



Carpeta Informativa

II Foro Nacional sobre Desarrollo Industrial

“TLCAN: Vislumbres y líneas de futuro a veinte años de su vigencia”

**México. D.F.
Octubre 7 de 2014**



CARPETA INFORMATIVA

II FORO NACIONAL SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL

TLCAN: VISLUMBRES Y LÍNEAS DE FUTURO A VEINTE AÑOS DE SU VIGENCIA

**México, D.F.
Octubre 7 de 2014**



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
PROGRAMA	4
PERFILES DE LOS PARTICIPANTES.....	7
MESA I. EL TLCAN Y LA INDUSTRIA MEXICANA.....	28
MESA II. VEINTE AÑOS DEL TLCAN: SALDOS Y PROPUESTAS PARA EL SIGLO XXI	31
MESA III. AMÉRICA DEL NORTE Y EL TLCAN EN EL MARCO DEL PROTAGONISMO ASIÁTICO	34
MESA IV. ECONOMÍA Y COMERCIO: EL LEGADO DE LOS VEINTE AÑOS DEL TLCAN	36
DOCUMENTOS DE APOYO.....	39
<i>Documento Informativo: EL TLCAN a veinte años de su entrada en vigor...</i>	<i>40</i>

Resumen ejecutivo

En enero de 2014 se cumplió el vigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Más allá de su innegable importancia en la construcción del México contemporáneo, la fecha conmemorativa presenta una ocasión ideal para reflexionar y discutir sus efectos, sus logros y sus limitaciones, de modo que se puedan extraer lecciones para el futuro de la política comercial mexicana.

El II Foro Nacional sobre Desarrollo Industrial, que en esta ocasión se titula “TLCAN: Vislumbres y líneas de futuro a veinte años de su vigencia”, es un esfuerzo que va en este sentido. Agrupando a expertos provenientes de los sectores público, privado y académico, el Foro será el escenario propicio para formular recomendaciones tanto para revigorizar la relación de México con sus socios norteamericanos, cuanto para acometer nuevas esfuerzos en términos de apertura comercial.

En esta Carpeta Informativa del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, los Senadores de la República encontrarán el programa (actualizado el 2 de octubre de 2014) de las actividades del Foro, una breve semblanza biográfica de los participantes, y notas de apoyo sobre los temas que se tratarán en cada una de las mesas de discusión. El objetivo es que el material aquí presente sea un insumo útil para introducirse a los debates que tendrán lugar el martes 7 de octubre de 2014.

Programa

**II FORO NACIONAL SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL
 TLCAN: Vislumbres y líneas de futuro a veinte años de su vigencia
 Martes 7 de octubre de 2014
 Salas 2, 3 y 4, Piso 14, Torre de Comisiones
 Senado de la República**

8:00-9:00	<i>Registro de participantes</i>
9:00-10:00	<i>Inauguración</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Sen. Luis Miguel Barbosa Huerta Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. • Sen. Emilio Gamboa Patrón Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. • Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. • Sen. Marcela Guerra Castillo Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte del Senado de la República. • Ing. Raúl M. Gutiérrez Mugerza Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). • Dr. Pedro Salazar Ugarte Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). • Lic. Raúl Rodríguez Márquez Vicepresidente Nacional de Enlace Legislativo de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). • Dr. Arturo Oropeza García Coordinador Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

10:00-11:30	<p><i>Mesa I. El TLCAN y la industria mexicana</i></p> <p><i>Moderador:</i> Sen. Marcela Guerra Castillo</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Ing. Raúl M. Gutiérrez Muguera Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). • Mtro. Álvaro Fernández Garza Presidente de la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (CAINTRA). • Lic. Alfredo Phillips Olmedo Ex Embajador de México en Canadá. • Prof. Miguel León Profesor decano y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Panamericana.
12:00-14:00	<p><i>Mesa II. Veinte años del TLCAN: saldos y propuestas para el Siglo XXI</i></p> <p><i>Moderador:</i> Sen. Armando Ríos Piter</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. René Villarreal Arrambide Director General del Centro de Capital Intelectual y Competitividad. • Dr. Gustavo Vega Profesor investigador del Colegio de México (COLMEX). • Dra. Luz María de la Mora Profesora Afiliada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). • Dr. Isidro Morales Moreno Profesor investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (ITESM).
14:00-15:30	<p><i>Comida</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Clyde Prestowitz Ex Consejero del Secretario de Comercio en la Administración del Presidente Ronald Reagan

15:30-17:30	<p align="center"><i>Mesa III. América del Norte y el TLCAN en el marco del protagonismo asiático</i></p> <p><i>Moderador:</i> Sen. José Ascensión Orihuela Bárcenas</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Mauricio de María y Campos Director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana MOD. • Mtro. Roberto Zapata Director General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales de la Secretaría de Economía (SE). • Mtro. Carlos Heredia Zubieta Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). • Ing. Mauricio Millán Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C. • Dr. Arturo Oropeza García Coordinador Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
17:30-19:00	<p align="center"><i>Mesa IV. Economía y comercio: el legado de los veinte años del TLCAN</i></p> <p><i>Moderador:</i> Sen. Héctor Larios Córdova</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Dra. Alicia Puyana Mutis Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). • Dr. José Antonio Romero Director del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México (COLMEX). • Dr. José Luis de la Cruz Gallegos Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). • Lic. Eugenio Salinas Morales Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN).

Perfiles de los participantes



Ing. Raúl M. Gutiérrez Mugerza
Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico

Además de ser Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), actualmente también se desempeña como Presidente de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO).

Es ingeniero industrial egresado de la Universidad de Purdue en West Lafayette, Indiana, en los Estados Unidos. Ha sido presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero en México (CANACERO), y vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

Es fundador y presidente del Consejo del Museo del Acero Horno 3, Centro de Ciencia y Tecnología, con sede en el Parque Fundidora en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Ha sido promotor del fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de esquemas de coordinación entre los sectores público y privado para el diseño e implementación de una política industrial en México.



Dr. Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad
Nacional Autónoma de México (UNAM)

La Junta de Gobierno de la UNAM nombró al Dr. Salazar Ugarte como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas en septiembre de 2014. Adscrito a dicho Instituto desde 2003, el Dr. Salazar cuenta con el nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Es abogado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en filosofía política por la Universidad de Turín. Se especializa en derecho constitucional, aunque sus líneas de investigación también incluyen la democracia y los derechos humanos.

Ha impartido cátedras en el ITAM, en la Facultad de Derecho de la UNAM y en el CIDE. Actualmente coordina la cátedra extraordinaria “Benito Juárez” en la UNAM.



Dr. Arturo Oropeza García
**Coordinador Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la UNAM**

Es investigador titular “A” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y cuenta con el nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Es doctor en Derecho por la UNAM, y cuenta también con estudios de administración en el Instituto Panamericano de Alta Dirección Empresarial (IPADE). Ha impartido cátedras en México, en diversos países de América Latina y como profesor invitado en la Universidad de Fudan, China.

Sus principales líneas de investigación son: comercio internacional, derecho comercial internacional, globalización, desarrollo económico, integración, y la relación comercial entre China y América Latina. Recientemente coordinó el libro *TLCAN 20 años: ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, publicado por la UNAM y el IDIC.



Mtro. Álvaro Fernández Garza
Presidente de la Cámara de la Industria de Transformación de
Nuevo León (CAINTRA)

Estudió Economía en la Universidad de Notre Dame. Tiene una Maestría en Administración en el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y un Master in Business Administration de la Universidad de Georgetown.

Es miembro del Consejo de Administración de Vitro, Cydsa y Universidad de Monterrey. Actualmente es Presidente de la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (CAINTRA). Antes de su actual responsabilidad, ocupó la Dirección General de Sigma Alimentos, así como otros cargos ejecutivos en esta compañía.



Lic. Alfredo Phillips Olmedo
Ex Embajador de México en Canadá

Licenciado en Humanidades por la UNAM. Licenciatura en Economía por la Universidad de Londres, Reino Unido. Ha fungido como Presidente PSG Global Mexico Estratégica Consultores, S.C., así como Fundador y Miembro del Consejo del Banco de Exportaciones de América Latina.

A lo largo de su carrera ha sido Director Fundador del Banco de Desarrollo de América del Norte; Vicepresidente para México de la Cámara de Comercio Estados Unidos-México en Washington, D.C.; Subdirector del Banco de México; Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional; Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior; Presidente del Grupo de Trabajo sobre flujos de capital del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; Director General del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; y Subsecretario de Desarrollo Social.

En su carrera diplomática fungió como Embajador de México en Japón y en Canadá. También fue Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados por el PRI, en donde además ocupó el cargo de Coordinador General de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo Nacional.

Asimismo, ha sido Miembro de los Consejos Directivos del ISSTE, INFONAVIT y FOVISSSTE, y actualmente es Vicepresidente del Patronato del Museo Dolores Olmedo.



Prof. Miguel León Garza
Profesor década del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE)

Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Panamericana; Vocal del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) 2012; Presidente de la Asociación de Ingenieros Universitarios Mecánicos Electricistas, A.C. (AIUME) 2003-2005. Secretario de la Academia Mexicana de Ingeniería, 1998-2000. Miembro de The International Academy of Management, desde 1999.

