

CAPÍTULO 1

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene el objetivo de plantear en un primer plano, el concepto de integración regional, así como los incentivos y oportunidades que este esquema presenta con el objetivo de estudiar, específicamente a la región de América del Norte. El propósito principal en este sentido, es analizar y discutir como se ha presentado este proceso de integración, en años recientes, en la región de Norteamérica.

Por otro lado, determinar cómo la región ha elevado su grado de apertura hacia el interior de la misma. Asimismo, se considera un apartado particular, para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en donde se pretende establecer la aportación del mismo para el reconocimiento formal de la región, y para la consolidación económica de la zona.

1.1 ASPECTOS GENERALES

La integración hace referencia al proceso mediante el cual los países abren sus fronteras sociales, políticas, culturales y económicas, con el propósito de construir instancias o entidades que den respuestas a sus necesidades, con base a sus valores e

intereses¹. Si bien el interés comercial y económico motiva el proceso de integración, éste debe de ser referido en un sentido amplio, dado que el intercambio comercial abre las puertas al intercambio de otros intereses comunes. En este contexto, la definición de la integración económica establece que éste es el proceso por medio del cual dos o más economías eliminan sus características diferenciales, tales como, barreras comerciales y limitaciones a los movimientos de factores.²

Este proceso conjunta una serie de medidas destinadas a suprimir las discriminaciones económicas de diferentes países. Inicialmente se designa la eliminación de aranceles, e impuestos al intercambio internacional, y por consiguiente se limitan aquellas prácticas discriminatorias a productos y empresas extranjeras. Asimismo, este proceso tiene el objetivo de generar un espacio económico unificado.

El proceso de integración económica es gradual y conduce a agrupar economías en un espacio geográfico determinado. Estos espacios también denominados regiones pueden conformarse de diferentes formas. De acuerdo con Perroux,³ existen tres importantes conceptos de región:

1. Las regiones homogéneas que se determinan por agrupación de unidades contiguas con características relativamente similares.

¹ Robert Pastor, *Toward a North American Community: Lesson from the Old World for the New*, 2001, p.97.

² Juan Tugores Ques, *Economía Internacional e Integración Económica*, 1995, p.141.

³ Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL, “El concepto de regiones en desarrollo, su tipología y delimitación”, en Flores González, Sergio (compilador), *Desarrollo regional y globalización*, 1995, p.4.

2. Las regiones polarizadas o nodales están constituidas por unidades heterogéneas y contiguas, complementarias entre sí. Estas cuentan con un nodo o foco central, con el cual los intercambios son más intensos que con otras unidades de la región. Estas regiones cuentan con un espacio polarizado cuyas partes se complementan y que se sostienen a través de centros o polos dominantes, en estos nodos se concentra la actividad de la región.
3. Las regiones-planes o regiones-programas se definen de conformidad con ciertos objetivos o metas, en un espacio territorial dado, y dependen de ciertas decisiones de política económica.

De acuerdo con Guillén, la regionalización de la economía mundial esta determinada por la existencia de tales espacios.⁴ La integración económica se puede manifestar a diferentes niveles, el TLCAN y la Unión Europea representan dos claros ejemplos de ella, pero a pesar de tener diferente grado de profundidad, estos dos comparten el propósito de disminuir las barreras al comercio y a la inversión extranjera.

El proceso de integración económica genera una estructura institucional, que permite optimizar la política económica en su conjunto. Esta estructura puede ser "formal" (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común), o sencillamente "informal", mediante conferencias o iniciativas. Dado el grado de profundidad del proceso de

⁴ Arturo Guillén Romo, *Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, en *Revista Comercio Exterior*, 2001, p.468.

integración, se distinguen diversas modalidades.⁵ De las cuáles encontramos las siguientes:

- Acuerdo de Libre Comercio: Éste se presenta, cuando dos o más países eliminan sus barreras al comercio de bienes, conformando un área de libre comercio. Las economías domésticas liberalizan su comercio recíproco, y mantienen su autonomía en el resto de sus decisiones económicas, particularmente, en su política comercial ante otras economías.
- Unión Aduanera: Ésta se presenta, cuando dos o más economías suprimen las barreras comerciales, conformando un espacio de libre comercio. Estos países adoptan un arancel exterior común. En este sentido, la unión aduanera funciona como una entidad frente al resto del mundo. Si la unión aduanera incluye la movilidad de factores, ésta se considera un mercado común.
- Unión Monetaria y Económica: Este formato de integración establece la unificación de criterios, tanto en política comercial, como en política económica. Asimismo, la adopción de una moneda única consolida la integración económica de la región.

En este enfoque de profundizaciones crecientes a nivel multilateral, hemisférico, regional y subregional, la estrategia de integración se encuentra encaminada hacia la regionalización. La creación de bloques económicos, geográficamente determinados, y con cierto grado de profundidad ha aumentado sustantivamente. En sentido, se puede señalar que los flujos comerciales siguen esta tendencia regional. (Ver Cuadro 1.1)

⁵ Juan Tugores Ques, op. cit. p.141

La integración continental es uno de estos esquemas exitosos de integración, que le ha permitido a diversas economías participar en mercados regionales. De acuerdo con Polese, la integración continental económica se puede definir como una situación en la que las naciones de un mismo continente se relacionan por medio del comercio y el flujo de factores con mayor intensidad que con terceras partes de otros continentes.⁶ La integración hemisférica funciona como un marco conveniente para el desarrollo de relaciones regionales y subregionales, así como para el establecimiento de vínculos más profundos, entre los agentes económicos geográficamente más cercanos.

CUADRO 1.1
Exportaciones mundiales por bloque regional
(2001)

BLOQUE REGIONAL	Valor	Participación
	billones de dólares	%
MUNDIAL	5,984	100.0
TLCAN ¹	1,149	19.2
UNIÓN EUROPEA ²	2,291	38.3
MERCOSUR ³	88	1.5
ASEAN ⁴	385	6.4
RESTO DEL MUNDO	2,071	34.6

¹ Integrado por 3 países

² Integrado por 15 países

³ Integrado por 4 países

⁴ Integrado por 10 países

Fuente: WTO, International Trade Statistic, 2002.

