

Capítulo 1

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Los tratados son para Euquerio Guerrero (2003) “el mecanismo mediante el cual los sujetos se ponen de acuerdo y fijan reglas de conducta, desde los mecanismos de su colaboración hasta su significado y efectos” (13); para Manfred Lachs (1962) “los tratados son la dialéctica entre la libertad de los Estados y la necesidad de las fuerzas creadoras de la historia” (37); los tratados también pueden ser considerados como “legislación internacional” (Torres, 1912: 2); o, en cuanto a la materia de los tratados, pueden identificarse que “hay libertad para establecer lo que sea en ellos y no existe un límite sobre su contenido” (Guerrero, 2003: 26).

La importancia de los tratados radica en su posibilidad de negociar, de ratificar acuerdos, de firmar convenios de derechos y obligaciones, de regular la interacción internacional, de crear normas y reglas que parten de intereses entre dos o más Estados, de derechos y compromisos que buscan incluir diversos temas como los asuntos bélicos, los aspectos económicos, científicos, sociales y políticos.

El antecedente más remoto que se puede encontrar sobre los tratados es, de acuerdo a Euquerio Guerrero (2003), el Tratado de Alianza entre el Faraón Ramsés II y el Rey de los Hititas, Hatoushile III (o Khattushilish). Este tratado es “también llamado el Tratado Perla y se firmó en el año 1278 a. C. (también se ha señalado la fecha de 1278 a. C.” (Camargo, 1983: 44). Sin embargo, podemos concentrar su origen en *la costumbre*, que, para Jean Conbacau (1991), no es otra cosa que la práctica seguida por los Estados.

El contenido de los tratados ha variado con el tiempo. Antes, los tratados se utilizaban para la resolución de conflictos, actividades bélicas, alianzas, establecimiento de las condiciones de la paz, mientras que ahora, los tratados hablan principalmente sobre comercio exterior, transportes, política, ciencias, medio ambiente, migración, etc. (Lera, 1934: 175-176; Guerrero,

2003: 16). Y para la divulgación de los viejos y nuevos tratados, los Estados publican de manera periódica una recopilación de ellos¹.

El uso del término “tratado” no ha sido uniforme a lo largo de la historia, y distintos autores mencionan en lugar de “tratado” al menos otras 20 denominaciones distintas, entre ellas: Acta, Acuerdo, Arreglo, Carta, Cártel, Compromiso, Concordato, Convención, Convenios administrativos, Declaración Estatuto, Executive Agreement, Gentelment’s Agreement, Memorándum, Notas, Notificación, Pacto, Protocolo, Tratado (Rousseau, 1966: 24).

Jean Combacau (1991) compara al tratado con el contrato; Carlos Torres (1912), por otra parte, dice que el acuerdo es “elaborado con el fin de crear, modificar o extinguir una relación jurídica específica” (304-305). La mayoría de los autores del Derecho Internacional comentan que “el tratado debe ser por escrito, entre dos o más Estados –según la Harvard Research, o entre Estados, organización y aún la Santa Sede, según otros” (Guerrero, 2003: 42). Por esto, el establecimiento de un uso determinado del concepto “tratado” es complicado y se vuelve más compleja conforme se investiga en distintos autores. Lo que sí puede identificarse con claridad es la clasificación de estos tratados.

Los tratados pueden clasificarse por su forma, ya sean orales o escritos (Ursúa,1938); por el número de participantes, si son dos –bilaterales, si son más de dos –multilaterales (Seara, 1974); por el fondo, ley o contrato; por el objeto, político o económico; iguales o desiguales (Lachs, 1962); por su duración, transitorios o permanentes; pro el sujeto que lo realiza, reales o

¹ Por ejemplo, Francia publica el Libro Blanco, en <http://www.mre.gob.ve/public/Tratados%20-%20Francia.pdf>; igualmente, Alemania publica el Libro Blanco, en <http://www.mre.gob.ve/public/Tratados%20-%20Alemania.pdf>. México no publica ningún libro en específico, pero en la Secretaría de Relaciones Exteriores puede encontrarse una colección sobre tratados ratificados y convenios ejecutivos firmados por México, colección estructurada por índice cronológico, ya sea por acuerdos bilaterales o multilaterales. Además, en la Secretaría de Economía puede consultarse los 11 tratados de libre comercio que se encuentran actualmente en vigor, en <http://www.economia.gob.mx/?P=1216>, revisado el 21 de julio de 2009.

personales (Torres, 1912); por su publicidad, cerrados o casi cerrados (Lion-Depetré, 1974); constitutivos (Reuter, 1992); simplificados (Slomanson, 1990); o, interinstitucionales (Ley de Tratados: 153)

1.1 Antecedentes

Comprender el Tratado de Libre Comercio de América del Norte implica comprender los siguientes antecedentes. México firma el 24 de agosto de 1986 su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El GATT es un tratado multilateral en el que hasta 1994 había 123 países participantes, los cuales representan un aproximado del 90 por ciento del comercio mundial. El GATT se crea el 30 de octubre de 1947 en Ginebra, Suiza y entró en vigor el 1ero de enero de 1948 después de que los siete principales países comerciales de esa época entraran en un entendimiento: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido. Estos países tenían como objetivo formar una Organización Internacional de Comercio (OIC), como un organismo especializado de las Naciones Unidas (Villarreal, 2001). Lucinda Villarreal (2001) comenta que este tratado servía para liberalizar el comercio mundial y contribuir al crecimiento, desarrollo económico y bienestar de las naciones.