Miembro de la Comisión Dictaminadora de la Facultad de Ingeniería, UNAM, 1978-1979 y 1992-1993. Institute of Industrial Engineers. Presidente Región XIII (México), 1983-1985. Jefe de la Sección de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ingeniería UNAM, 1971-1975. Miembro Vitalicio de la Sociedad de Ex Alumnos de la Facultad de Ingeniería. Profesor de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, desde 1968.

Publicaciones: Vocación industrial de México. México, CECSA, 1987. Reconocimientos: Premio a la “Excelencia Profesional 2009”, otorgado por la Asociación de Ingenieros Universitarios Mecánicos Electricistas, A.C. (AIUME).



Dr. René Villarreal Arrambide
Director General del Centro de Capital Intelectual y Competitividad

Obtuvo en 1976 el Grado de Doctor por la Universidad de Yale y se hizo acreedor al Premio Nacional de Economía con su tesis "Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010", editado por el Fondo de Cultura Económica. Recientemente recibió el reconocimiento a la Excelencia en el Desarrollo Profesional 2009 de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

En la administración pública de México, se desempeñó como Subsecretario de Industria y Comercio en SECOFI (1982-1985), Subsecretario de Reconversión Industrial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal SEMIP (1987-1988); Director de Finanzas Internacionales y de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Director General del Grupo Industrial y Comercial Productora e Importadora de Papel PIPSA, y Presidente del Consejo de Administración de sus tres plantas productoras, durante 11 años (1988-1999). Actualmente es Coordinador de Asesores del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Ha ostentado el cargo de Presidente del Centro de Capital Intelectual y Competitividad (CECIC), Institución Asociada (*Partner Institute*) del Foro Económico Mundial de Davos para la elaboración del Reporte Global de Competitividad en el capítulo de México, en esta institución, ha coordinado diversos programas de competitividad a nivel país, estado, sector y empresa.



Centro de Estudios Internacionales ***Gilberto Bosques***



Es autor de más de 13 libros y más de 100 artículos sobre la economía latinoamericana y mexicana, así como de industrialización, comercio internacional, competitividad, macroeconomía y finanzas internacionales.



Dr. Gustavo Vega
Profesor investigador del Colegio de México (COLMEX)

Actualmente pertenece al claustro de la Maestría en Estudios Internacionales (MEI) en la EGAP, Campus Ciudad de México. Es profesor Investigador en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en donde fue coordinador de los programas Interinstitucional de Estudios de la Región de América del Norte y de Estudios de Estados Unidos y el Canadá.

Fue director asociado del Center for North American Studies de la Universidad de Duke y director de la Licenciatura en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Yale. Ha sido profesor visitante en las universidades de Brown, Duke, North Carolina, en Chapel Hill, y Yale en Estados Unidos, entre otras.

Ha sido autor o coordinador de 12 libros y de 31 capítulos de libros y 21 artículos arbitrados. Entre sus publicaciones recientes más importantes destacan: *Whither NAFTA: A Common Border?* (con Gary Hufbauer; Routledge, 2003) ; *"Mexico's Trade Policy: Financial Crisis and economic Recovery"* (con Luz Maria de la Mora, Stanford University Press 2003); *The Role of NAFTA Dispute Settlement in the Management of Canadian, Mexican and U.S. Trade and Investment Relations* (con Gil Winham, Law Review, 2001-2002), ; y *La Política Comercial de México en el sexenio 1994-2000* (El Colegio de México y Tecnológico de Monterrey, 2002).

Ha participado en más de 100 congresos internacionales. Además, también funge a la fecha como panelista para la Revisión y Solución de



Centro de Estudios Internacionales
Gilberto Bosques



Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias del Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y ha sido miembro de cinco paneles binacionales dentro de este capítulo y presidente de cuatro de ellos.



Dra. Luz María de la Mora
Profesora afiliada del Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)

Profesora Afiliada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciada en Relaciones Internacionales de El Colegio de México, con diplomado en Comercio Exterior por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuenta con un posgrado en Economía Política Internacional en la Universidad de Carleton, Ottawa y doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Yale.

Ha sido Jefe de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional en la Secretaría de Relaciones Exteriores y Jefe de la Unidad de negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Economía de México. Ha sido Representante de la Secretaría de Economía en Bruselas, Bélgica y Representante Alterna de México ante ALADI, Consejera Económica en la oficina Comercial en la Embajada de México en Washington D.C. y miembro del equipo de negociación de México para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Actualmente es Profesora Investigadora Invitada en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México. Es socia fundadora de la consultoría LmmConsulting especializada en temas de comercio internacional y cooperación para el desarrollo. También es Vicepresidenta de Asuntos Internacionales de la Fundación Colosio.



Dr. Isidro Morales Moreno
Profesor investigador de la EGAP del Tecnológico de Monterrey

El Doctor Isidro Morales es egresado de El Colegio de México y obtuvo su doctorado en Relaciones Internacionales en el Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ha seguido una trayectoria académica, combinando la investigación y la enseñanza, tanto a nivel nacional como internacional. Ha sido investigador en el Programa de Energéticos y en el Centro de Estudios Económicos, ambos en El Colegio de México.

Fue director del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas, Puebla y Decano de la Escuela de Ciencias Sociales. El Dr. Morales ha sido profesor e investigador en la Universidad de Copenhague, Dinamarca, e investigador visitante en el Watson Institute de la Universidad de Brown, en el Kluge Center de la Biblioteca del Congreso, en la ciudad de Washington y en el Centro de Estudios Norteamericanos de American University.

Es coautor de libros sobre la industria petrolera mexicana y autor de varios artículos especializados sobre integración comercial, publicados en México y el extranjero en revistas y libros especializados. Su último libro, titulado Post NAFTA North America. Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region, fue publicado por Palgrave/Macmillan en 2008.

Participa activamente en congresos nacionales e internacionales, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, de la International Studies Association y de varias asociaciones profesionales. En la actualidad es profesor/investigador en el Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe.



Dra. Clyde Prestowitz
Presidente del *Economic Strategy Institute*

Es economista especializado en asuntos laborales. Fundador y actual presidente del *Economic Strategy Institute*.

Fungió como asesor del Secretario de Comercio de Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Reagan y ha escrito varios libros y artículos relacionados con la política comercial estadounidense. Su más reciente libro es *The Betrayal of American Prosperity*.



Dra. Mauricio de María y Campos
Director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo
Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana

Maestro en Desarrollo Económico por la Universidad de Sussex, Reino Unido. Director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana. En su experiencia diplomática ha ocupado los cargos de Embajador de México ante Sudáfrica; Embajador para Proyectos Especiales y Asesor de la Subsecretaría de Naciones Unidas en África y Medio Oriente. Director Adjunto y Director General en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Dentro del servicio público se ha desempeñado en diversos cargos, entre los que destacan: Subsecretario en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Director General de Promoción Fiscal en la SHCP, y Director General de Inversiones Extranjeras en la Subsecretaría de Industria y Comercio. Se ha desempeñado como Consultor para varios Organismos de Naciones Unidas como ONUDI; Centro de Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales; UNCTAD, y CEPAL.

Es miembro del Consejo Técnico del Centro Latinoamericano de la Globalidad y de la Sección mexicana del Club de Roma. Ha recibido la Orden del Gran Comendador de la República Francesa; Orden Francisco de Miranda de la República de Venezuela y Gran Insignia de Honor de la República de Austria.

Mtro. Roberto Zapata
Director General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales de
la Secretaría de Economía

Maestro en Economía Política Internacional por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Desde 1998 ingresó a la Secretaría de Economía, en el área de acceso a mercados y política comercial internacional. Ha participado en las negociaciones comerciales de los Tratados suscritos por México con diversos países de América Latina, la Unión Europea, Israel, Japón entre otros.

Actualmente es el Director General de Negociaciones Multilaterales y Regionales de la Subsecretaría de Comercio Exterior, teniendo a su cargo la relación económica de México con países de Asia, Oceanía, África y Medio Oriente; y ha participado en el diseño y la implementación de las estrategias de México en organismos multilaterales (OMC, APEC, OCDE UNCTAD) en coordinación con otras entidades públicas y privadas.



Mtro. Carlos Heredia Zubieta
Profesora investigador del Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)

Profesor e Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Economista egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con Maestría en la Universidad McGill de Montréal, Canadá, y estudios de Doctorado en la UNAM. Socio fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), forma parte asimismo del Consejo Consultivo del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson, de Washington, DC.

Sus líneas de investigación son migrantes mexicanos en Estados Unidos; Programa de Estudios México-China: las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales; integración de América del Norte.

Cuenta con numerosas artículos y colaboraciones en prestigias publicaciones.



Ing. Mauricio Millán Costabile
Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C.

Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana, Diplomado en Gerencia Avanzada en el Colegio de Estudios Avanzados en Administración. Certificación de estudios en EUA (Harvard University) y Reino Unido (Cambridge University). Cuenta con más de 20 años de experiencia en los sectores industrial y de servicios. Es Vicepresidente y miembro del Consejo de Administración de Coraza Corporación Azteca, S.A. de C.V., asimismo es Socio y Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C.

A nivel internacional maneja alianzas con firmas españolas para el desarrollo y consultoría a las pequeñas y medianas empresas, en áreas de innovación, competitividad y gestión. Nombrado por el Presidente de la República en el Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC por sus siglas en inglés) donde es Co-Chair del grupo de PyMES, cargo que desempeña hasta la fecha. Actualmente es Vicepresidente de Gestión para el Fortalecimiento de la Consultoría de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría y recién nombrado Coordinador General de la mesa de negociación de Desarrollo para el TPP (Transpacific Partnership) por parte del sector privado a través de la CONCAMIN.