El grado de profundidad que los acuerdos alcancen a nivel hemisférico determinará en consecuencia, el espacio del cual dispondrán los agentes y grupos subregionales, para concentrar compromisos e iniciativas entre ellos y para aumentar la vinculación existente

⁶ Mario Polese & Salvador Pérez Mendoza, *Integración económica norteamericana y cambio regional en México*, en Revista Comercio Exterior, 1995, p.132.

entre cada uno de ellos. Bajo este concepto, si los acuerdos regionales carecen de compromisos reales, las iniciativas que de éstos pudieran derivarse no generarán ningún interés.

Los incentivos económicos son los que principalmente, motivan a los países a buscar la asociación en esquemas de integración. Los beneficios primarios de la integración económica se centran en la intensificación del comercio entre países asociados. Lo que resulta en una ampliación de la cantidad y diversidad de productos disponibles para los consumidores, a precios más competitivos. Asimismo, para los productores nacionales representa una oportunidad para extender su producción en nuevos mercados, así como aprovechar la importación de insumos, como un factor para la reducción de costos.

Los países involucrados en un mecanismo de integración, esperarían aumentar su captación de inversión extranjera directa (IED), a favor de mayores oportunidades de empleo y mejores remuneraciones. Por otro lado, la creación de acuerdos formales en regiones geográficas específicas, brinda un contexto de certidumbre a los actores de las economías participantes, en términos de los derechos y las obligaciones pactadas por sus gobiernos.

Entre los factores que influyen en la tendencia integracionista, se encuentra, el aspecto geográfico. De acuerdo con Devlin comenta que las áreas densas en capital y población tienden por lo general, a relacionarse entre sí de manera natural y a comerciar relativamente con mayor intensidad y creciente especialización. Otros factores que

también impactan a favor de la integración, son niveles similares de ingreso, cultura, gustos e idioma, así como cuando existen diferencias en los costos de transacción.⁷

Por otro lado, Polese señala que este proceso de integración es en parte, resultado de elementos tales como el crecimiento de la movilidad espacial de la fuerza del trabajo, el capital y la información resultante del cambio tecnológico.⁸ La integración refleja la necesidad de lograr un espacio territorial que permita a los países lograr eficiencia y escalas de producción adecuadas en la explotación de sus recursos.

Cabe señalar que “el trato preferencial es parte integral de los acuerdos de integración regional y un incentivo para el comercio intrarregional”.⁹ Bajo este aspecto el crecimiento de las exportaciones intrarregionales reflejan una mayor diversidad de bienes, así como una mayor gama de productos manufacturados, y de alto valor agregado. Lo que conduce a un aumento en la especialización y en las economías de escala.

Los mercados regionales han impulsado la actividad de la inversión y el comercio. Ante esta situación los sectores de producción han elevado su dinamismo, es decir, los extensos mercados que se conforman a través de la integración, enriquecen la especialización y la eficiencia de la producción así como el intercambio de bienes, servicios e tecnologías, con sus consiguientes aumentos de bienestar.¹⁰

⁷ Robert Devlin, y Ricardo French-Davis, *Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina*, en Revista Comercio Exterior, 1999, p.955

⁸ Mario Polese, op. cit., p.132.

⁹ Robert Devlin, op. cit., p.955.

¹⁰ Nancy Birdsall, y Robert Devlin, *La integración regional y el Banco Interamericano de Desarrollo*, en Revista Comercio Exterior, 1997, p.569.

La proliferación de instrumentos de integración ha permitido la identificación de nuevos espacios comerciales y económicos. La mayoría de los acuerdos tienden a la liberación del comercio y se basan en el criterio del regionalismo. Estos contemplan metas ambiciosas respecto al intercambio comercial y otros añaden compromisos respecto al tratamiento de las inversiones.

La inclusión de la inversión extranjera, en acuerdos regionales genera externalidades positivas en la producción nacional. La apertura de las economías al comercio internacional y a la inversión extranjera “son elementos necesarios para favorecer la integración de los mercados, dentro del entorno competitivo mundial”, por lo que deben de ser considerados factores del crecimiento económico.¹¹ Cabe señalar, que la integración de mercados regionales ha favorecido la atracción de capitales. Específicamente, la IED ha impactado positivamente en el incremento de la competitividad internacional y en el acceso a los mercados de exportación.

La integración es un proceso complejo que comprende principalmente los ámbitos políticos, económicos y sociales. Dado que ésta es un reconocimiento a la interacción propia de la región, así como a los flujos comerciales y poblacionales que históricamente el elemento geográfico ha propiciado. En el ámbito político, la firma de algún mecanismo de integración requiere de la aprobación legislativa de un previo consenso interno. En cuanto a lo social, el impacto de la integración se observa en los flujos de habitantes que se desplazan a lo largo de la región consolidada, y en la aportación de éstos hacia las

¹¹ Ibid.

condiciones de la región. Por otra parte, la dinámica propia de los acuerdos regionales, lleva a la formación de interrelaciones más profundas que la simple desgravación arancelaria. Asimismo, para los países miembros estas relaciones a menudo trascienden el ámbito comercial y forman parte de su política de desarrollo.

De acuerdo con Birdsall, la integración no es un fin en si misma, sino que ésta se ha convertido en un instrumento de política comercial, y de política económica dirigida al desarrollo económico del país.¹² Los avances en el proceso de integración permiten ampliar la gama de opciones y oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, con lo que se incrementan las condiciones socioeconómicas de los países. El intercambio comercial y la IED abren las puertas a avances tecnológicos y a capital humano, que aporten nuevos conocimientos a la mano de obra doméstica, con lo que se eleve el grado de calificación de la misma.

Asimismo, la introducción de IED funge como un nuevo elemento generador de empleos. Una de las principales oportunidades en beneficio de las condiciones nacionales, es que el mayor flujo comercial brinda a la población una baja generalizada de los precios de bienes y productos, dada la mayor competitividad del mercado, es decir, en el largo plazo se beneficia el nivel inflacionario.¹³

¹² Ibid.

¹³El Dr. Raúl Uriarte consideró, en una entrevista realizada por el autor, en las oficinas de la Embajada de México en los Estados Unidos, en Washington D.C., el pasado mes de enero de 2003, que el TLCAN si ha tenido efectos positivos en México tanto en lo particular como en lo general, y menores niveles de inflación han favorecido al total de los consumidores mexicanos. Raúl Uriarte es el actual Consejero Económico de la Embajada de México.