Posteriormente, en 1986, cuando México entra al GATT, los empresarios se vieron obligados a producir competitivamente y a responder a lineamientos de calidad, precio y servicio que los consumidores esperaban y que la competencia los obligaba a seguir (Rubio, 1994: 15-16). Antes esta presión sobre los empresarios no existía porque con el proteccionismo y la sustitución de importaciones ellos no estaban obligados a incrementar sus estándares de calidad. Las consecuencias de esta presión se reflejaron en la desaparición de grandes empresas, aquellas que por un lado se veían endeudadas en poco tiempo para lidiar con los altos estándares, y por otro lado aquellas que no respondían eficazmente a los nuevos requisitos y debían de cerrar.

La entrada de México al GATT no fue exitosa, y al contrario, dejó ver la poca preparación que tenía este país para abrirse al mercado mundial en esos momentos (Villareal, 2001). Con el tiempo, México se adaptó, y la estructura tarifaria se transformó poco a poco y se volvió similar a la de países desarrollados. México, entonces, se perfilaba a tener una economía abierta que buscaba participar en una economía internacional. El proceso fue difícil, y terminal para muchas empresas, pero era parte de la modernización que se le imponía a México para alcanzar a los países desarrollados y además, evitar que su economía siguiera estancada.

A medida que México se integraba a los mercados internacionales, también se incrementaban los conflictos comerciales con Estados Unidos, pues la deuda externa es un tema condicionante para definir una ruta de crecimiento con estabilidad (Luiselli, 1989: 21). México fue acusado de *dumping*² para frenar su acceso a los mercados mundiales. Esto demostró que el GATT era insuficiente para lograr una correlación en el comercio internacional. Según Luis Rubio, “[...] fue el creciente proteccionismo de las economías industrializadas y en particular de la norteamericana lo que estaba inhibiendo el nuevo modelo exportador mexicano” (1994: 17). México había intentado entrar a un modelo económico mundial con el fin de crear un desarrollo económico sostenible, pero en cambio, se enfrentó a un obstáculo enorme: el proteccionismo norteamericano basado en altos impuestos y sus acusaciones de comercio desleal a las exportaciones mexicanas. La relación bilateral debía mejorar para lograr algún cambio. Es a partir de este escenario cuando el gobierno mexicano reconoce que debe crear algún tratado con Estados Unidos para la liberación de algunos sectores industriales.

Por otro lado, Canadá era uno de los siete principales países comerciales que firmaron el GATT y no presentaba complicaciones sobre su comercio en el mercado internacional, y un nuevo Tratado podría serle de interés. Además, Canadá había entrado desde 1965 a un acuerdo con

² El *dumping* es una práctica comercial desleal en la cuál se disminuyen los precios para atacar a un mercado.

Estados Unidos: el Auto Pact. Este acuerdo sobre productos automotrices era la columna vertebral de lo que después se creó con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1989. Canadá buscó aproximarse al mercado estadounidense, y Estados Unidos buscó algunas garantías comerciales con Canadá, aprovechar un Tratado para tomar ventaja de la dependencia que Canadá pudiera tener de Estados Unidos (Cameron & Tomlin, 2000). Canadá se sumó a las negociaciones entre Estados Unidos y México en junio de 1990.

En resumen, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se trata de una opción comercial para impulsar el desarrollo económico de Canadá, Estados Unidos y México. Esta opción comercial nace de dos intereses, aquellos de México con Estados Unidos y de aquellos entre Canadá y Estados Unidos. Los intereses de las tres partes se reúnen en un solo tratado: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1992 y el cual entra en vigor en 1994 (Cameron & Tomlin, 2000).

Si comprendemos este tratado desde el punto de vista de Jean Conbacau (1991), quien dice que los tratados nacieron de la costumbre, el TLCAN surge entonces de unas relaciones comerciales gestadas en la transmisión de bienes y servicios previos a 1992, que aunque eran menores, el TLCAN promovió ese intercambio. Esto lo podemos observar en lo que menciona un estudio realizado por el gobierno de Perú –con el interés de abrir sus puertas también hacia Estados Unidos, en los siguientes puntos:

- “De déficits crónicos de balanza comercial con Estados Unidos, México ha pasado a tener superávits comerciales crecientes desde la suscripción del NAFTA (TLCAN)”³.
- “Al impulso del NAFTA, las exportaciones de México se triplicaron, pasando de US\$ 52 mil millones en 1993 a US\$ 165 mil millones en 2003, lo que representa un ritmo de crecimiento de 12% anual.”⁴

³, ⁴ Esta información puede encontrarse en :

<http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=103&ncontenido=25>

Sobre las costumbres del comercio entre Canadá y Estados Unidos, Myles y Cahoon (2004) comentan los siguientes puntos:

- “Prior to the trade agreements, Canada imposed specific import controls on all major poultry and egg product trade”⁵
- “In addition, the Canadian government was obliged to establish special supplementary import categories to enable Canadian food manufacturers who use poultry meat ingredients to import additional U.S. poultry meat, in order to improve their competitiveness with similar products of U.S. manufacture that enter Canada duty-free under NAFTA.”⁶

Por lo anterior, vemos que el entendimiento de un tratado como extensión de una costumbre puede observarse más en el marco mexicano, quien ya intercambiaba productos y con el TLCAN buscó beneficiarse; mientras que en el marco canadiense, el TLCAN impuso reglas y normas de comercio. Para comprender más estos intereses y diferencias entre las circunstancias mexicanas y canadienses, debemos profundizar en los intereses entre Canadá y Estados Unidos, así como entre México y Estados Unidos.