Dra. Alicia Puyana Mutis
Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Doctora en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Investigadora Nacional Nivel II del CONACYT. Su más reciente aportación científica y profesional es el análisis del debate de la economía internacional contemporánea de América Latina.

Entre sus temas de estudio destacan: “Los efectos dinámicos de los cambios en el modelo de inserción en la economía mundial”; “Convergencia Económica”; “La teoría de la fragmentación y el comercio intra-industria”. La Dra. Puyana es miembro del Consejo Asesor de la Revista Quórum, editada por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Integrante del Comité de la Biblioteca Iberoamericana, FLACSO-México e Integrante del Comité de Selección para la Integración de Nuevas Promociones.



Dr. José Antonio Romero
Director del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México
(COLMEX)

Es economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, con maestría en Economía por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de la Northwestern University, USA; Doctor en Economía egresado de la Universidad de Texas en Austin, Texas.

Es Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Sus líneas de investigación son: economía mexicana, comercio internacional, finanzas internacionales y desarrollo económico.



Dr. José Luis de la Cruz Gallegos
Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC)

Doctor en Administración con especialidad en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Maestro en Economía por El Colegio de México. Es también Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones por el Instituto Politécnico Nacional. Es Director del Centro de Investigación en Economía y Negocios del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Se ha desempeñado como Subdirector de Análisis Macroeconómico y Subdirector de Estudios Financieros en la SHCP y es comentarista económico en radio y televisión, así como profesor de cátedra en los Departamentos de Economía y Mercadotecnia, ITESM (2002-2003), y en los Departamentos de Finanzas y Economía, ITESM, (2001, 2003). Fue Coordinador General del Centro de Servicio MVS Multivisión, México (1991-1997).

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Foreign Direct Investment, Economic Growth and Private Consumption: Evidence for Causality in the Mexican Case”, en proceso de arbitraje; “Migración y remesas: evidencias de interacción con el consumo privado de México”, en proceso de arbitraje; “Exportaciones de México a Canadá, cuando el TLCAN no es suficiente para enfrentar a la competencia de China”.

Lic. Eugenio Salinas Morales
Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la
Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)

Es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León, Licenciado en Derecho por la Universidad Regiomontana y tiene Maestría en Economía Aplicada por la American University, de Washington D.C.

Durante 5 años fue profesor del Seminario de Negocios Internacionales en la Universidad de Monterrey. Fue consejero comercial de la Embajada de México en Estados Unidos, entre 1986 y 1995. Entre 1995 y 2001 fue Gerente de Enlace Internacional del Grupo Pulsar, ahora Plenus, de Monterrey, N.L.

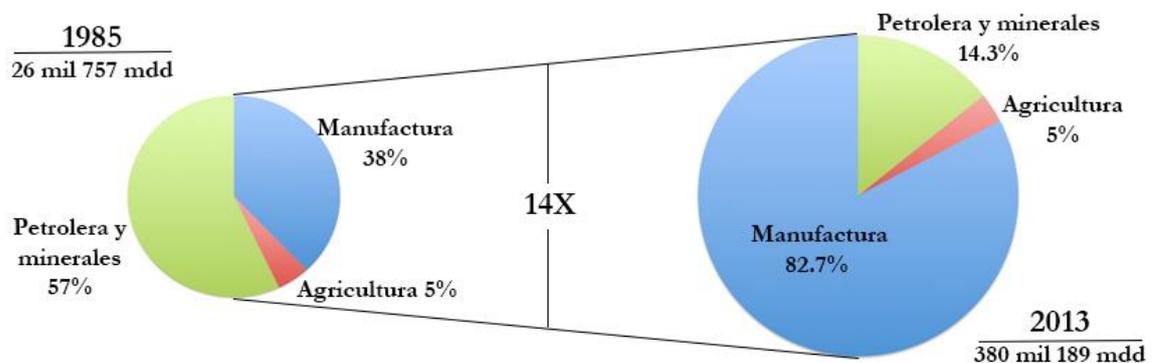
Fue Director General el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), de 2001 a 2003 y luego del Consejo Mexicano de la carne, de 2003 a 2006. Actualmente es Director de Relaciones Institucionales de Xignux, grupo industrial líder en los sectores de: cables eléctricos, transformadores de potencia, construcción de infraestructura y mantenimiento electromecánico, carnes procesadas, quesos y botanas.

Activo directivo de la Cámara de Industrializadores de la Leche, del Consejo Mexicano de la Carne, de la Asociación Nacional de Establecimientos TIF, del Consejo Nacional Agropecuario, de COPARMEX y de CONMEXCIO, es miembro del Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, y actualmente es Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales de CONCAMIN.

Mesa I. El TLCAN y la industria mexicana

Además de promover un incremento exponencial en los flujos comerciales como resultado de la desgravación arancelaria, el TLCAN configuró una estructura de incentivos para las empresas que desembocó en una reconfiguración importante del aparato industrial mexicano. En la Gráfica 1, por ejemplo, se puede observar cómo la composición de las exportaciones mexicanas cambió fundamentalmente con la apertura comercial. Amén del exponencial incremento de 1,400% en los casi treinta años entre 1985 y 2013, se puede observar que el sector manufacturero incrementó su participación en las exportaciones en poco más del doble, pasando de 38% a 82.7%.

GRÁFICA 1. COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS, 1985 Y 2013



Fuente: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial norteamericana más allá del TLCAN”, *Documento de análisis*, núm. 4, 2014.

Sin embargo, es importante conceder que este incremento en el sector manufacturero se ha dado principalmente en el sub-sector de maquiladoras o ensambladoras, lo cual tiene un impacto limitado en el nivel de bienestar y de desarrollo económico de las comunidades. Este impacto no tiene porqué ser así necesariamente. En el caso mexicano, la maquiladora ha constituido economías de enclave porque los insumos que ensamblan en ella son generalmente importados. Así, el contenido de las exportaciones mexicanas durante las últimas décadas tiene un promedio de 75% de insumos importados, de modo que no se fomenta la creación de valor agregado nacional en las exportaciones.

Esta tendencia, como ha identificado Rodrigo Alpízar, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), responde a que el TLCAN no representó en sí mismo una política de desarrollo industrial sino solo un “marco comercial para la

integración económica”.¹ El resultado fue que México pasó de una política industrial diseñada para una economía cerrada, a una apertura indiscriminada donde “la mejor política industrial era no tener política industrial”², en la cual muchas empresas no pudieron competir con sus contrapartes norteamericanas, acostumbradas a un ambiente de competencia que propiciaba una mayor innovación tecnológica.

En última instancia, continúa el dirigente empresarial, esto provocó una desindustrialización del país que ha desembocado en un dualismo social y productivo.³ Este dualismo implica que hay regiones e industrias que, por las condiciones derivadas del libre comercio regional, han logrado importantes avances en las últimas décadas, mientras que otras han enfrentado más adversidades. El McKinsey Global Institute se refiere a este dualismo en su más reciente reporte, titulado *A tale of two Mexicos* [La historia de los dos Méxicos], haciendo particular hincapié en el factor de la productividad.

De acuerdo a la referida publicación, mientras que la productividad promedio del sector manufacturero mexicano representa apenas el 22% de su contraparte estadounidense, la cifra no revela la disparidad intrasectorial de la plataforma productiva nacional. Esto significa que, mientras hay sectores—principalmente los orientados a la exportación—que registran incrementos anuales de productividad de hasta 5%, algunos muestran procesos ineficientes que resultan incluso en decrecimiento de la productividad.⁴

El dualismo que identifica el presidente de la CANACINTRA también tiene que ver con el hecho de que las industrias de alta tecnología que se han desarrollado en México a partir del TLCAN—notoriamente la automotriz y recientemente la aeroespacial—siguen siendo economías de enclave, sin mayor articulación con el resto del aparato productivo nacional.⁵

En ese sentido, el principal reto para la industria mexicana en la actualidad es explotar los aspectos de dicho acuerdo comercial que todavía no han sido aprovechados, y específicamente con respecto a la plataforma productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas. (MIPYMES). Para ello, Alpizar propone la articulación de una política

¹ Rodrigo Alpizar Vallejo, “Veinte años del Tratado de la Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): saldos y perspectivas para el desarrollo industrial del país”, en Oropeza García, Arturo, coord., *TLCAN 20 años ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM/Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, 2014, p. 50.

² Mauricio Millán afirma que “no se acompañó al TLCAN con una política industrial clara y orientadora, sino que se dejó a su suerte a varios sectores productivos”. Véase “El TLCAN: luces y sombras para el sector industrial”, en Oropeza G., Arturo, coord., *op. cit.*, p. 156.

³ *Ibid.*, p. 56.

⁴ Eduardo Bolio, Jaana Remes, et al., *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey Global Institute, marzo de 2014, p. 29. Consultado el 10 de septiembre, en: http://www.mckinsey.com/insights/americas/a_tale_of_two_mexicos.

⁵ R. Alpizar, *op. cit.*, p. 61.

industrial nacional en el cual se busque incorporar cada vez más a productores nacionales como proveedores de insumos para las industrias de alta tecnología que están bien afincadas dentro de las grandes cadenas globales de valor.