Birdsall establece que “la integración es parte inherente del desarrollo de las economías de mercado”.¹⁴ Dado que les permite acceder a niveles mayores de crecimiento económico, por lo que la integración no es una opción, sino una necesidad. En este sentido, la apertura comercial, las políticas neoliberales y la inclusión de la economía nacional dentro un esquema de integración cumple con diversos objetivos económicos. En otras palabras, estas reformas no sólo promueven una interacción más intensa con la economía mundial, sino que también impulsan el crecimiento interno.¹⁵

1.2 EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

La región de América del Norte, integrada por Canadá, Estados Unidos y México constituye un claro espacio económico natural, dada sus características geográficas¹⁶. De acuerdo con los conceptos de Krugman, un espacio económico natural es una zona dentro de la cual los intercambios hacia dentro de la región son más intensos que los realizados hacia el exterior de la misma.¹⁷ Aplicando las ideas de Perroux, ésta es también una región polarizada o nodal, dada su clara heterogeneidad (dos países industrializados y uno en desarrollo). Las relaciones comerciales, económicas, sociales y políticas entre los tres países se han incrementado significativamente en la última década, consolidando un espacio de intereses comunes. (Ver Gráfico 1.1)

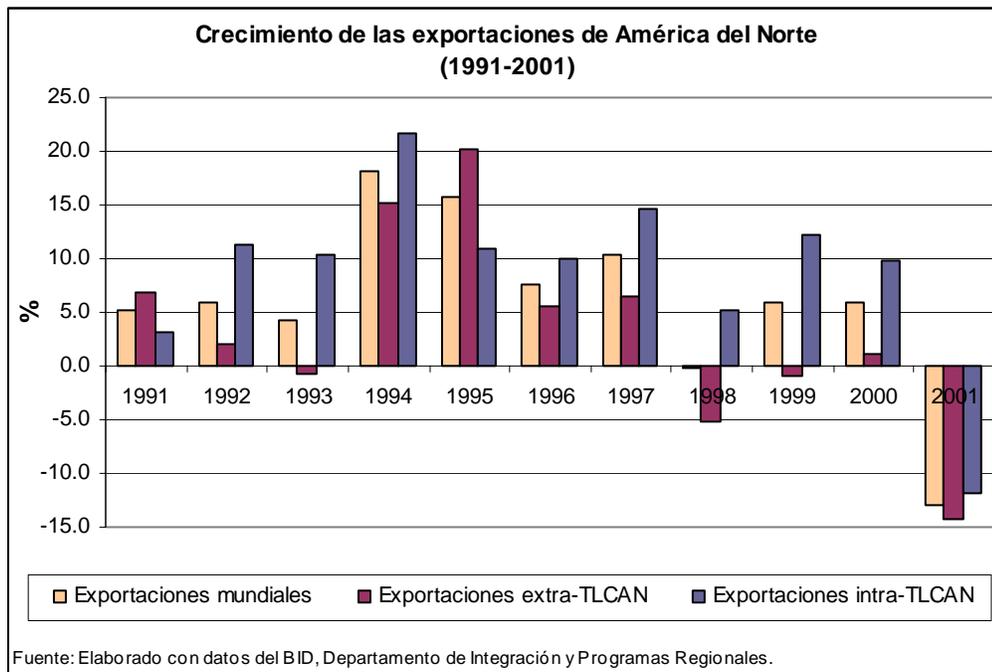
¹⁴ Nancy Birdsall, op. cit., p.569.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Héctor Guillén Romo, *De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina*, en Revista Comercio Exterior, 2001, p.359.

¹⁷ Paul Krugman, *Geography and Trade*, 1991, p.142.

GRÁFICO 1.1



La integración económica de América del Norte ha sido un proceso largo, que ha formalizado objetivos específicos con la entrada en vigor del TLCAN. Cabe señalar, que esto ha permitido consolidar “un extenso mercado regional”.¹⁸ Sin embargo esta visión de un mercado de América del Norte se inició mucho antes a las negociaciones del TLCAN.

¹⁸ Arturo Guillén Romo, op cit. p.471.

CUADRO 1.2 Cronología de la integración económica formal de América del Norte

La propuesta de integración formal de América del Norte	
13 noviembre de 1979	Ronald Regan propone un "acuerdo norteamericano" en donde el resultado mostraría un continente norteamericano dentro del cual, los bienes y los individuos atravesarían las fronteras libremente.
Enero de 1981	Estados Unidos formaliza la propuesta de un mercado común norteamericano.
El proceso de integración económica entre Canadá y Estados Unidos	
25 septiembre de 1984	El Primer Ministro canadiense, Brian Mulroney se entrevista en Washington, D.C. con el Presidente Reagan y prometen estrechar los lazos de los países.
9 octubre de 1984	El Congreso estadounidense adopta el Trade and Tariff Act, ley comercial que extiende los derechos del ejecutivo para conceder beneficios comerciales y para establecer acuerdos bilaterales de libre comercio. La ley se promulga el 30 de octubre de 1984.
26 de septiembre de 1985	El Primer Ministro canadiense, Brian Mulroney, anuncia la intención de negociar un tratado de libre intercambio con los Estados Unidos.
10 de diciembre de 1985	El presidente Reagan informa, oficialmente, al Congreso su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con Canadá en virtud de la autoridad de promoción comercial. Bajo el nombre de fast track, la autoridad de promoción comercial es un proceso legislativo acelerado que obliga a la Cámara de Senadores a pronunciarse durante un plazo de 90 días sobre la puesta en marcha de un acuerdo comercial negociado por el Presidente. Las correcciones a la ley no están permitidas.
El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos	
Mayo de 1986	Simon Reisman, el negociador en jefe por parte de Canadá, y Peter Murphy, el negociador por Estados Unidos, inician oficialmente las negociaciones comerciales.
3 de octubre de 1987	Se concluye el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en Washington.
2 de enero de 1988	El Primer Ministro Mulroney y el Presidente Reagan firman el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.
1º de enero de 1989	Entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.
La propuesta formal de integración económica entre México y Estados Unidos	
6 de noviembre de 1987	Se firma un acuerdo marco entre Estados Unidos y México.
10 de junio de 1990	Los presidentes Bush y Salinas anuncian que entablarán discusiones a fin de liberalizar el comercio entre sus países.
21 de agosto de 1990	El Presidente Salinas propone oficialmente al Presidente de los Estados Unidos la negociación de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos.
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	
5 de febrero de 1991	Las negociaciones entre Estados Unidos y México con miras a liberalizar el comercio entre los dos países se vuelven, oficialmente, trilaterales a petición del gobierno de Canadá.
7 a 10 de abril de 1991	Los acuerdos de cooperación entre México y Canadá se firman en lo tocante al terreno de la fiscalidad, la producción cultural y las exportaciones.
24 de mayo de 1991	El Senado estadounidense endosa la prórroga de la fast track authority a fin de facilitar la negociación de libre comercio con México.
12 de junio de 1991	Comienzan las negociaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México.
4 de abril de 1992	Canadá y México firman en la Ciudad de México un protocolo de acuerdo sobre los proyectos de cooperación en el terreno laboral.
12 de agosto de 1992	Firma de un acuerdo de principio sobre el TLCAN.
17 de septiembre de 1992	Creación de una comisión trilateral encargada de examinar la cooperación en el terreno del medio ambiente.
7 de octubre de 1992	El ministro canadiense Michael Wilson, la embajadora estadounidense Carla Hills y el secretario mexicano Jaime Serra Puche firman oficialmente el TLCAN en San Antonio, Texas.
17 de diciembre de 1992	Firma oficial del TLCAN por el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, y el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, bajo reserva de ser aprobado definitivamente por los parlamentos federales de los tres países.
Año de 1993	Ratificación del Tratado por los poderes legislativos de los tres países de la región.
1 de enero de 1994	Entrada en vigor del TLCAN.