Las relaciones entre Canadá y Estados Unidos tienen antecedentes desde que Canadá era una colonia de Inglaterra. En 1854 se firma el Tratado de reciprocidad entre Inglaterra y Estados Unidos, el cual tuvo vigencia hasta 1866 –Tratado que promovió el desarrollo industrial de las colonias (Gutiérrez, 2004; Hristoulas et al, 2005). Las colonias, lo que antes hoy es Canadá, enfocaron sus esfuerzos en trabajar más con Estados Unidos que con Inglaterra (Gutiérrez, 2000). El punto central de la relación comercial giraba en torno a los recursos naturales de Canadá. Las

5 Myles, G; Cahoon, M. (2004) "[Canada and NAFTA: a 10-year measure of success in Canadian-U.S. agricultural trade - North American Free Trade Agreement](http://findarticles.com/p/articles/mi_m3723/is_1_16/ai_114328141/)". AgExporter. FindArticles.com. 21 Jul, 2009. http://findarticles.com/p/articles/mi_m3723/is_1_16/ai_114328141/

⁶ Op.cit.

colonias daban recursos naturales a Estados Unidos, quien manufacturaba esos recursos y los vendría de nuevo a las colonias (Gutiérrez, 2000).

En este Tratado, por primera vez, las colonias actuaron de forma horizontal en sus relaciones comerciales. Era una conexión de recursos naturales –también llamados *Staples*⁷, y no era de tipo manufacturera. Las colonias sabían cuál era su potencial sobre los recursos naturales y aprovecharon ese interés de Estados Unidos para aproximar sus relaciones comerciales. Las colonias sabían que el acercarse a Estados Unidos les permitiría mayor independencia de la corona inglesa (Gutierrez, 2000).

El Tratado de Reciprocidad fue la primera relación comercial entre Canadá y Estados Unidos en la etapa continentalista⁸ por la que las colonias estaban pasando. Después, las relaciones eran fuertes y débiles según el partido político que dominaba en las colonias; y es hasta después de conseguir su independencia que Canadá logra un segundo fuerte acercamiento con Estados Unidos. El interés de Canadá por aproximarse a Estados Unidos estuvo presente desde los primeros asentamientos de las colonias y hasta el día de hoy (Hristoulas et al, 2005). El comercio de Canadá con Estados Unidos pasó por diferentes etapas. La primera fue el Tratado de Reciprocidad y gracias a éste siguieron otros tratados que sirvieron para su apertura comercial.

El 16 de enero de 1965, Canadá y Estados Unidos firmaron el *Auto Pact*, o Acuerdo Automotriz entre Canadá y Estados Unidos. Este acuerdo transformó el escenario automotriz manufacturero de América del Norte, estableciendo una zona libre comercio entre Canadá y Estados Unidos sobre productos automotrices. El *Auto Pact* eliminó tarifas entre los dos países, creando un solo mercado manufacturero de América del Norte. Las tarifas fueron eliminadas en autos, camiones,

⁷ Staples se refiere a los recursos naturales, de los cuáles los más importantes para Canadá son la pesca y la madera (Gutiérrez, 2000).

⁸ La tendencia de las relaciones económicas de las colonias puede observarse en tres etapas: la atlantista, en la cual Inglaterra es el centro de las operaciones comerciales de las colonias; la continentalista, en la cual las colonias buscan una relación comercial con Estados Unidos, y la nacionalista cuando las colonias buscan su crecimiento interno.

autobuses, llantas y partes automotrices. Este nuevo mercado permitió que Chrysler, Ford y General Motors racionalizaran sus productos en Canadá y Estados Unidos para formar un solo sistema integrado de producción y mercado (Canadian Economy, 2007). Los autos se construyeron más grandes en plantas más eficientes que sirvieran para ambos países. El *Auto Pact* sirvió para incrementar el mercado automotriz en Canadá y en Estados Unidos.

En 1964, el 7 por ciento de los vehículos hechos en Canadá eran enviados a Estados Unidos, mientras que en 1965, después de la firma del *Auto Pact*, era el 60 por ciento de los vehículos canadienses los que se enviaban a Estados Unidos. Por otro lado, el 40 por ciento de los vehículos comprados en Canadá eran fabricados en Estados Unidos (Canadian Economy, 2007). Esto muestra la importancia de la relación comercial que favorecía a ambas naciones. El *Auto Pact* representaba la importancia comercial y dependencia que buscaba Canadá de la economía estadounidense. Canadá luego buscaría mayor aproximación y dependencia que se reflejara en la sincronización de su economía –una seguridad para el comercio canadiense.

Canadá y Estados Unidos firmaron un acuerdo en 1989, un Tratado de Libre Comercio que atendía a las exportaciones de ambos países para beneficio de ambas naciones. Este tratado fue el primer intento de sincronizar sus economías. Canadá estaba consciente que a partir de ahora su futuro dependería de aquél sobre Estados Unidos. El Tratado de 1989 sirvió como antecedente para la negociación y firma posterior de un tratado mucho mayor y con una tercera parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Hristoulas et al, 2005).

El *Auto Pact* fue tan importante, que cuando Canadá inicia negociaciones para entrar al TLCAN en junio de 1990, pide a Estados Unidos considerar este acuerdo para que Canadá mantuviera su superávit comercial con Estados Unidos. Los intereses de Canadá con Estados Unidos eran claros, Canadá buscaba mantener su situación comercial positiva y sin déficit, pero al mismo tiempo quería participar con México en una posible tregua comercial.

Con estas negociaciones, Canadá buscaba mantener algunos privilegios con Estados Unidos. Canadá dejaba en claro que sí tenía un interés por participar pero siempre y cuando se respetaran algunos puntos previos incluidos en el Auto Pact. México también buscaría una relación comercial estable con Estados Unidos y con Canadá. Sus negociaciones evolucionaron de forma distinta.