Para que esta estrategia tenga éxito, se requiere de la convergencia de siete factores multidimensionales:⁶

- Financiamiento (más crédito, particularmente para las MIPYMES).
- Recursos humanos mejor educados.
- Núcleos de innovación regional que generen resultados inmediatos en la industria.
- Incentivar alianzas estratégicas que permitan un desarrollo en un horizonte de mediano plazo en la producción de tecnologías.
- Condiciones de competencia equitativas.
- Certidumbre jurídica.
- Gobernabilidad.

Junto con estos factores, Millán sugiere que debe haber una creciente coordinación entre política comercial y política industrial, de modo que la apertura inherente a la primera sea complementada con un diagnóstico y plan de trabajo para que el sector industrial pueda enfrentar a la apertura con buenas condiciones de competitividad y productividad. Como corolario, es fundamental que México siga trabajando en aras de la consolidación del mercado interno.

⁶ *Ibid.*, p. 62.

Mesa II. Veinte años del TLCAN: saldos y propuestas para el Siglo XXI

La conmemoración de cualquier instrumento internacional inevitablemente invita a realizar un balance de sus resultados y delinear sus perspectivas a futuro. Como consecuencia directa del TLCAN, se sabe que el comercio bilateral entre México y Estados Unidos se incrementó en 506% entre 1993 y 2012 para situarse en los 473 mil millones de dólares (mdd) en este último año. Con respecto a la inversión extranjera directa (IED), los flujos estadounidenses en México se han incrementado también en 500%, acumulando 91 mil 402 mdd en 2011. Sobre los flujos de IED mexicanos hacia EEUU, éstos se han incrementado en 1000% durante la era TLCAN, llegando a 14 mil mdd en 2011.

En la sección de “Documentos de apoyo”, se incluye la Carpeta Informativa *El TLCAN a veinte años de su entrada en vigor*, elaborada por este Centro de Estudios a principios de año, y donde se hace un balance detallado de las dos primeras décadas de implementación del TLCAN.

Más allá de las cifras, es importante destacar que durante los veinte años de vigencia del Tratado, diversas voces han hecho variadas propuestas para profundizar la integración regional con la intención de alcanzar la prosperidad compartida que el TLCAN, por sí mismo, ha sido incapaz de materializar. De cara a esta mesa del II Foro sobre Desarrollo Industrial, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques consideró pertinente rescatar algunas de las propuestas que se han analizado en este sentido.

En primer lugar, y en el marco del décimo aniversario del Tratado (2004), un Grupo de Trabajo Conjunto—compuesto por académicos y ex funcionarios públicos de los tres países norteamericanos—publicó el reporte *Building a North American Community*,⁷ en el cual detallan una lista de recomendaciones para crear un “Espacio Económico Norteamericano”:

- Adoptar un arancel externo común (unión aduanera).
- Revisar los sectores industriales que fueron excluidos del TLCAN o aquellos aspectos que sí se incluyeron pero cuya implementación se mantiene incompleta.

⁷ Pedro Aspe, Thomas S. Axworthy, *et al.*, *Building a North American Community. Report of an Independent Task Force*, Nueva York, Council on Foreign Relations/Canadian Council of Chief Executives/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2005. Consultado el 11 de agosto de 2014, en: www.cfr.org/content/.../NorthAmerica_TF_final.pdf.

- Establecer un tribunal permanente para la resolución de disputas comerciales regionales.
- Conformar una aproximación conjunta para combatir las prácticas desleales de comercio que puedan tener lugar en la región.
- Establecer una comisión trilateral de competencia.
- Idear un Plan de Acción Norteamericano para la Convergencia Regulatoria y garantizar su rápida implementación.
- Acordar los sectores prioritarios sobre los cuales se deberá trabajar urgentemente en materia de convergencia regulatoria.
- Abrir cielos y carreteras al cabotaje (que transportistas de cualquiera de los tres países puedan llevar carga entre puntos de un país distinto al de la nacionalidad de la empresa).
- Garantizar una prueba única para medicamentos y sustancias farmacéuticas producidas en la región.
- Uniformizar las medidas de seguridad sanitaria, alimentaria y medioambiental.
- Garantizar que toda aproximación al tema regulatorio se haga desde el marco norteamericano.
- Expandir los programas de trabajadores temporales.
- Implementar un Acuerdo de Coordinación en los Sistemas de Seguridad Social, con la intención de prevenir la doble gravación.
- Crear un sistema migratorio basado en la “preferencia norteamericana”.
- Avanzar hacia la movilidad laboral total entre Estados Unidos y Canadá.
- Reconocimiento mutuo de grados profesionales.
- Promover el establecimiento de un Programa de Educación a nivel América del Norte.

En segundo lugar, el reconocido académico Robert Pastor, uno de los más entusiastas promotores de la integración norteamericana (y miembro del Grupo de Trabajo Conjunto), hizo también una serie de recomendaciones en 2011⁸ para avanzar hacia la prosperidad regional compartida. Entre sus propuestas, destacan:

- Establecer un Fondo de Inversión Norteamericano (financiado por los tres países, pero principalmente por Estados Unidos y Canadá) para cerrar al brecha de desarrollo entre México y sus socios del norte.
- Elaborar un Plan de Infraestructura y Transporte de América del Norte para modernizar la red carretera, de modo que se faciliten los intercambios comerciales intrarregionales.
- Trabajar hacia la convergencia en las políticas económicas e industriales de los tres países norteamericanos.

⁸ Robert Pastor, *La idea de América del Norte. Una visión de un futuro como continente*, México, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012.

- Establecer una unión aduanera de América del Norte.
- Convergencia regulatoria.

Como se puede observar, entre ambas listas de propuestas hay varias similitudes e incluso algunas que se repiten explícitamente (e.g. la unión aduanera). Sin embargo, y aunque se han realizado algunos avances en aras de la cristalización de algunas, ninguna de ellas se ha implementado por completo. Esto es desalentador si se considera que el Grupo de Trabajo Conjunto estimaba que algunas de las recomendaciones podían cumplirse a más tardar en 2010.

En esencia, la incapacidad de los tres países de poner en marcha las recomendaciones aquí enlistadas ha sido resultado de la poca viabilidad política de las mismas, particularmente en Estados Unidos. Aunque se han establecido consejos bilaterales de cooperación regulatoria, por ejemplo, pensar en el establecimiento de un arancel externo común o la constitución de un fondo de inversión trilateral es prácticamente imposible.

Mesa III. América del Norte y el TLCAN en el marco del protagonismo asiático⁹

Una de las razones que provocó que el ímpetu en los flujos comerciales norteamericanos se perdiera a inicios de la década pasada fue la inserción de China en el mercado internacional como potencia exportadora. En un plazo menor a 10 años, China se convirtió en el segundo socio comercial más importante para los tres países de América del Norte. Lo que es más, en lo que se refiere a los flujos comerciales entre México-Estados Unidos, más del 80% de las exportaciones mexicanas se encontraban, en 2008, amenazadas en el mercado estadounidense a causa de la competencia.

Es cierto que China ha comenzado a perder sus enormes márgenes en ventajas competitivas durante la última década; con respecto a México, por ejemplo, los costos laborales se han equiparado entre 2000 y 2011. Aún así, parece haber un consenso entre los analistas internacionales en el sentido de que el centro del poder global se está moviendo hacia el Pacífico Asiático. Y es que, aunque es innegable que las capacidades materiales y económicas de Estados Unidos todavía lo colocan como la primera potencia mundial, incluso el *National Intelligence Council* de ese país reconoce que el poder global es cada vez más difuso, y que en tal escenario el papel de Asia es cada vez más prominente.¹⁰

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), frecuentemente catalogado como la negociación comercial plurilateral más importante y ambiciosa a nivel internacional, es precisamente la respuesta de Estados Unidos ante un mundo donde la región Asia Pacífico se perfila como la más próspera. Mediante esta iniciativa de integración comercial, a la cual México y Canadá se incorporaron en 2012 y 2013 respectivamente, se espera incrementar la presencia norteamericana en los mercados asiáticos.

Surgida como expansión de la asociación económica conocida como P4—que incluía a Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei, y que entró en vigor en 2006—la ronda de negociaciones del TPP hoy incorpora a doce países de los dos extremos del Océano Pacífico. Asumió ese nombre a partir de 2008, cuando un grupo de países—

⁹ Salvo que se especifique lo contrario, todas las cifras y datos utilizados en esta sección de la Carpeta se extrajeron de Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *El Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP): una perspectiva analítica desde el Senado de la República*, México, octubre de 2013, p. 4. Consultado el 20 de septiembre de 2014, en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntosederecho14.pdf>.

¹⁰ National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C., Office of the Director of National Intelligence, 2012, p. 15.

Estados Unidos, Australia, Perú, Vietnam y Malasia—manifestaron su intención de adherirse al mecanismo.

El TPP representa la primera vez desde principios de los noventa en que los tres signatarios del TLCAN se vuelven a sentar en una mesa de negociación. En esta ocasión, los contenidos que se sabe que incluirá el texto final del Acuerdo Transpacífico son muy similares a los que incorporó el TLCAN, con la excepción de algunas de las disciplinas llamadas “de nueva generación”, e.g. comercio electrónico, coherencia regulatoria, etc. Al día de hoy, se han celebrado 19 rondas de negociación en las cuales, de acuerdo con las declaraciones de varios de los participantes, se ha conseguido cerrar ya varios capítulos del texto final. Sin embargo, y en vista de la confidencialidad que ha girado al proceso, poco se conoce sobre el contenido específico del Acuerdo.