Fuente: Elaborado con información del TLCAN, del North America Forum on Integration Website.
<http://www.fina-nafi.org/sections/sections.asp?langue=esp&menu=integ&sb=chron>

A principio de los años ochenta, Estados Unidos propuso la idea de una América del Norte abierta. En 1984, Canadá decidió entablar negociaciones con Estados Unidos, en favor del libre comercio bilateral. Estas negociaciones concluyeron con un tratado de libre comercio, en 1987. Tres años más tarde, México solicitó iniciar negociaciones con Estados Unidos, en busca de un acuerdo de libre intercambio. A petición de Canadá, la ronda se volvió trilateral, a principios de 1991. Al final, los tres gobiernos concluyeron negociaciones y firmaron el TLCAN, en diciembre de 1992.¹⁹ En el cuadro 2.1 se reseña, brevemente, el proceso formal de integración de América del Norte hasta la entrada en vigor del TLCAN.

La década de los noventa ha sido el marco de la consolidación del proceso de integración de América del Norte. Éste ha respondido, en gran parte, a las necesidades regionales de los agentes económicos,²⁰ y el TLCAN ha sido la punta de lanza de este proceso, del cual se comentará más adelante. En este tenor, Guillén señala que la integración de América del Norte es resultado no sólo del componente geográfico, sino también, de la existencia de un elemento histórico, en relación con la influencia de los agentes económicos líderes de la región.²¹ Cabe mencionar, que estas tendencias hacia la regionalización en América del Norte, no son nuevas. Sin embargo, Guillén afirma que el comportamiento de los flujos comerciales, a partir de la entrada en vigor del tratado

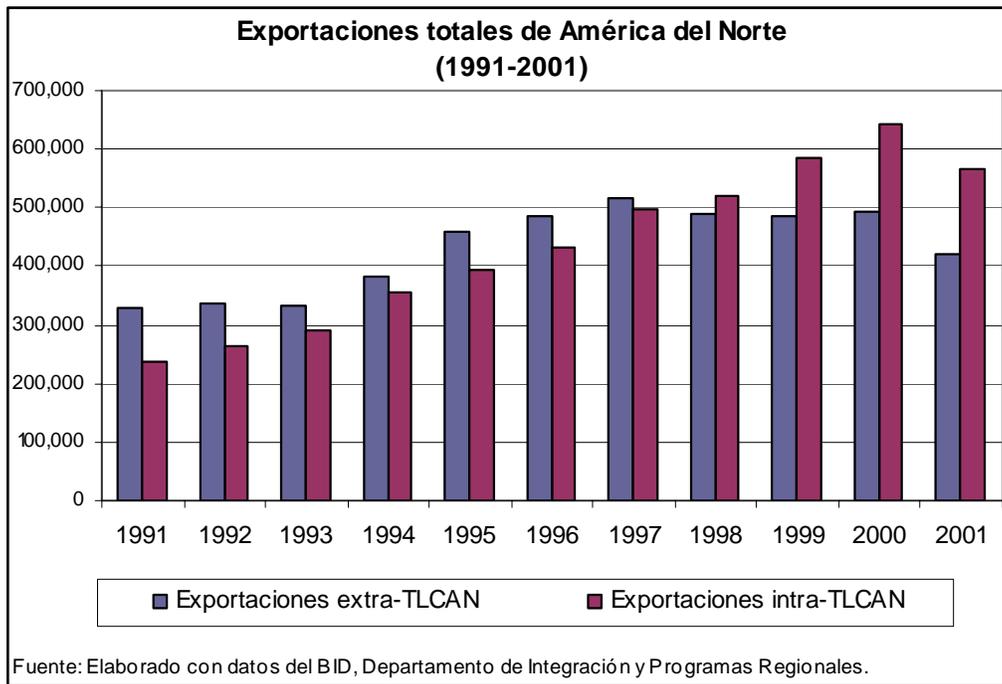
¹⁹ Información obtenida de la página de internet del Foro de Integración de Norteamérica. El Foro sobre la Integración Norteamericana (FINA) es una organización sin fines de lucro dedicada al desarrollo del diálogo y de las redes norteamericanas. Creado en 2002, FINA aspira a dar a conocer las problemáticas planteadas por la integración norteamericana y atraer la atención de los agentes con influencia sobre la importancia de los desafíos por superar. Desde esta perspectiva, FINA se propone reunir periódicamente a los principales actores del medio político, privado, sindical y universitario de Canadá, Estados Unidos y México. La página es <http://www.fina-nafi.org/sections/sections.asp?langue=esp&menu=integ&sb=chron>

²⁰ Robert Devlin, op. cit., p.955

²¹ Arturo Guillén Romo, op cit., p.468

comercial entre Estados Unidos América-Canadá, y posteriormente, del TLCAN, muestra que el proceso de integración ha cobrado desde entonces una intensidad no vista en épocas anteriores.²²

GRÁFICO 1.2



Los factores económicos y comerciales son los principales incentivos de los países para acordar una asociación regional. La integración económica de América del Norte ha intensificado el comercio entre sus economías, lo que ha favorecido el incremento del volumen de bienes y mercancías, y ha generado oportunidades de negocios para productores nacionales. (Ver Gráfico 1.2)

²² Ibid.