Como mencionamos anteriormente, a partir de 1982 México busca un modelo económico de apertura internacional como modelo de exportación, (Pereznieto, 1994). México se adhirió al GATT en 1986 con la finalidad de alcanzar sus objetivos macroeconómicos, pero al contrario, Estados Unidos ofuscó esos esfuerzos. Los conflictos eran más que la cooperación entre ambos países. México y Estados Unidos entraban en una disputa de modelos económicos y parecía que no había ninguna solución para el gobierno mexicano.

En 1985, México y Estados Unidos firman un acuerdo de subsidios y deberes compensatorios (Pereznieto, 1994: 4), un acuerdo que ponía en perspectiva una posible relación amistosa entre dos países en desacuerdo. México buscó entonces al mercado más grande del mundo: Estados Unidos, de la manera más sencilla y sin causar problemas, esto, mediante la negociación. México, al igual que Canadá, buscaba sincronizarse con la economía estadounidense con la finalidad que alcanzar un crecimiento similar (Sahagún et al, 1990).

En 1988, el Presidente del gobierno mexicano, Carlos Salinas de Gortari, decidió negociar con el país vecino para comenzar con la única solución: un tratado de liberalización de algunos sectores industriales como el primer paso para lograr una apertura comercial internacional. México y Estados Unidos debían negociar hasta que Estados Unidos cediera, porque el gobierno mexicano buscaba una manera de fortalecer los lazos comerciales, sociales y políticos con el país vecino. “El proteccionismo norteamericano era muy contraproducente para los nuevos objetivos de comercio mundial que México tenía entre manos” (Pereznieto, 1994: 34).

Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México entre 1988 y 1994, viajó a Washington en 1989 para firmar ocho acuerdos más sobre comercio y un noveno sobre intercambio de información fiscal con Estados Unidos. En 1989 México y Estados Unidos firmaron más acuerdos sobre comercio que en los 155 años previos (Alvear & Ortega, 1991). El gobierno del Presidente Salinas de Gortari anunció el nuevo reglamento sobre inversiones extranjeras, las modificaciones a la Ley de Derechos de Autor y una nueva Ley sobre Transferencia Tecnológica (Pereznieta, 1994) para intensificar su relación con Estados Unidos. México anunciaba una política nueva sobre cooperación con los Estados Unidos, México buscaba a Estados Unidos.

La situación de México no era óptima pero se acercaba a negociar con Estados Unidos posibles soluciones a sus conflictos internos. La negociación debía comenzar. En una reunión posterior entre George Bush y Carlos Salinas de Gortari, el 10 de junio de 1990, se anunciaba de forma secreta los intereses de firmar un acuerdo más, uno mucho mayor y que velara por aquellos acuerdos ya firmados más los que vendrían en un futuro (Alvear & Ortega, 1991).

Una serie de razones nacionales e internacionales promovieron que México entrara en las negociaciones para un tratado de libre comercio, negociaciones que comenzaron el 12 de junio de 1991 y terminaron el 12 de agosto de 1992 (Anibal & Ramos, 1996). “Dentro de las razones de carácter nacional destacan el déficit crónico en la balanza comercial, y la vinculación del proyecto de desarrollo a las exportaciones petroleras y la crisis producida por el descenso de los precios internacionales del petróleo, situación que condujo a un estado de recesión...” así como un incremento poblacional, y un alza del desempleo y pobreza (Anibal & Ramos, 1996: 2). Frente a lo que se recomendó intensificar los vínculos con Estados Unidos –y Canadá– con la finalidad de mejorar las relaciones comerciales que ayudarían a disminuir el déficit, la pobreza y equilibrar la balanza comercial con sus vecinos del norte.

“En una entrevista realizada en junio de 1990, los mandatarios de México y de Estados Unidos de Norteamérica expresaron una determinación conjunta en favor de un acuerdo de libre comercio entre ambos países; más adelante, el Gobierno de Canadá se sumó a esta determinación” (Anibal & Ramos, 1996: 2). El consenso final fue a favor aunque parte de la opinión pública se oponía. El “Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las negociaciones del TLCAN entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá” del 1ero al 15 de marzo de 1991 trató con la opinión pública y la convenció finalmente de ser la mejor opción para mejorar los indicadores económicos de México.

Todos estos sucesos crearon las condiciones propicias para la firma de un tratado de libre comercio que diera estructura al comercio existente entre México y Estados Unidos, pero que a la vez, diera las bases para una mejor relación. El tratado fue llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o North American Free Trade Agreement (NAFTA). El TLCAN o NAFTA se firmó el día 17 de diciembre de 1992 por George Bush (Estados Unidos), Carlos Salinas de Gortari (México) y Brian Mulroney (Canadá); aunque entró en vigor hasta el 1ero de enero de 1994 con los presidentes William Clinton (Estados Unidos), Ernesto Zedillo Ponce de León (México) y Jean Joseph Jacques Chretien (Canadá). “El tratado fue enviado a la Cámara de Senadores para discusión y dictamen; y, finalmente, fue ratificado por este cuerpo legislativo el 23 de noviembre de 1993” (Pereznieta, 1994: 3). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte significó la aceptación de México como “un socio igualitario con los Estados Unidos y Canadá, lo cual provocó un gran reto de cambio de imagen de México hacia Estados Unidos de ser inferior, *childlike*, dependiente y sospechoso” a un miembro igualitario (Zkonieczny, 2001: 433).

1.2 Características

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un conjunto de reglas que da cuerpo a un tratado en el cuál están obligados a seguirlo Canadá, Estados Unidos y México. Este tratado precisa las reglas y normas para vender y comprar productos de la región (de América del Norte), además de normar las etapas en las cuales se eliminarán las cuotas, los permisos, las licencias y las tarifas y aranceles.

