había cedido a Gran Bretaña luego de su derrota en la Guerra de los Siete Años, fueron la alternativa más cercana en alimentos, productos forestales y ganado, los cuales eran importados con anterioridad desde Nueva Inglaterra y las colonias centrales de la costa atlántica. Así, las diversas provincias canadienses se acostumbraron a mirar hacia el Caribe, sobre todo por la existencia de afinidades coloniales, lingüísticas y culturales.¹⁷

Los especialistas afirman que América Latina tradicionalmente ha sido considerada como el "tráspatio" de EU por los canadienses. En términos de la importancia comercial para Canadá, los Estados del Caribe se ven, sin embargo, como entidades muy secundarias al lado de los países del continente. Roland Ely afirma que hacia 1979 las importaciones de to-

¹⁶ Por Caribe, los investigadores canadienses entienden cinco distintos grupos de países: 1. las anteriores colonias europeas que ganaron su independencia después de la Segunda Guerra Mundial. 2. Haití y la República Dominicana. 3. Cuba, caso especial de un país inserto en la esfera de influencia soviética en la Guerra Fría y actualmente hostigado por EU con el persistente bloqueo económico y la Ley Torricelli. 4. La antigua tierra firme, esto es, Venezuela, Colombia y Panamá. y 5. Los enclaves no-ibéricos en Centro y Sudamérica: Belice, Guyana, Suriname y la Guyana Francesa. Véase Roland Ely, *La presencia canadiense en la Cuenca del Caribe: los casos comparativos de Venezuela y Cuba*, ponencia presentada en la XXXIV Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales celebrada en Acapulco, México, del 23 al 27 de marzo de 1993, pp. 1-2.

¹⁷ Roland Ely, *op. cit.*, p. 4.

dos los países de habla inglesa del Caribe totalizaron 124.2 millones de dólares canadienses, mientras que Cuba representó 105.8 millones, México 207.3, Brasil 311.3 y Venezuela 1 556 millones. Durante el mismo año las exportaciones canadienses a los países caribeños fueron de 288.3 millones frente a 236.3 a Cuba, 257.4 para México, 416.6 para Brasil y 698.3 millones para Venezuela.¹⁸

Ciertamente estas cifras parecen insignificantes frente a los volúmenes de intercambios que Canadá mantiene con EU equivalentes a las dos terceras partes de su comercio total. Con todo, a partir de su ingreso a la Organización de Estados Americanos (OEA), concretado en enero de 1990, y luego de su insistencia por participar, a partir del 5 de febrero de 1992, en las negociaciones del TLCAN que originalmente habían sido planteadas a nivel bilateral —esto es, sólo entre México y EU—, es visible un cambio de actitud con respecto al papel que el gobierno de Ottawa puede representar en los asuntos hemisféricos.

México, Brasil y Venezuela son los principales socios comerciales de Canadá. En otras palabras, con la excepción de México, los principales generadores o receptores de los intercambios con Canadá, no son los países que tradicionalmente son mencionados para ser admitidos en el TLCAN. Ni Chile ni Argentina son socios significativos de los canadienses, situación que dificulta la inclusión de Ottawa, en el caso de que, por ejemplo, los gobiernos de Washington y Santiago decidan proceder a una negociación nueva al margen del TLCAN. Desde esta óptica, convendría a Canadá la ampliación del tratado norteamericano de libre comercio tal y como está, ya que el atractivo del país de la hoja de maple medido estrictamente a partir de los volúmenes de comercio que tiene con algunos candidatos sudamericanos radicaría en su participación, “en una negociación en paquete”, con EU, no de manera aislada.

Conclusiones

A partir de lo anteriormente expuesto es visible que más allá de la retórica, la suscripción de nuevos tratados o acuerdos de libre comercio en el Hemisferio Occidental, o la admisión de otros países al régimen

¹⁸ Roland Ely, *op. cit.*, p. 5.

del TLCAN es un proceso difícil, que, por el momento se encuentra estancado, básicamente por tres razones:

1. Los "celos" competitivos de México, ante la previsible rivalidad que, al interior del mercado estadounidense, generaría la presencia de otros socios latinoamericanos.

2. La no renovación de la autoridad del *fast track* al ejecutivo estadounidense y la preferencia por el multilateralismo recientemente manifestada por el Congreso de ese país, al aprobar los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y el estatuto de Marrakesh para dar nacimiento a la OMC.

3. El poco atractivo del mercado canadiense como un socio marginal para cualquier presunto socio latinoamericano, que, ante todo, hace depender a Ottawa en buena medida de las actitudes que asuman México y EU en torno al libre comercio hemisférico.