Sea como fuere, el interés de este mecanismo para el tema de esta mesa del Foro consiste en el papel que América del Norte, como región, desempeñará en la conclusión de las negociaciones. Es claro que Estados Unidos tiene un interés geoestratégico en el TPP, que tiene que ver con la contención de China como potencia económica regional y global. Sin embargo, en lo que respecta a México y Canadá, aunque sus exportaciones hacia la región Asia-Pacífico han crecido exponencialmente en los últimos años (como lo han hecho las que un buen número de países en todo el mundo), su mayor interés de formar parte del TPP estriba en que su principal socio comercial—Estados Unidos—está inmerso en él.

Altos oficiales de los tres gobiernos han afirmado que el TPP será, en buena medida, una actualización de los términos del TLCAN y una ampliación con respecto a las disciplinas que no fueron contempladas en la negociación del instrumento norteamericano.¹¹ Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que cada uno de los países se encuentra en la mesa de negociación del TPP de forma independiente.

Esto puede derivar en lo que el Mtro. Carlos Heredia ha llamado “huir hacia adelante”, *i.e.*, evitar resolver los problemas que los tres países de América del Norte enfrentan a nivel regional mediante su inmersión en una iniciativa comercial más grande.¹² Esto podrá abrirles acceso preferencial a nuevos mercados; sin embargo, sin una política de coordinación cuya intención sea llegar a Asia Pacífico como región, y no como tres países separados, no se aprovecharán importantes oportunidades que beneficiarían tanto a México, cuanto a Estados Unidos y Canadá.

¹¹ “TPP, el futuro del TLCAN”, en *CNN Expansión*, 17 de febrero de 2014. Consultado el 23 de septiembre, en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/02/17/mexico-eu-y-canada-se-olvidan-del-tlcan>.

¹² Carlos Heredia, “Pasado, presente y futuro del TLCAN”, en *El Universal*, 7 de febrero de 2014. Consultado el 23 de septiembre, en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/02/68626.php>.

Mesa IV. Economía y comercio: el legado de los veinte años del TLCAN¹³

A veinte años del TLCAN, la mayoría de los estudios que se dedican a hacer un balance sobre sus efectos coinciden en que ha tenido logros importantes, pero que su suscripción no resultó en la convergencia en niveles de ingreso y desarrollo entre México, y Estados Unidos y Canadá, como vaticinaron sus más entusiastas promotores. De ahí que, desde hace varios años se ha vuelto un lugar común en el debate académico sugerir que se debe trascender dicho instrumento para buscar nuevos mecanismos de integración comercial regional.

Se llegó a hablar de la posibilidad de reabrir la negociación del tratado, reformular los términos en algunos sectores e incorporar otros nuevos, para llegar a un TLCAN *plus*. A principios de este año, y en medio de las expectativas que se gestaron en torno a la VII Cumbre de Líderes de América del Norte celebrada en Toluca, en el mes de febrero, los mandatarios de los tres países dejaron en claro que no estaba dentro de los planes buscar la reapertura del TLCAN.¹⁴

Esta posición no es *per se* contraria a los intereses mexicanos ya que, en última instancia, abrir el instrumento a la renegociación podría traer más problemas que beneficios, en tanto que se podrían desarticular los logros en cuanto a desgravación arancelaria e integración transnacional de algunas industrias, sin la promesa de que se pudiesen alcanzar mejores condiciones en los capítulos que México estuviera interesado.¹⁵ El TLCAN, después, cumplió con los objetivos específicos de facilitar el comercio entre los tres países y promover la circulación de flujos de inversión.

Gerardo Esquivel, en contraste, recuerda que la retórica que giró en torno al proceso de negociación y aprobación del tratado—tanto en México cuanto en Estados Unidos—identificó como objetivos finales del TLCAN el crecimiento económico, el cierre de la brecha en niveles de ingreso entre ambos países, aumento en los niveles salariales,

¹³ El contenido de esta sección de la Carpeta Informativa representa un adelanto de Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial en América del Norte más allá del TLCAN”, *Documento de análisis*, núm. 4, 2014, actualmente en proceso de elaboración.

¹⁴ “México, EU y Canadá rechazan abrir TLCAN”, en *CNN Expansión*, 17 de enero de 2014. Consultado el 17 de septiembre, en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/01/17/tlcan-no-se-reabre-eu-canada-y-mexico>.

¹⁵ Rogelio Cárdenas Estandía, “Reabrir TLC es abrir Caja de Pandora: Salinas”, en *El Universal*, 11 de febrero de 2014. Consultado el 17 de septiembre, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/reabrir-tlc-es-abrir-caja-de-pandora-salinas--986541.html>.

disminución de los flujos migratorios no autorizados hacia Estados Unidos y reversión de los niveles de pobreza.¹⁶

El propio Esquivel plantea la pregunta sobre cuál es la mejor forma de evaluar el Tratado, si por el cumplimiento de sus metas específicas (aumento en los flujos comerciales y de inversión a nivel regional) o por los objetivos en el largo plazo que sus promotores esperaban conseguir. Para los objetivos de este Foro, se considera que vale la pena tener en mente estas dos maneras de evaluar el Tratado, ya que sólo así se podrán profundizar sus aspectos benéficos, e identificar sus limitaciones para trabajar en políticas complementarias que ayuden a materializar la prosperidad.

Entonces, juzgar al TLCAN como un fracaso en vista del mediocre desempeño de la economía mexicana durante las últimas dos décadas (1.2% per cápita en promedio¹⁷) sería, no solo injusto, sino que distorsionaría el diagnóstico sobre cómo retomar la senda del crecimiento económico. Al final, remata Robert Pastor, el TLCAN no fue más que “un contrato de negocios”.¹⁸ Por el contrario, juzgarlo como un éxito rotundo a causa de los incrementos en el comercio regional tampoco es el curso de acción más adecuado.

Acaso, el mayor desacierto sobre el TLCAN fue concebirlo, como señala Carlos Heredia, como un punto de llegada más que de partida,¹⁹ i.e., el TLCAN debió significar apenas el primer paso de una serie de medidas, regionales e internas, para garantizar que la zona de libre comercio se tradujera en beneficios tangibles para la población de los tres países, y no sólo para el sector externo de la economía.

En la academia, desde que se estableció la zona de libre comercio se multiplicaron las voces que urgían una profundización de la integración para trascender los incrementos en volúmenes comerciales y conseguir que América del Norte fuera también y motor de prosperidad compartida. Desafortunadamente, y como se observa con la lista de propuestas que se enumeran en el texto sobre la Mesa II, en esta Carpeta, pocas veces se han materializado estas ideas en avances concretos. Al final, el consenso académico parece sugerir que el TLCAN cumplió con sus objetivos, pero es incapaz de acometer nuevas tareas. Por lo tanto, los países norteamericanos necesitan establecer una nueva agenda de integración para responder a los retos que la zona de libre comercio, por sí sola, fue incapaz de superar.

¹⁶ Gerardo Esquivel, “El TLCAN: 20 años de claroscuros”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 14, núm. 2, 2014, pp. 10-13.

¹⁷ Jorge Castañeda, “NAFTA’s Mixed Record. The View from Mexico”, en *Foreign Affairs*, vol. 93, núm. 1, 2014, p. 137.

¹⁸ R. Pastor, *op. cit.*, p. 36.

¹⁹ Carlos Heredia Zubieta, “Más allá del TLCAN”, en Guadalupe González y Olga Pellicer, coords., *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, Siglo XXI/ITAM, 2013, p. 87.

En semejante escenario, Jaime Serra Puche, ex secretario de Comercio y Fomento Industrial y uno de los arquitectos del TLCAN, distingue dos agendas que deben marcar el quehacer trilateral en los próximos años: la intrarregional y la extrarregional. Como sus nombres lo indican, la primera exige que los tres socios norteamericanos identifiquen y atajen los retos para mejorar su conectividad regional, e.g. trabajar en procesos para incrementar la eficiencia en los cruces fronterizos o facilitar la movilidad de personas en la región; mientras que la segunda se refiere a la posición que, como región, América del Norte debe asumir en el sistema multilateral de comercio, y específicamente frente a iniciativas como el TPP, que brevemente se describió en la sección anterior.



DOCUMENTOS DE APOYO

Documento Informativo: EL TLCAN a veinte años de su entrada en vigor¹

Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, entró en vigor el 1 de enero de 1994, de modo que acaba de cumplir veinte años. El instrumento fue el resultado de la negociación entre los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George W.H. Bush y del primer ministro Brian Mulroney durante los años de 1991 y 1992. Amén de la intrínseca importancia del TLCAN para el quehacer legislativo, su vigésimo aniversario se muestra como una ocasión idónea para reflexionar los alcances y límites que ha tenido su implementación, comparados con las expectativas que se crearon alrededor de las negociaciones. Lo que es más, el reciente ingreso de México al grupo de países que negocian el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) en 2012—del que también forman parte Estados Unidos y Canadá—hace imperativo analizar el impacto del TLCAN en sus diversas aristas, y así extraer lecciones para el futuro de la política comercial mexicana.