Canadá, Estados Unidos como México, determinan sus intereses de promover el empleo, el crecimiento económico, aumentar la competitividad de las empresas, velar por el medio ambiente, impulsar el desarrollo sostenible, proteger los derechos laborales, mejorar la condiciones de trabajo, la eliminación de obstáculos al comercio interno regional, beneficiar diversos sectores económicos, salvaguardar los derechos de propiedad industrial e intelectual, incrementar las oportunidades de inversión, facilitar la circulación de bienes, expandir el libre comercio en un acuerdo de tipo trilateral y promover las condiciones de competencia en la región (Pereznieto, 1994; Alvear & Ortega, 1991; Sahagún et al, 1990; Belous & Lemco, 1995).

Específicamente los objetivos, de acuerdo al Secretariado del TLCAN, son: primero, facilitar la circulación en la frontera de bienes y servicios entre los territorios que participarán en el acuerdo comercial; segundo, apoyar las condiciones de competencia leal en la zona que será de libre comercio; tercero, buscar aumentar de forma importante las oportunidades de inversión de los territorios mencionados en el acuerdo; cuarto, proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada uno de los países socios; quinto, crear procedimientos eficaces para aplicar y hacer cumplir este Tratado, ya sea para la administración conjunta como para la solución de controversias; y sexto, establecer lineamientos para la consecuente cooperación trilateral, regional y multilateral que buscará ampliarse y mejorar los beneficios de

este Tratado (<http://www.nafta-sec-alena.org>). Además, el Secretariado pide a las partes interesadas en el acuerdo aplicar estas disposiciones a la luz de los objetivos previamente establecidos conforme a las normas aplicables del derecho internacional.

Cabe mencionar que el Tratado establece principios para la coordinación de políticas macroeconómicas entre Canadá, Estados Unidos y México y establece garantías de inversión para todas las partes. Principalmente define un plazo de 15 años de vigencia y al que se llegará luego de proporcionar la eliminación de tarifas, permisos, cuotas, licencias e impuestos por la circulación de bienes (Anibal & Ramos, 1996). El año 2009 indica la fecha de término de la vigencia y la posible reapertura o renegociación de los términos y características que indica el Tratado. Sobre esta posible renegociación se discute más adelante.

El documento Tratado de Libre Comercio de América del Norte “consta de un preámbulo, ocho partes, 22 capítulos y anexos” (Anibal & Ramos, 1996: 4), y su finalidad es incrementar la competitividad de las empresas canadienses, estadounidenses y mexicanas. La primera parte habla de los Objetivos y Aspectos Generales. Luego sobre las definiciones generales. La segunda parte habla del comercio de bienes que contempla el acceso de bienes al mercado, comercio e inversión en los sectores, automotriz, textil, reglas de origen, procedimientos aduaneros, del sector de energía, agrícola y disposiciones zoosanitarias y fitosanitarias. La tercera parte habla de las barreras técnicas al comercio. La cuarta parte sobre las compras al sector público. La quinta parte sobre la inversión y comercio de servicios. La sexta parte sobre la propiedad intelectual. La séptima, y última, parte sobre la solución de controversias⁹.

⁹ Para conocer y consultar los casos contra Canadá, Estados Unidos y México, los tres bajo el Capítulo XI del TLCAN, en <http://www.state.gov/s/l/c3439.htm>

La tabla de contenido que puede observarse en la página de internet del Secretariado del TLCAN se encuentra en el Anexo 1. La estructura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte contiene una primera parte, que consta de dos capítulos. El primer capítulo habla sobre los objetivos, que ya mencionamos anteriormente; y el segundo capítulo incluye las definiciones generales que se mencionan a lo largo del Tratado con la finalidad de establecer un acuerdo de significados para así evitar vagas interpretaciones. La segunda parte habla sobre el comercio de bienes y consta de seis capítulos. El primero de ellos habla sobre el trato nacional y el acceso de bienes al mercado, el siguiente sobre reglas de origen, el tercero sobre los procedimientos aduaneros que deben seguir los territorios, el cuarto sobre energía y petroquímica básica, el quinto sobre el sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias, y por último, las medidas de emergencia y procedimientos para esos momentos. La tercera parte explica las barreras técnicas al comercio con sólo un capítulo sobre las medidas relativas a normalización. La cuarta parte explica las compras del sector pública y, también en un solo capítulo, detalla sobre los procedimientos de estas compras. La quinta parte consta de seis capítulos, los cuales explican los temas de inversión, comercio transfronterizo de servicios, las telecomunicaciones, los servicios financieros, la política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, así como la entrada temporal de personas de negocios. La sexta parte habla sobre la propiedad intelectual y con un solo capítulo explica las bases para salvaguardar los derechos de propiedad de cada territorio. La séptima parte explica en tres capítulos las disposiciones administrativas institucionales, la publicación, notificación y administración de leyes, la revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias. La octava y última parte habla en dos capítulos sobre otras disposiciones, como las excepciones y las disposiciones finales. Al final de documento se agregan las notas y los anexos (<http://www.nafta-sec-alena.org>).

Las partes más importantes por sus implicaciones económicas, administrativas y políticas son: “la parte segunda, relativa al comercio de bienes; la parte quinta, sobre inversión, servicios y asuntos relacionados; y la parte séptima, que especifica las disposiciones administrativas e institucionales y en la cual se incluyen los procedimientos para la solución de controversias” (Pereznieto,1994: 5).