Ante este panorama es de esperarse que el comercio, hacia dentro de la región, continúe creciendo en Norteamérica. Sin embargo, aún resta mucho por realizar regionalmente en el ámbito comercial, debido a que los flujos de bienes, se encuentran actualmente concentrados. Mientras Estados Unidos es el socio comercial más importante para México y Canadá, estos dos países mantienen un escaso intercambio entre ellos.²³ (Ver Cuadro 1.3)

CUADRO 1.3
Comercio total de México con la Región del TLCAN
(1993-2001)

	TLCAN	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos	Canadá
	miles de millones de dólares			%	
1993	90,889.5	88,145.5	2,744.0	97.0	3.0
1994	109,539.1	106,435.6	3,103.5	97.2	2.8
1995	123,462.9	120,101.2	3,361.7	97.3	2.7
1996	152,025.7	148,110.1	3,915.6	97.4	2.6
1997	180,311.2	176,187.0	4,124.2	97.7	2.3
1998	199,991.5	196,182.3	3,809.2	98.1	1.9
1999	231,000.4	225,660.2	5,340.2	97.7	2.3
2000	282,589.7	275,220.0	7,369.7	97.4	2.6
2001	261,367.7	254,063.3	7,304.4	97.2	2.8

Fuente: Elaborado con información estadística del INEGI, BIE.

Es importante señalar que el tratado ha sido rebasado por la profundidad y la complejidad de las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, como se ha mencionado anteriormente. La implementación del tratado no solo ha sido exitosa, en el tema comercial, el impacto de éste ha alcanzado otros ámbitos. En palabras de Hakim, “la integración no solo se ha acelerado desde la entrada en vigor del tratados, sino además se ha hecho evidente en áreas más allá del alcance del mismo TLCAN”.²⁴

²³ Jagdish, Bhagwati y Arvind, Panagariya, “Preferential Trading Areas and Multilateralism” en Bhagwati, Jagdish; Krishna, Pravin & Panagariya, Arvind (editores), *Trading Blocs. Alternative Aproxaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, 1999, p.57.

²⁴ Peter Hakim, y Robert E. Litan, op. cit., p.10.

Existen otros factores que han impulsado el reconocimiento formal de América del Norte. En su momento, Bhagwati reconoció la existencia de importantes factores no-económicos, que respaldaban la inclusión de México en el TLCAN, con sus vecinos del norte.²⁵ Para De Palma, diferentes elementos se encuentran sustentado la integración de América del Norte, y coincide en señalar, que no solo los factores económicos respaldan este proceso. Estos factores, en su opinión nutren, significativamente, y condicionan el éxito de la región.²⁶ Entre estos aspectos destaca, en el caso particular de la relación México-Estados Unidos, el narcotráfico, la inmigración, y la seguridad fronteriza.

- a) Inmigración: El evidente flujo de mano de obra mexicana “ilegal” a los Estados Unidos genera diferentes externalidades en diferentes ámbitos, por el lado económico, estos trabajadores aportan fuerza laboral sustantiva a la producción nacional estadounidense, y por el otro aportan montos considerables al consumo interno en México, vía las remesas. Por otro lado, la migración representa un tema político delicado y complejo tanto por el trato social y jurídico del que son presa, como por los peligros que afrontan en los cruces fronterizos.
- b) Narcotráfico: El comercio ilegal de enervantes es un tema importante en la relación bilateral, dado los efectos negativos que éste ejerce sobre las población de ambos países, por un lado la violencia entre criminales y por otro el crecimiento de la población adicta.
- c) Seguridad Fronteriza: El tema de seguridad se ha situado en una posición preponderante dado las prioridades antiterroristas de los Estados Unidos. En esta

²⁵ Jagdish Bhagwati, “Regionalism and Multilateralism: An Overview” en Bhagwati, Jagdish; Krishna, Pravin & Panagariya, Arvind (editores), *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, 1999, p.12.

²⁶ Anthony De Palma, *Here: A biography of the new american continent.*, 2001, p.14.

línea, la coordinación entre países permitirá la correcta ejecución de una política de seguridad regional en América del Norte.²⁷

A pesar de las percepciones positivas y alentadoras acerca del proceso de integración, existen diversas voces, que consideran que el TLCAN ha impactado negativamente en las comunidades mexicanas y estadounidenses.²⁸ Particularmente, señalan que el incremento de los flujo de inversión y comercio, no han favorecido la reducción de las disparidades en las condiciones económicas, sino por el contrario las han aumentado. En este sentido, esta perspectiva considera, que los salarios y el desempleo son dos de los principales resultados del TLCAN.²⁹

La integración de Norteamérica es un proceso complejo, que comprende principalmente los ámbitos económicos, sociales y políticos, por lo que el futuro conlleva retos y oportunidades interesantes para la región. Entre éstos se encuentra la futura consolidación de una política de seguridad regional, un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, acciones de protección ambiental, así como la coordinación hacia una política energética en la región. Asimismo, es importante considerar que entre las oportunidades se encuentran las crecientes relaciones entre las comunidades de los tres países, para enriquecer los ámbitos educativos y culturales, solo por mencionar algunas

²⁷ Información proveniente de *New Horizons in U.S.-Mexico Relations: Recommendations for Policymakers, A Report of the U.S.-Mexico Binacional Council*, CSIS, 2001.

²⁸ Jaime Serra, J. Enrique Espinosa, John Cavanagh y Sarah Anderson, “Happily ever NAFTA” en *Foreign Policy*, 2002, en http://www.foreignpolicy.com/issue_septoct_2002/NAFTAwtkm.html

²⁹ Los principales opositores al TLCAN se encuentran conformados en asociaciones agrícolas, ambientales y laborales, quienes acusan a sus respectivos gobiernos de haber firmado un tratado en decremento de la soberanía nacional y de las condiciones económicas de la población, favoreciendo solo a grupos elite.