Esta carpeta informativa provee una revisión de los principales antecedentes que llevaron a la negociación e implementación del Tratado. Repasa algunas de sus disposiciones más importantes, particularmente los mecanismos previstos para la solución de controversias, pioneros en su momento, y el funcionamiento de los mismos durante sus primeras dos décadas de aplicación. Asimismo, hace un balance de las modificaciones en los flujos comercios norteamericanos a raíz de la entrada en vigor del TLCAN.

Desde la perspectiva del Senado de la República, es fundamental propiciar el análisis y la revisión de un instrumento de la importancia del TLCAN. Ello en vista de que, además de que éste ha fungido como la punta de lanza del modelo de desarrollo basado en las exportaciones—que México comenzó a adoptar desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado—, la evaluación de su desempeño sugiere que la maximización de los beneficios potenciales no resultará del Tratado por sí mismo, sino que requiere de un acompañamiento legislativo constante e integral.

¹ Documento extraído de la Carpeta Informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, publicada el 17 de enero de 2014. Se puede consultar electrónicamente en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieanorte1.pdf>.

Antecedentes

Después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta, México comenzó una serie de acelerados cambios destinados a liberalizar una economía tradicionalmente acostumbrada al intervencionismo del Estado. El proteccionismo inherente al modelo de desarrollo por sustitución de importaciones fue dando paso a la apertura característica del desarrollo guiado por las exportaciones. Más allá de que el modelo de sustitución de importaciones fuera ya insostenible, el aislacionismo económico mexicano había comenzado a ser un problema en sus tratos comerciales con Estados Unidos, mercado que concentraba (y lo sigue haciendo) el grueso de su comercio internacional.

Por ejemplo, como México no era signatario del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), no tenía el derecho a la “prueba de daño”,² situación que provocó muchas pérdidas para los exportadores mexicanos. Por ende, en 1985 firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos para la aplicación de este beneficio. Y un año después, en 1986, ingresó al GATT.

Para entonces, sin embargo, Canadá llevaba la ventaja en la relación comercial con EEUU, en vista de que ese mismo año comenzó la negociación de un acuerdo de libre comercio entre ambos países. De hecho, los primeros pasos de integración económica entre Ottawa y Washington datan de al menos un par de décadas atrás,³ específicamente del Acuerdo Bilateral sobre Productos Automotrices de 1965, que liberalizaba el comercio de vehículos y autopartes entre ambos países.⁴ Sea como fuere, el 3 de octubre de 1987, Estados Unidos y Canadá firmaron su Acuerdo de Libre Comercio (ALC), mismo que entró en vigor el primer días de 1989. Según Villarreal y Ferguson, se trató del acuerdo de libre comercio más comprehensivo que se hubiere firmado hasta esa fecha en el mundo.⁵

En tal escenario, el curso de acción para México era claro: debía buscar una asociación parecida con Washington. Por un lado, para evitar

² En una disputa comercial, la “prueba de daño” se refiere a que el demandante debe demostrar que la acusación de comercio desleal que presenta afecta directamente a sus negocios, para que la demanda pueda proceder y se pueda castigar al demandado. Al no contar México con este derecho, muchos exportadores fueron víctimas de acusaciones poco fundadas y de la vaguedad en la legislación estadounidense en materia de antidumping y aranceles compensatorios. Véase Gustavo Vega, “Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano”, en Meyer, Lorenzo, comp., *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 40-42.

³ En realidad, el primer intento de un acuerdo comercial entre EEUU y Canadá se llevó a cabo en 1911. Sin embargo, los electores canadienses derrumbaron tal posibilidad cuando votaron contra el primer ministro Wilfred Laurier, promotor de la iniciativa en su país. Véase, Ángeles Villarreal e Ian F. Ferguson, *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 2013, p. 2.

⁴ *Loc. cit.*

⁵ *Loc. cit.*

que Canadá ganara demasiado margen de preferencia ante Estados Unidos; por otro, para sortear las políticas proteccionistas que, a finales de la década de los ochenta, EE UU había puesto en práctica.⁶ El camino era largo, en vista de las múltiples barreras comerciales que había entre México y su vecino del norte. Todavía en 1990, México solicitaba licencias de importación para 230 productos estadounidenses (antes de ingresar al GATT, toda importación requería licencia); en términos sectoriales, el 60% de las exportaciones agrícolas estadounidenses requería licencia de importación.⁷ Para 1991, después de pláticas preliminares entre el secretario de comercio mexicano Jaime Serra, y la representante comercial estadounidense Carla Hills, comenzaron las negociaciones entre ambos países, a las cuales posteriormente se adhirió Canadá, donde se le dio forma al TLCAN. Un año después, en diciembre de 1992, se firmó el instrumento.

Es importante hacer notar que el proceso de aprobación en Estados Unidos fue sumamente complicado en vista de una opinión, entonces muy popular (que en última instancia resultó errónea), según la cual el acuerdo motivaría una fuga masiva de empresas estadounidenses hacia México en vista de los menores costos laborales y las regulaciones ambientales laxas. El presidente Clinton, electo en medio de las negociaciones del TLCAN, incluso fue crítico con el mismo durante su campaña. Al final, para poder conseguir la mayoría necesaria en el Congreso estadounidense,⁸ Clinton presionó a sus socios—particularmente a México—para negociar paralelamente dos acuerdos: uno en materia ambiental; otro sobre los derechos de los trabajadores, para así calmar a las voces opositoras. Los resultados fueron el Acuerdo de Norteamérica para la Cooperación Laboral (NAALC, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Norteamérica para la Cooperación Ambiental (NAAEC, por sus siglas en inglés), que entraron en vigor el mismo 1 de enero de 1994.

⁶Michael Aho, Murray G. Smith y Gustavo Vega, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: tres perspectivas”, en Vega, Gustavo, coord., *México, Estados Unidos y Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, p. 32.

⁷A. Villarreal e I. Ferguson, *op. cit.*, p. 4.

⁸Cabe mencionar que la mayoría con la que se aprobó el TLCAN en el Congreso estadounidense no fue la de dos tercios del Senado que exige la Constitución de ese país para la aprobación de tratados internacionales. Esto se debe a que el TLCAN (*North American Free Trade Agreement* [cursivas nuestras], en inglés), en el marco jurídico estadounidense, no es un tratado internacional sino un Acuerdo Congreso-Ejecutivo. Luego, para su aprobación, el presidente debe enviar al Legislativo el acuerdo negociado con el país extranjero junto con un “proyecto de implementación” (*implementing bill*), y éste lo aprobará como lo hace con cualquier ley. Véase, Jeanne J. Grimmet, *Why certain Trade Agreements are approved as Congressional-Executive Agreements rather than Treaties*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 2001.

Principales disposiciones del TLCAN

Al momento que entró en vigor, el TLCAN significó la creación de un mercado común compuesto por 400 millones de habitantes, y sede de un tercio de la producción mundial, aproximadamente 11 billones de dólares anuales.⁹ A grandes rasgos, el Tratado establece las reglas comunes para la eliminación de barreras al comercio de bienes y servicios, movilidad de los flujos de inversión y el respeto a la propiedad intelectual, así como los procedimientos comunes para la resolución de controversias. Con respecto a la liberación arancelaria, vale la pena hacer hincapié en que ésta se hizo de forma diferenciada, dependiendo del producto del cual se tratase. Mientras que algunos aranceles se cancelaron al momento de entrada en vigor del Tratado, otros fueron sujetos a periodos de transición desde cinco y hasta quince años (*i.e.*, al día de hoy, todos los productos contemplados en el TLCAN deben encontrarse libres de aranceles).

En el Apéndice I de este documento se encuentra la división de los capítulos de los cuales consta el Tratado. Revisar los capítulos y las disposiciones una por una resultaría una tarea hercúlea y, hasta cierto punto, escapa a los objetivos del presente documento. Así, a continuación se revisan únicamente algunas provisiones que, se considera, son las de mayor importancia.

Sector automotriz e industria textil

Como se verá posteriormente, estas dos industrias han destacado por su nivel de integración a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Y es que, desde que se negoció el instrumento, se acordó darles un tratamiento prioritario. Ello es evidente en vista de que el texto del Tratado incluye dos anexos especiales—el Anexo 300-A: Comercio e inversión en el sector automotriz, y el Anexo 300-B: Bienes textiles y del vestido—dentro del Capítulo III-Trato nacional y acceso de bienes al mercado.

Con respecto al sector automotriz, vale la pena recordar que éste ya tenía una historia de integración entre Estados Unidos y Canadá, gracias al pacto de 1965, mismo que el TLCAN profundizó. En relación a México, el Tratado permitió el mantenimiento de las disposiciones del *Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz* (promulgado el 11 de diciembre de 1989), aún si fueran incompatibles con aquél, durante un periodo de diez años. Sin embargo, a partir de 1999, el TLCAN impuso una disminución progresiva del porcentaje de valor agregado nacional que exigía dicho decreto para las empresas del sector.¹⁰ Con respecto a los aranceles, algunos se eliminaron inmediatamente mientras que para otros se estableció una remoción progresiva en plazos de entre cinco y diez años.

⁹NAFTA at 10. *Progress, Potential and Precedents*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center for Scholars, 2005, p. 20.

¹⁰ 34% en 1999 y, a partir de ahí, un punto porcentual anual menos hasta situarse en 29% para 2003. Véase Anexo 300-A en el *Texto legal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=169&language=es-MX>.