La Comisión de Comercio está integrada por ministros o funcionarios de cada país y conforman la Comisión de Comercio, institución encargada de la aplicación y administración del Tratado. Además cuenta con diversos comités y grupos de trabajo compuestos por los tres gobiernos. El apoyo técnico lo brinda el Secretariado –que son secciones nacionales que funcionan a través de una oficina permanente de la Comisión (Anibal & Ramos, 1996; Pereznieto, 1994; Orme, 1996). “El Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conformado por una Sección Canadiense, una Sección Mexicana y una Sección Estadounidense, es responsable de la administración de las disposiciones sobre solución de controversias del TLCAN.”¹⁰

Como dice en la séptima parte, la prevención y solución de controversias se realiza a través de los mecanismos de consultas, funciones de la Comisión de Comercio, basadas en el uso de buenos oficios, mediación, conciliación y otros y procedimientos ante tribunales (Anibal & Ramos, 1996: 5).

El Tratado busca que cada país conserve su soberanía nacional, sus límites territoriales, así como la legislación propia de cada país, pero que busque establecer un nivel de integración económica y política acordada por los tres países y correspondiente al de una zona de libre

¹⁰ Sobre el Secretariado se puede encontrar más información en <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=310>

comercio. La Zona de libre comercio “ [...] constituye aquel acuerdo de liberalización programada del comercio de mercancías entre los países signatarios. Las dos características esenciales de este tipo de esquema son: a) la liberalización debe abarcar necesariamente lo sustancial del comercio, y b) el programa de liberalización no puede extenderse indefinidamente, sino que debe alcanzar su objetivo en un término razonable” (Furiati, 2008, en www.ucla.edu.ve). Por esto, el Tratado, es el establecimiento de reglas y normas para el intercambio de bienes y servicios, no estipula las características de ser una unión económica como sucede con la Unión Europea. También deja de lado los procesos tales como de comunidad económica o mercado común.

1.3 Situación actual

A raíz de la propuesta de reapertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por parte de Barack Obama –hecha durante su campaña política, México y Canadá han estado atentos a las propuestas. En una entrevista para la revista Fortune, Obama aseguró que el TLCAN no había sido “devastador” –como declaró anteriormente, y su propuesta de reapertura no sería unilateral (Anexo 2), sino que proponía una reapertura para negociar multilateralmente.

Estas declaraciones colocaron la reapertura del TLCAN en las prioridades de la agenda presidencial, en caso de que Barack Obama fuera electo Presidente de los Estados Unidos, y en la agenda política y mediática de los países miembros del TLCAN. Posterior a las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, y habiendo ganado Barack Obama, el tema de la reapertura del TLCAN fue un tema de agenda mediática, mas no tanto de la agenda política de Obama. Las prioridades cambiaron.

En entrevista con Joost Draaisma (Anexo 3), economista en jefe del Banco Mundial para México y Colombia, comenta que “la prioridad pasó a ser un tema de menor importancia [...] y la preocupación quedó sólo en manos de los medios, ya no tanto de los actores políticos”. Para

México, la reapertura puede ser más un riesgo que una oportunidad, pues Estados Unidos tiene claros los objetivos – los tiene México? Joost Draaisma, asegura que las intenciones de reabrir el TLCAN “fueron opacadas por la crisis y el estímulo fiscal al sector económico estadounidense y el sector salud”.

México, con el C. Presidente Felipe Calderón, respondió¹¹ a la propuesta de renegociar el TLCAN (ver Anexo 4) defendiéndolo frente al gobierno de los Estados Unidos (ver Anexo 5) cuando todavía se encontraba George W. Bush como Presidente de este país. La primera reacción del gobierno mexicano fue la de defender un pacto que había beneficiado a los tres países en cuestiones económicas. Pero en segundo término, “Calderón señaló, sin embargo, que su gobierno estaría dispuesto "a abordar" los temas que preocupan no sólo a Estados Unidos sino también a México, como los aspectos laborales y ambientales del tratado que está vigente desde hace 15 años”.

Hasta el día de hoy, el TLCAN no ha sufrido ninguna modificación. Sin embargo, existen opiniones a favor y en contra que ponen en perspectiva su posible reapertura. Esta reapertura dicen que es inminente al ser que no se han logrado los beneficios de: a) incrementar la eficiencia económica; b) ampliar el comercio para incrementar el ingreso real de la población, reduciendo la pobreza absoluta y generando un ingreso per cápita ascendente; y c) que existan mayores flujos de inversión y comercio incrementando el valor real de los salarios en toda la economía (Sahagún et al, 1990).

Para México, el TLCAN consolidó el proceso de apertura económica que México buscaba desde la década del ochenta del siglo XX. El TLCAN significó que el 70 por ciento de las

¹¹ Felipe Calderón H. realizó un par de viajes más a la ciudad de Washington para discutir temas de la agenda política bilateral. Sobre los comunicados de prensa realizados en la segunda semana de enero de 2009, pueden consultarse en el Anexo 6 “Comunicados de Prensa”.

exportaciones mexicanas viajaran hacia el mercado estadounidense (Orme, 1996). Esta aproximación al mercado estadounidense es un incentivo de atracción de capital extranjero hacia México. México ha logrado muchos avances en cuanto al crecimiento de su economía al acercarse a Estados Unidos, por ser la puerta al mercado estadounidense. Sin embargo, ese crecimiento económico se está desacelerando debido a la falta de administración de innovación tecnológica en México para continuar con las mismas exportaciones.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, el TLCAN ha sido parte de su desilusión por un sistema multilateral como medio para alcanzar una liberalización comercial. Estados Unidos plantea la necesidad de considerar nuevos mercados para sus productos y encuentra en México un mercado importante (Lustig, 1992). Aparece la iniciativa de formar una agenda de política internacional en la cual México, Estados Unidos y tal vez Canadá pudieran participar. Con México, el tema de las drogas, la conservación del medio ambiente y la migración serían temas principales para su agenda política internacional; con Canadá los temas sobre recursos naturales, comercio y seguridad. El TLCAN para Estados Unidos se convierte en una motivación más política que económica en relación con México.