áreas de oportunidad. En este sentido, Pastor considera que a este “extraordinario” proceso de integración en América del Norte aún le resta mucho por recorrer.³⁰

1.3 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

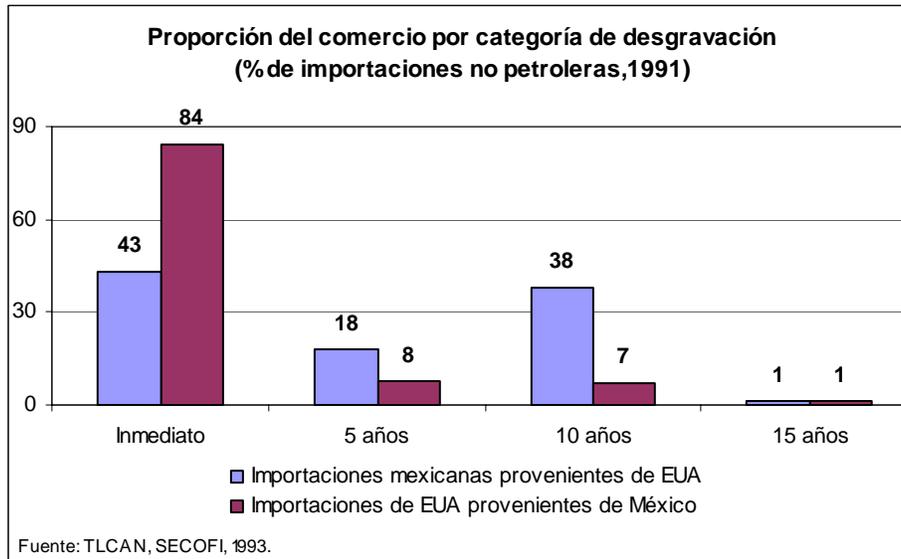
El TLCAN es un tratado comercial que prevé la eliminación de los derechos aduanales en los intercambios entre México, Canadá y Estados Unidos. El TLCAN creó la zona de libre comercio más grande del mundo, con cuatrocientos seis millones de personas, produciendo bienes y servicios de un valor de más de once billones de dólares.³¹ El TLCAN es un reconocimiento explícito de la necesidad de establecer un conjunto de reglas y mecanismos que promuevan la integración formal entre Canadá, México y Estados Unidos, así como también para hacer de ésta, un proceso eficiente y menos problemático.

El texto del tratado establece una eliminación progresiva de los aranceles aduaneros con el objeto de establecer el libre comercio para el año 2009. Contempla un plazo de transición de quince años para bienes especialmente sensibles. Sólo los bienes totalmente producidos en un país miembro y aquellos que cumplan con un mínimo de componentes nacionales o regionales son acreedores a los beneficios de la zona de libre comercio. Los principios generales del régimen comercial son la cobertura universal de la apertura, la gradualidad, y la diferencia en el ritmo de desgravación de acuerdo a los niveles de desarrollo de sus tres miembros. (Ver Gráfico 1.3)

³⁰ Robert Pastor, op. cit., p.10.

³¹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, SECOFI, México, 1993.

GRÁFICO 1.3



El TLCAN tiene un alcance amplio e incluye muchos aspectos. Además de la eliminación gradual de todos los aranceles para bienes provenientes de América del Norte, el tratado considera lo siguiente:

- Elimina o impone normas estrictas sobre un variado grupo de barreras no arancelarias, incluyendo barreras técnicas al comercio.
- Abre las posibilidades de que los gobiernos efectúen adquisiciones con las empresas de cualquiera de los tres países.
- Elimina las restricciones sobre las inversiones extranjeras y asegura el trato no discriminatorio para las compañías locales cuyos propietarios sean inversionistas en otros países que formen parte del Tratado.
- Elimina las barreras que impiden a las compañías de servicios operar a través de las fronteras de América del Norte, incluyendo sectores clave tales como el de servicios financieros.

- Provee normas que impiden que los gobiernos utilicen monopolios y empresas estatales para restringir el comercio.
- Facilita el cruce de fronteras para personas de negocios en los tres países.
- Proporciona normas comprensibles que protegen los derechos de propiedad intelectual.
- Provee tres mecanismos diferentes para la resolución de disputas comerciales.

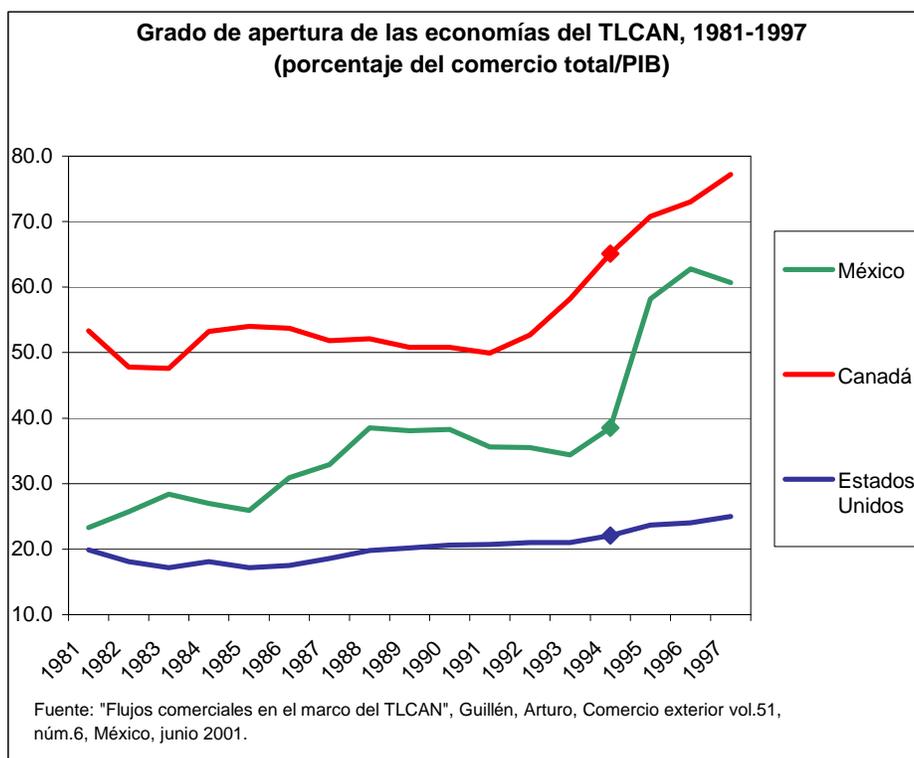
La institución del acuerdo regional refleja el grado de profundidad y apertura de las relaciones en América del Norte (ver Gráfico 1.4), es decir, “los tratados entre países no hacen más que seguir lo que impone la realidad”³². En este sentido, Guillén considera que el tratado no constituye más que un instrumento legal que enmarca la dinámica comercial de México y Canadá, con los Estados Unidos, que se había observado en los años previos al acuerdo regional.³³ Indiscutiblemente, el TLCAN, ha provisto de un “marco legal e institucional para el proceso de integración de la región”.³⁴ Lo que ha permitido formalizar las relaciones comerciales de los tres países en un entorno de certidumbre y legalidad.