Sobre la industria del vestido, el TLCAN impuso una liberación arancelaria total en un plazo máximo de diez años. Sin embargo, para cuando entró en vigor el Tratado, el 65% de las exportaciones textiles mexicanas hacia Estados Unidos ya no estaban gravadas con aranceles (el restante 35% estaba sujeto a un arancel promedio de 18%); con respecto a las exportaciones estadounidenses hacia México, la tasa arancelaria promedio era de 16%.¹¹

Energía y petroquímica básica

El artículo 602 del TLCAN se refiere al ámbito de aplicación del capítulo sobre energía y petroquímica básica y, a la letra, dice que trata sobre “las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las Partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes”. Y sobre este artículo, México impuso una reserva—plasmada en el Anexo 602.3—en la que establece que el Estado mexicano se reserva el para sí la inversión y prestación de servicios internos en materia energética.

Este capítulo, entonces, adquiere importancia a la luz de los acontecimientos recientes en nuestro país, *i.e.*, la aprobación de una reforma energética que permitirá la introducción de capitales privados y extranjeros en todas las etapas del proceso productivo energético. En última instancia, la reserva patente en el Anexo 602.3 se volverá obsoleta, y comenzarán a operar en su totalidad las disposiciones de este capítulo para México.

Sector agropecuario

Comprensiblemente, este sector fue quizás el más complicado de negociar, en vista de su sensibilidad para los tres países. Desde la perspectiva mexicana, la innegable asimetría frente a sus socios en términos de productividad y capacidades productivas del agro representaban un problema complejo para el futuro de los agricultores mexicanos. Lo que es más, las grandes cantidades monetarias que el gobierno estadounidense destina a subsidiar a sus productores agrícolas dejaba entrever la imposibilidad que tendrían los campesinos mexicanos de competir contra sus pares estadounidenses.

En tales circunstancias, las negociaciones agrícolas del TLCAN se llevaron a cabo en frente bilaterales. Estados Unidos y Canadá, en términos generales, mantuvieron las provisiones que ya habían acordado cuando firmaron su acuerdo de libre comercio en 1987. En cuanto al comercio agrícola entre México y Estados Unidos, los esfuerzos estuvieron principalmente orientados a eliminar las barreras no arancelarias (no hay que olvidar que, en 1991, el 60% de las exportaciones agrícolas estadounidenses requerían licencia de

¹¹ A. Villarreal e I. Ferguson, *op. cit.*, p. 6.

importación en México). De hecho, como lo identifican Villarreal y Ferguson, los aranceles a productos agropecuarios eran relativamente bajos incluso antes de la entrada en vigor del Tratado (las más altas alcanzaban apenas un 12%).¹²

En el caso de productos sensibles—particularmente el maíz o el azúcar para el caso mexicano—los periodos de transición hacia la eliminación total de los aranceles fueron de hasta quince años. Igualmente, es necesario hacer notar que el Artículo 704, referente a los Apoyos Internos, permite que los gobiernos nacionales mantengan y promuevan diversos apoyos a sus productores agropecuarios con la intención de apoyarlos para ajustarse exitosamente al régimen de liberalización.¹³ El capítulo agropecuario se refiere también a los subsidios a la exportación y establece un compromiso de los firmantes por transitar hacia la eliminación de subsidios agrícolas. También contempla la posibilidad de que una Parte, perjudicada por la importación de productos subsidiados, pueda acordar con la Parte exportadora medidas orientadas a contrarrestar los efectos nocivos de las importaciones subsidiadas.

Mecanismos de solución de controversias

Durante la negociación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, este último país fue insistente en la necesidad de establecer un panel vinculante para resolver las disputas resultantes de la interpretación del acuerdo en casos específicos.¹⁴ Para las negociaciones del TLCAN, dicha disposición evolucionó para materializarse en tres procesos distintos para la solución de controversias, presentes en los Capítulos XI, XIX y XX del texto del Tratado.¹⁵ En ese momento, el modelo configurado en el instrumento jurídico se consideró sumamente novedoso e incluso sirvió de ejemplo para posteriores negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales o regionales.¹⁶

¹² *Loc. cit.*

¹³ Esta aceptación de los apoyos internos está sujeta a dos condiciones: a) que sus efectos de distorsión sobre el comercio y la producción sean mínimos; b) estén exentos de cualquier compromiso negociado para su reducción conforme al GATT. Véase Artículo 704- Apoyos internos en el *Texto legal del TLCAN*: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=169&language=es-MX>.

¹⁴ A. Villarreal e I. Ferguson, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ En el Capítulo XIV-Servicios Financieros, hay dos artículos (el 1414 y el 1415) que hablan de los procedimientos para la solución de controversias vinculadas con el tema del capítulo. Sin embargo, y a pesar de sus particularidades, se consideran solamente como una variación de los procedimientos del Capítulo XX. Véase Artículo 1414-Solución de Controversias y Artículo 1415-Controversias sobre inversión en materia de servicios financieros en *Texto legal del TLCAN*.

¹⁶ Donald McRae y John Siwiec, “Solución de controversias del TLCAN: ¿Éxito o fracaso?”: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/tlcan_reflex/8%20Donald%20McRae.pdf.

Los mecanismos del Capítulo XI son acaso los más novedosos ya que, en vista de que dicho apartado trata sobre inversión, se trata de procedimientos previstos para ser invocados por particulares (los inversionistas) frente a los gobiernos de los tres países. La idea detrás de este mecanismo es asegurar el respeto a la disposición de un trato igual para los inversionistas de cualquiera de las Partes en el territorio los tres países signatarios. Los inversionistas que consideren que el país anfitrión haya violado alguna de sus obligaciones pueden, además de recurrir a los mecanismos previstos en los tribunales nacionales, optar por alguno de los siguientes mecanismos de arbitraje: a) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; b) las reglas del mecanismo complementario del CIADI; o c) las reglas de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).¹⁷

El Capítulo XIX, por su parte, provee un mecanismo especial para casos de cuotas antidumping y derechos compensatorios, y es muy similar al mecanismo que se había establecido previamente en el acuerdo entre EE UU y Canadá. En esencia, esta disposición ofrece un mecanismo alternativo a la revisión judicial en los tribunales nacionales, mediante el establecimiento de paneles binacionales *ad hoc*. Dichos paneles constan de cinco miembros (dos de cada una de las Partes involucradas, y un quinto designado por acuerdo mutuo), mismos que son seleccionados de listas proporcionadas con anterioridad por cada uno de los países signatarios. El fallo de un panel del Capítulo XIX, huelga decir, es vinculante. Además, el Anexo 1904.13 del capítulo en cuestión contempla un procedimiento de impugnación extraordinaria, que consiste en una especie de apelación del fallo emitido por el panel. Dicho sea de paso, en los veinte años que lleva en vigor el TLCAN, ningún recurso de impugnación extraordinaria ha prosperado.¹⁸

Finalmente, el Capítulo XX (Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias) rige todas las disputas que puedan surgir en torno a la interpretación, aplicación y alcances del TLCAN.¹⁹ *In nuce*, este procedimiento consta de tres etapas a partir del momento en que surge alguna controversia. Primero, estipula la celebración de consultas entre los gobiernos involucrados, con la intención de que el problema se pueda dirimir sin recurrir a instancias jurídicas. Segundo, y en caso de que las consultas sean infructuosas, la Parte afectada podrá solicitar una reunión de la Comisión de Libre Comercio (CLC), compuesta por los ministros de comercio de los tres países—el secretario de Economía en el caso de México. Tercero, y

¹⁷ Secretariado del TLCAN, *Disposiciones del TLCAN relativas a la solución de controversias*: <https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=180&language=es-MX>.

¹⁸ Secretaría de Economía, *Revisiones por paneles del TLCAN. Capítulo XIX*: http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/estado-estado/tlcan/Capitulo%20XIX/Revisiones_por_paneles_TLCAN_Capitulo_XIX.pdf.

¹⁹ Secretariado del TLCAN, *op. cit.*

cuando la CLC no logre resolver la disputa, de procede a la integración de un panel arbitral (también de cinco miembros). A diferencias de los paneles del Capítulo XIX, aquellos del Capítulo XX no emiten decisiones vinculantes sino que presentan “reportes”, en los cuales se determina si las medidas en cuestión son o no incompatibles con el texto del Tratado, y se ofrecen recomendaciones para solucionar la disputa.

Balance del Tratado en su vigésimo aniversario

Es complicado hacer un análisis valorativo del TLCAN, en vista de las múltiples aristas que tiene. Por un lado, los críticos se concentran en las promesas no cumplidas en materia de empleo y la esperada convergencia de la economía mexicana con las de sus socios norteamericanos. Por otro, los entusiastas prefieren ver el incremento exponencial en los niveles de comercio entre los tres países, así como los ejemplos exitosos de industrias que sí lograron crear cadenas de valor. Pero la evaluación del Tratado es todavía más complicada, ya que los críticos canadienses o estadounidenses no piensan lo mismo que sus contrapartes mexicanos. Mientras la *Canadian Broadcasting Corporation* afirma que México ha sido el mayor ganador de la apertura al libre comercio,²⁰ otros aseguran que nuestro país ha sido el más perjudicado por lo pactado en el TLCAN.²¹ En última instancia, y como versa el famoso dicho, todo depende del cristal con que se mire. Por ende, para evaluar al TLCAN a veinte años de su entrada en vigor, lo más conveniente es empezar haciéndolo desde las metas que se plantearon explícitamente en el instrumento.