Por otra parte, la inclusión de Canadá para entrar al TLCAN giró en torno a razones defensivas. Canadá quiso mantener en vigor el Tratado de Libre Comercio que había comenzado con Estados Unidos en 1989 y protegerlo de cualquier cosa que pudiese afectarlo, y además, asegurar su posición frente a Estados Unidos como un socio comercial y atractivo de inversión extranjera. Por último, el interés de Canadá por entrar al TLCAN fue para lograr acceder al mercado mexicano en cuanto a bienes y servicios. Canadá buscó proteger su comercio con Estados Unidos al mismo tiempo que buscar extender sus relaciones comerciales con México.

El TLCAN incrementó el fenómeno migratorio por diversos motivos, pero el más importante por la falta de competitividad en el campo. La gente en México no obtuvo utilidades dentro del área de productos agropecuarios y buscó salir del país. En México hay una crisis en el sector agropecuario por esto mismo, no hay gente para trabajarlo y tampoco hay la tecnología. Parece que México no ha logrado en los últimos diez años competir en cuanto a la innovación tecnológica en el campo. Hoy en día existe una baja productividad de parcelas agrícolas, así como una disminución del tamaño de las mismas y por ende una mala comercialización (Romero, 2008).

El TLCAN puede analizarse de dos formas, en los beneficios que ha llevado a los consumidores –a quienes les ha ayudado a encontrar productos más baratos y variados, y a quienes les ha perjudicado –por tener poca oferta para la importación de sus productos. Por esto, la situación actual del TLCAN presenta dos vertientes y dos grupos que van a favor o en contra de la renegociación.

A favor, el TLCAN ha servido como propulsor del volumen del comercio, de 144 mil millones de dólares en 1994 a más de 700 mil millones en el último año (Romero, 2008). También registra un beneficio mayor para la zona norte del país porque ellos ofrecen más frutas y hortalizas tropicales. Los más beneficiados son los consumidores por acceder a precios bajos de muchos productos, así como a una gran variedad de autos, por ejemplo. El cambio de residencia es mucho más fácil ahora, y es más fácil que antes obtener permisos de trabajo temporales.

En contra, el TLCAN no ha favorecido a todos los sectores y regiones por igual. La zona del sureste es la más perjudicada porque ellos ofrecen maíz, frijol, trigo y otros productos de menor importancia para Estados Unidos. Los productores – y no los consumidores, son los que registran un mayor número de importaciones y se enfrentan tanto a altos estándares de calidad como a precios más bajos – y por consiguiente presentan pérdidas.

Para contrarrestar los impactos negativos generales del Tratado, el gobierno federal debe trabajar en aumentar la productividad, llevar la tecnología adecuada, mejorar la organización de los productores, así como identificar el mercado de sus productos para incrementar su venta. El gobierno mexicano tiene que atender el problema del sector agropecuario y replantear políticas para mejorar su competitividad. Entre otras cosas, el gobierno debe dar créditos, otorgar una infraestructura sólida y moderna, es decir, ayudar al campo a salir adelante, fortalecer el sector.

La urgencia es inminente, la competencia no es sólo con el vecino del norte, la exportación de productos del campo también se realiza con otros países como Canadá y Chile, y se compete con China (Romero, 2008). La organización de los productores debe servir para incrementar el tamaño de la parcela, incrementar su productividad, mejorar la comercialización de sus productos y mejorar la rentabilidad del sector. Estos avances permitirán dar un valor agregado a los productos de este sector y la vida del campesino mejorará –y disminuirá su migración al país vecino.

Por otro lado, ha habido críticas al Tratado. Según Arturo Santamaría Gómez (2006) en su obra “A quién ha beneficiado el **TLC?**”, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no ha fortalecido la soberanía mexicana, no ha disminuido la migración, no tiene ninguna relación directa con las luchas por la democracia, no ha mejorado el bienestar, no ha mejorado la economía, como tampoco ha mejorado la amistad entre México y Estados Unidos. El tema de soberanía, por otro lado, es también complicado, porque México, como cualquier otro país Latinoamericano, tiene una gran sensibilidad hacia este tema, y en la situación de un tratado de libre comercio, hay reminiscencias que traducen una integración económica en un atentado contra la soberanía nacional (Erfani, 1995).

La apertura económica mexicana redujo el rol del gobierno sobre la economía nacional, porque la aceptación de un tratado de libre comercio era visto como una disolución de la fuerza del Estado. La entrada al TLCAN también debilitó la imagen del gobierno como protector del pueblo (Zamora en Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997: 53-71). El Presidente Ernesto Zedillo fue quien afrontó esta crisis de modelo e imagen de gobierno, al mismo tiempo que los ciclos de inflación y recesión continuaban afectando a profundidad la economía mexicana. “El malestar social provocado por la crisis de 1994 también fue un detonante de las críticas hacia este Tratado” (Thacker, 1999: 57).

Frente a la continua disminución de la fuerza del Estado frente a las fuerzas económicas neoliberales, el Tratado significó una mala imagen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el pueblo mexicano. El Tratado ponía en manos del neoliberalismo económico el futuro de campesinos y clase baja que carecían de instrumentos y oportunidades para competir con el nuevo mercado. Por otra parte, Canadá y Estados Unidos incrementaron su poder de influencia sobre aspectos económicos de México, lo que se tradujo en manifestaciones y críticas del pueblo hacia el Tratado y el gobierno del PRI.

En lo económico, en Estados Unidos el TLCAN tampoco ha beneficiado a todos por igual. Algunas empresas han obtenido beneficios mínimos. Casi 300 empresas, todas transnacionales, son responsables del 70 por ciento de las exportaciones totales (cita). Para Estados Unidos, los más dañados han sido los sindicatos, quienes sufren por la movilización de las fábricas hacia territorio mexicano. Estos obreros estadounidenses no pueden luchar en contra de la movilización.