³² Mario Polese, op. cit., p.132.

³³ Arturo Guillén Romo, op cit., p.468.

³⁴ Peter Hakim, y Robert E. Litan, op. cit., p.10.

GRÁFICO 1.4



La región de América del Norte, a través del TLCAN, es el centro de un particular y complejo proceso de integración económico-social, que representa la redefinición de una relación entre naciones con “muy” diferentes grados de desarrollo.³⁵ Éste se sitúa como el primer acuerdo recíproco de libre comercio que une a país en desarrollo, con países industrializados, en términos de socios iguales.³⁶ Ésta interacción ha arrojado como resultado, un área de libre comercio inmersa entre grandes asimetrías.

Schott considera, que otra característica distintiva del TLCAN es que, éste es uno de los acuerdos de libre comercio más completos en términos de la protección al comercio y la inversión, ante disposiciones legislativas que pueden afectar el flujo de

³⁵ Robert Pastor, op. cit., p.5.

³⁶ Jeffrey J. Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas*, 2001, p.9.

bienes, servicios y capitales.³⁷ Lo que lo convierte en un tratado útil para el resto de los experimentos comerciales que otras regiones y países pretendan implementar.

Las economías de la región han intensificado su grado de integración, gracias al TLCAN. Las relaciones financieras y comerciales entre los tres países han aumentado, significativamente, a raíz de la entrada en vigor del tratado. Durante el periodo de 1993 a 2001, el intercambio comercial entre las economías de América del Norte, observó un incremento de 116.0%, al pasar de 297.0 millones de dólares (MDD) a 622.0 mil MDD³⁸. Estas cifras reflejan un volumen de comercio diario de 1.7 mil MDD. Las estadísticas del TLCAN señalan que Norteamérica, se ha consolidado como uno de los bloques económicos más competitivos del mundo.³⁹

De acuerdo con Hakim, “con el TLCAN, la senda de la integración regional se ha acelerado” y establece que esto se ha debido al decidido rol de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, para establecer reglas y mecanismos de resolución de disputas que ha favorecido para el flujo de bienes, servicios y capitales.⁴⁰ En este sentido, la función gubernamental asumida en América del Norte se centra, en la promoción y la conducción de las relaciones económicas de los tres países. El objetivo compartido de los tres gobiernos, fue lograr un espacio económico ampliado a escala regional, con el que se fortalecieran los lazos existentes de integración económica con el fin de crear un mercado que amplíe y diversifique el comercio entre los tres países, con lo que se contribuya al

³⁷ Ibid, p.84.

³⁸ Eight Years of the North American Free Trade Agreement. Canadá: <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Peter Hakim, y Robert E. Litan, op. cit., p.1.

crecimiento económico de la región. En el caso específico de México, el acuerdo se considera, además, un instrumento económico para la estabilidad, a través del impacto en el crecimiento, y a la implementación de reformas pro-mercado.⁴¹

De acuerdo con Guillén, el TLCAN, implicó un compromiso entre gobiernos y fuerzas económicas que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y sus zonas de operación, así como para maximizar sus beneficios.⁴² Este compromiso arrojó un documento con obligaciones y responsabilidades para cada país, en su relación con los otros dos socios.

Con base a lo anterior, se puede afirmar que el TLCAN es un acuerdo de libre comercio de amplio alcance que favorece la eliminación de los obstáculos al comercio de bienes, y que establece una clara reglamentación para las inversiones, así como para la protección de los derechos de propiedad intelectual.⁴³ De acuerdo con Pastor, el TLCAN ha sido exitoso, en los ámbitos descritos, así como en “en nivelar el terreno de juego”, en las áreas de telecomunicaciones o servicios financieros, entre otros.⁴⁴

La integración propiciada y acelerada por el TLCAN ha formado cadenas productivas sólidas y eficientes, que vinculan productores de la región con proveedores y consumidores de diversos sectores en toda América del Norte. De acuerdo con Summers,

⁴¹ Richard E. Balwin, “A Domino Theory of Regionalism” en Bhagwati, Jagdish; Krishna, Pravin & Panagariya, Arvind (editores). *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, 1999, p.483.

⁴² Arturo Guillén Romo, op cit., p.474.

⁴³ Julios L. Katz, “El Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Una modalidad de negociación de un acuerdo de libre comercio”, en Estevadeordal, Antoni y Robert, Carolyn, (editores). *Las Américas sin barreras: Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, 2001, p.75.

⁴⁴ Robert Pastor, op. cit., p.66.

el TLCAN ha funcionado más, como un mecanismo promotor de “buenas políticas públicas” y para la captación de inversión, que un mecanismo para el acceso de mercado.⁴⁵ Para Summers, los beneficios de la integración comercial de América del Norte, se observan en el incremento de los flujos de inversiones a lo largo de la región.

En este contexto, la región de América del Norte se ha convertido en un polo de atracción para la IED. La inversión se ha convertido en un elemento clave, en el proceso de integración de las economías de Canadá, Estados Unidos y México. Este factor ha impactado, positivamente, en los niveles de competitividad del sistema productivo de la región, a favor de un mayor acceso a mercados.

La inversión contribuye con el crecimiento económico y el desarrollo, a través de la transferencia de nuevos conocimientos, de tecnología y de experiencia en la administración de negocios, lo que ha contribuido a elevar la productividad de las empresas⁴⁶. Durante el lapso de 1994 a 2000, las economías del TLCAN observaron flujos de inversión por 1.3 billones de dólares, monto que significó 28% del total mundial, lo que ha impactado, positivamente, en el crecimiento económico de la región, y que la ha colocado como un polo de captación de inversión muy importante. Asimismo, en términos comerciales, la IED ha impactado a favor de incrementos sustanciales en los

⁴⁵ Lawrence H. Summers, “Regionalism and the World Trading System”, en Bhagwati, Jagdish; Krishna, Pravin & Panagariya, Arvind (editores), *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, 1999, p.565.