En cambio, en México, donde los campesinos han sido los más afectados, se reunieron en organizaciones que se manifiestan en contra del TLCAN. El primero de febrero de 2008 realizaron marchas contra el Tratado y con el objetivo de renegociarlo en su capítulo agropecuario. Este

movimiento fue encabezado por la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), principalmente. Por otra parte, los maquiladores también se encuentran en descontento y buscan la reapertura para mejorar sus condiciones comerciales y laborales (Cooney, 2001). Después de Japón, y gracias al TLCAN, las maquiladoras se posicionaron en segundo lugar de exportación hacia Estados Unidos; y sin embargo, esta fortaleza ha disminuido desde el 2000, tanto en los aspectos laborales como de producción (Sargent & Mathews, 2003).

Quienes promovieron con entusiasmo el TLCAN se imaginaron que las relaciones mejorarían y los resultados servirían de igual forma para todas las partes, pero al contrario, no ha beneficiado a todos y la relación entre México y Estados Unidos se ha complicado por el tema de la migración. Los mexicanos ahora radicados en Estados Unidos son acusados de promover problemas como la delincuencia, la violencia social, problemas de salud pública y narcotráfico. Las miradas se centran en los pocos millones de mexicanos comparado como los casi 300 millones de norteamericanos.

Desde el punto de vista canadiense, el TLCAN ha reforzado la relación con Estados Unidos y su crecimiento comercial para Canadá –si no ha crecido exponencialmente- sí ha sido sustancial. Las exportaciones hacia Estados Unidos pasaron de 149 a 242 miles de millones de dólares de 1993 a 1997; y hacia México aumentaron del 2.2 por ciento a 2.6 por ciento durante ese mismo periodo (Lozano, 1999). El movimiento de las fábricas estadounidenses hacia territorio canadiense se debe principalmente por el bajo costo del dólar canadiense. Para Lozano (1999) las exportaciones han sido benéficas pero aún no se sabe si sólo beneficia a un sector de la población, y eso sólo lo dirá el tiempo.

En el caso de México, las exportaciones han llegado a los 118 mil millones de dólares en 1998. Este incremento ha sido bueno, pero no llega ni a la mitad de lo que Canadá exporta hacia Estados Unidos. El comercio entre México y Estados Unidos ha aumentado un 66 por ciento hasta el 2000 y puede ser que México algún día equipare aquellas exportaciones de Canadá. Esas exportaciones, sin embargo, han sufrido bloqueos por parte de Estados Unidos y el TLCAN, en lugar de facilitar las exportaciones, las ha dificultado en ambas fronteras.

Sin duda el TLCAN conlleva dificultades en las relaciones entre las tres partes que lo integran. Muchas empresas norteamericanas producen con mayor eficiencia y eso perjudica a las fábricas de las otras partes. Ante la competencia abierta, tanto México como Canadá han buscado aumentar su productividad. Canadá ha conseguido mejores resultados que México. La mayor dificultad y crítica hacia el TLCAN es que éste Tratado exige una convergencia de competencias en las que las tres partes no logran sincronizarse.

En perspectiva, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte parece ser un tema que buscan muchos de los actores más perjudicados. En menor medida y con menor fuerza conforme nos alejamos de la campaña presidencial de Barack Obama y nos internamos más en las complicaciones de la crisis financiera mundial.

Algunos de los actores que todavía buscan esa reapertura son los campesinos de México, los sindicatos estadounidenses, las empresas y fábricas más perjudicadas de Canadá, Estados Unidos y México, así como el grupo armado EZLN que vela por los derechos de los indígenas. Se han presentado manifestaciones, mayormente en el territorio mexicano y los temas principales van desde la soberanía alimentaria hasta la renegociación sobre el movimiento de ciudadanos a través de las fronteras (migración).

Estados Unidos busca seguir en control sobre el movimiento de personas a su territorio. Este país es el socio más dominante y es de acuerdo a sus intereses definir qué conjunto de conocimientos y capacitación se requiere para dejar que la gente se movilice fácilmente, cruzar fronteras del norte y sur, y quiénes se pueden quedar en su territorio. Se requiere del visto bueno de Estados Unidos para renegociar ese rubro, y a menos que México busque otro rubro para negociar, Estados Unidos difícilmente aceptará la nacionalización de varios miles de migrantes indocumentados que ya se encuentran en su territorio.

En el futuro, el TLCAN puede presentar una renegociación sobre aquellos rubros que tienen que ver con el sector agropecuario, la migración, el ambiente y los derechos laborales. Hasta el día de hoy, Canadá, Estados Unidos y México no han hecho cambios al Tratado. Las relaciones entre las partes se han mantenido de forma amistosa, sin grandes conflictos – a excepción del muro fronterizo entre Estados Unidos y México. Las tres partes trabajan en conjunto por mantener una relación comercial y cultural inseparable que se puede apreciar en los programas de trabajo temporal, intercambios académicos y culturales, exposiciones, incentivos para el comercio y conferencias sobre el comercio y exportación para aquellos interesados en participar dentro del Tratado.

La integración económica y social va a continuar. La integración se está fortaleciendo por patrones migratorios, la competencia de mercados y el desarrollo de la tecnología –que se traduce en mejor comunicación transporte entre países (Zamora en Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997: 53-71). Profundizar en una integración puede ser positivo, pero al mismo tiempo puede ser un desorden, pues la integración sucedería en distintos niveles y de formas impredecibles. Tal vez sea necesario establecer procesos y procedimientos de integración legislativa antes de proponer la profundización de una integración a partir de la revisión del TLCAN.