⁴⁶ Jon E. Huenemann, *The U.S. Trade Relationship with Mexico Where It Has Been and Where It Should Go*, 1999, p.5.

volúmenes de comercio, así como, en las productividades nacionales y en la competitividad de los bienes producidos en la región.⁴⁷

En opinión de Beatty, la integración económica de América del Norte vía TLCAN, esta conduciendo al mercado de los tres países a colocarse como uno solo.⁴⁸ El resultado es que, en la actualidad, la región esta consolidada como una de la regiones más dinámicas e integradas del mundo.

Si bien, el TLCAN brinda un contexto único para extender y profundizar las relaciones comerciales y económicas hacia adentro de la región. Una valoración inmediata de lo que ha representado para el país el TLCAN para las regiones de América del Norte, nos revela una integración de ciertas cadenas productivas, sin embargo, la dinámica TLCAN, no ha sido simétrica en el plano regional. Para Polese, esto representa que el tratado se encuentra “todavía muy lejos de generar una verdadera integración económica”.⁴⁹ Bajo esta óptica, aún existen grandes oportunidades para explotar los potenciales regionales de América del Norte.

Weintraub señala que “el TLCAN no puede sobrevivir si permanece estático”. Su propósito final es el de estimular el comercio y las inversiones en un marco que aumente la competitividad de la producción y de los proveedores de servicios de la región. Con el objeto, de promover los beneficios de la integración hacia sectores y regiones que aún no

⁴⁷ Robert Pastor, op. cit., p.2.

⁴⁸ Perrin Beatty, “Canada in North America: Isolation or Integration?” en Hakim, Peter y Litan, Robert E (editores). *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, 2002, p.51.

⁴⁹ Mario Polese, op. cit., p.132.

participan de la dinámica económica que el TLCAN ha acelerado en América del Norte. Ningún acuerdo de integración económica puede permitirse la inmovilidad cuando enfrenta un entorno permanentemente cambiante. Weintraub reconoce la necesidad de consolidar al TLCAN, para que éste conserve su vitalidad.⁵⁰

Las propuestas hacia el futuro del TLCAN incluyen transformaciones en su contenido para ampliar sus alcances. Hakim, opina en este sentido, que independientemente de la dirección que se seleccione, el diseño y la implementación de medidas adicionales hacia la integración, que vayan más allá del TLCAN, será un paso difícil, si bien no imposible, pero si se requerirá de consensos de mediano y largo plazo entre gobernantes y ciudadanos.⁵¹

Weintraub señala que en el corto plazo, la prioridad más inmediata en el plano subregional debe de ser “agilizar las operaciones del TLCAN”.⁵² No solo efectuar reducciones arancelarias aceleradas, sino también, simplificar los procedimientos de aduanas y reducir las demoras en lo referente al movimiento transfronterizo de mercancías. En este sentido, se requiere de una participación activa de los agentes económicos, así como de los gobiernos estatales y provinciales, en el diseño de mecanismos que permitan lograr los objetivos descritos, y que multipliquen los beneficios de la dinámica económica a lo largo de la todas las regiones de América del Norte.

⁵⁰ Sydney Weintraub, “La ampliación del mercado norteamericano: perspectivas de los países del TLCAN”, en Estevadeordal, Antoni & Robert, Carolyn (editores), *Las Américas sin barreras: Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, 2001, p.106.

⁵¹ Peter Hakim, y Robert E. Litan, op. cit., p.10.

⁵² Sydney Weintraub, op. cit., p.94.

CONSIDERACIONES

Aún restan retos importantes para la región, Canadá, México y Estados Unidos aún tendrán que trabajar en nuevas directrices para asegurar el flujo legítimo de bienes, servicios, capitales y personas.⁵³ El paso más importante del proceso de integración ha sido la creación de un mercado regional funcional, aún se requieren de mecanismos que aseguren la operación ordenada y correcta de la región.⁵⁴ En este sentido Clement afirma, que con el TLCAN, los gobiernos federales han sentado, formalmente, las bases para los siguientes pasos, en las relaciones entre los agentes del área.⁵⁵

Asimismo, los gobiernos deben de implementar acciones de cooperación dirigidos a atender los problemas comunes, que se encuentran fuera del TLCAN, pero que impactan dentro de la región. Hakim considera que los tres países se encuentran en posición de obtener mayores beneficios a través de “una mayor colaboración sistemática”, en relación con el manejo de conflictos comunes, tales como: narcotráfico, protección ambiental, energía, agua, transporte, comunicaciones y desarrollo de infraestructura.⁵⁶

Los esfuerzos que conduzcan a nuevas instancias de cooperación en asuntos y regiones específicas, no se presentarán fácilmente, debido a la complejidad de los

⁵³ Andrés Rozental, “Integrating North America: A Mexican Perspective”, en Hakim, Peter and Litan, Robert E. (editores), *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, 2002, p.84.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Clement C. Norris,...et al. *North American Economic Integration. Theory and Practice*, 1999, p. 251.

⁵⁶ Peter Hakim, y Robert E. Litan, “Introduction”, en Hakim, Peter and Litan, Robert E (editores), *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, 2002, p.21.

sistemas políticos de las tres naciones, enmarcada en la separación de poderes y a los diferentes niveles de gobierno.⁵⁷ Si bien esto no debería ser una limitante definitiva, si genera retrasos y conflictos dentro de la toma de decisiones de los países.

Con el TLCAN y su inclusión formal en la región, México abre sus fronteras al comercio exterior y a la inversión extranjera directa, convirtiendo al proceso de integración, en una estrategia de desarrollo. De acuerdo con Guillén, “la integración no es un fin en si mismo, es un instrumento utilizado por los países que siguen ese camino para conseguir niveles más altos de desarrollo económico y bienestar social”.⁵⁸

Bajo este contexto, la decisión del gobierno mexicano, de seguir una estrategia encaminada hacia el mercado de América del Norte, ha colocado a México en la senda de un futuro a la par de los Estados Unidos.⁵⁹ Para Devlin, América del Norte es para México, un área geográfica natural de integración económica.⁶⁰ Por lo que su comportamiento económico, se encontrara asociado con el devenir de los Estados Unidos y en menor grado con el resto de Latinoamérica.

⁵⁷ Ibid, p.10.

⁵⁸ Arturo Guillén Romo, op cit., p.474.

⁵⁹ Jagdish Bhagwati, op. cit., p.12.

⁶⁰ Robert Devlin, op. cit., p.955.