Los objetivos del TLCAN encuentran enumerados en su artículo 102:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios;
- b) promover condiciones de competencia leal en la región;
- c) aumentar las oportunidades de inversión;
- d) proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias;

²⁰ “NAFTA turns 20: Mexico is pact’s biggest winner”, 29 de diciembre de 2013: <http://www.cbc.ca/news/canada/nafta-turns-20-mexico-is-pact-s-biggest-winner-1.2478480>.

²¹ María Tarrío García, Luciano Concheiro, *et al.*, “Modernización neoliberal y campesinado: del TLCAN a la emigración”, en Sánchez Gómez, Martha Judith y Bruno Lutz Bachère, coords., *Balance y perspectivas del campo mexicano: a más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista*, Tomo III, México, IIS/UNAM-Asociación Mexicana de Estudios Rurales, 2010, pp. 29-65.

- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminar a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

De estos seis puntos, los incisos b), d) y f) son relativamente abstractos y, hasta cierto punto, la aprobación y entrada en vigor del TLCAN consigue esos objetivos. De este modo, a continuación se presenta una evaluación de los otros tres incisos—a), c) y e)—en vista de que hay evidencia empírica para respaldarla.

Incremento en flujos comerciales y de inversión

Con respecto al punto a), es innegable que el TLCAN ha sido exitoso. Si bien permanecen algunos obstáculos a la circulación transfronteriza de bienes y servicios (e.g., las restricciones de circulación al autotransporte mexicano), al día de hoy se han abatido prácticamente todos los aranceles entre los países signatarios y los flujos comerciales han aumentado exponencialmente a raíz de la entrada en vigor del Tratado. Apenas tres años después, en 1997, el comercio de México con EE UU había aumentado en 57 mil mdd (y en 4 mil mdd con Canadá).²² Al cumplirse la primera década, en 2004, los flujos comerciales México-Estados Unidos mostraban un incremento de 227% con respecto a 1994.²³ Y para 2012, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía, el comercio total entre ambos países alcanzó los 473 mil mdd. En el mismo sentido, cabe destacar que en 2011, el comercio trilateral entre los miembros del TLCAN traspasó el umbral del billón de dólares.²⁴

En términos de la balanza comercial, y como se puede apreciar de forma clara en la Gráfica 1, a raíz de la implementación del TLCAN, este indicador ha mostrado una tendencia favorecedora para México, que no ha hecho sino acentuarse con el pasar de los años. De una balanza comercial negativa de 2,383 mdd en 1993, se ha pasado a una superavitaria de 102,734 mdd en 2012. Con Canadá la tendencia es mucho más moderada, pero cabe resaltar que, después de una década (1998-2008) con déficits comerciales, a partir de 2009 la balanza se ha tornado superavitaria para México, alcanzando los mil 47 mdd en 2012.²⁵ A nivel América del Norte, y en vista de la concentración del comercio mexicano con Estados Unidos (72% del total en promedio, en la era del TLCAN), la balanza comercial muestra también un superávit considerable (103 mil mdd para 2012).

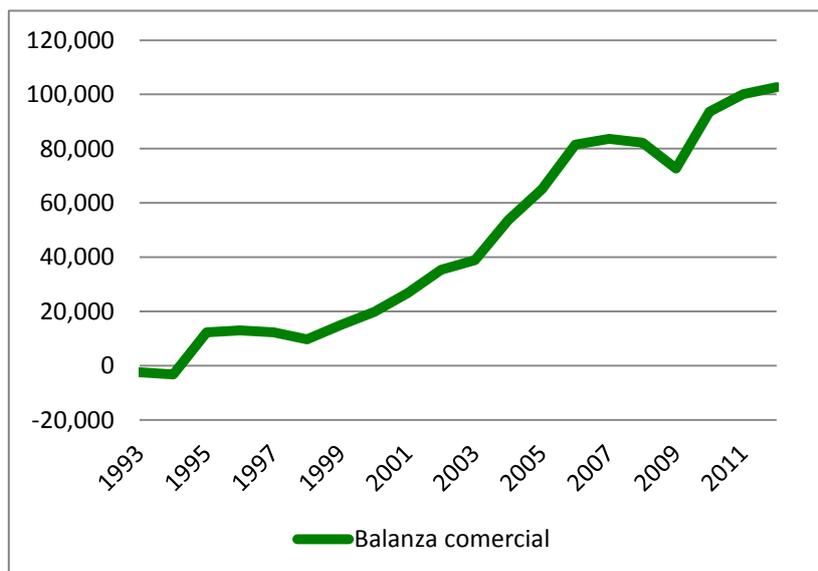
²² Yvonne Stinson, "Mexico & Dispute Settlement", en MacDonald, Ian L., ed., *Free Trade: risks and rewards*, Montreal, McGill-Queens University Press, 2000, p. 182.

²³ Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005, p. 19.

²⁴ Secretaría de Economía, *NAFTA Works. A Monthly Newsletter on NAFTA and Related Issues*, abril de 2012: <http://www.naftamexico.net/wp-content/uploads/2012/07/apr12.pdf>.

²⁵ Secretaría de Economía, *Información estadística y arancelaria*: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>.

GRÁFICA 1. BALANZA COMERCIAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1993-2012 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (CEIGB) con información de la Secretaría de Economía.

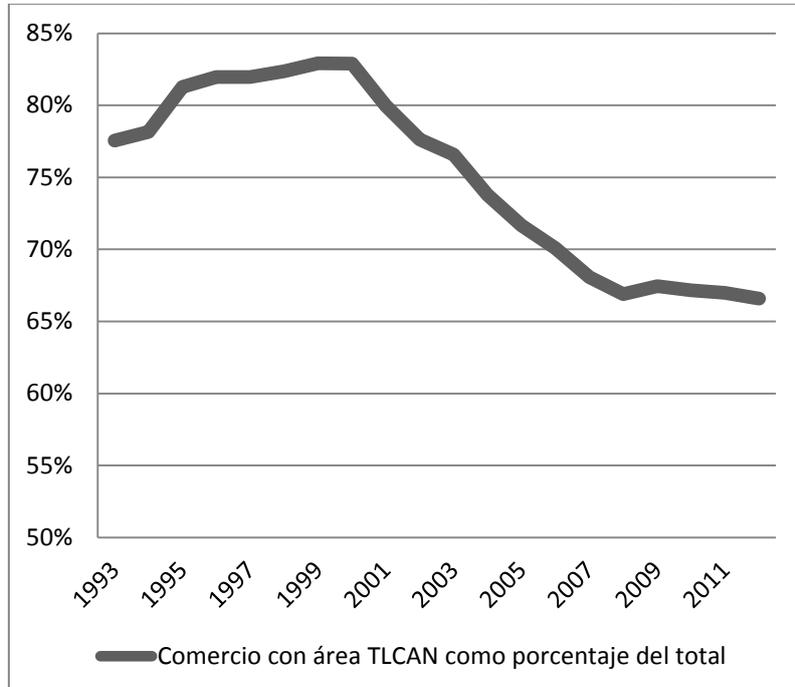
Ahora bien, más allá de simplemente repetir las cifras acerca del incremento en el intercambio comercial trilateral, es necesario hacer algunos matices que podrían servir para analizar el futuro del TLCAN. En primer lugar, hay que diferenciar el crecimiento comercial en tres etapas:

1. 1994-2000: durante estos seis años, el comercio entre México y sus socios del TLCAN creció constantemente hasta triplicarse, alcanzando los 282 mil mdd en 2000.
2. 2001-2004: en 2001, por primera vez, el comercio con el área TLCAN dejó de crecer e incluso fue 20 mil mdd menor al del año anterior. Durante los próximos cuatro años, la tendencia mostró altibajos.
3. 2005-2012: Entre 2005 y 2006 se puede observar que la tendencia retoma el impulso de los primeros años del Tratado, con la excepción de 2009, donde se da una caída de 100 mil mdd en los flujos comerciales con respecto al año anterior.

Cuando se observa la evolución de la concentración del comercio mexicano a partir de la entrada en vigor del TLCAN (Gráfica 2), surge otra tendencia—paradójica—que es necesario comentar. En primer lugar, se puede constatar que el porcentaje de concentración de México es ascendente hasta el año 2001 (el punto máximo se alcanza en 2000, con 82.88%). Esta tendencia es consistente con la primera etapa arriba identificada, cuando los flujos comerciales entre los socios del TLCAN se triplicaron en apenas seis años. En segundo, y aquí es cuando la tendencia de la Gráfica 2 se convierte en paradójica, se observa que, a partir de 2001, el porcentaje de concentración del comercio mexicano en

América del Norte comienza a descender, hasta alcanzar el mínimo de 66.9% en 2008. Es paradójico porque, a pesar de que, después de 2005, los flujos comerciales México-América del Norte han aumentado casi de forma constante, la concentración de estos flujos en la región es cada vez menor.

GRÁFICA 2. GRADO DE CONCENTRACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO EN NORTEAMÉRICA



Fuente: Elaborado por el CEIGB con información de la Secretaría de Economía.

La principal explicación de esta paradoja reside en el ascenso de China como una potencia exportadora durante el segundo lustro de la década de los noventa. Y es que, aunque Estados Unidos sigue siendo (por mucho) el primer socio comercial de México, no se puede dejar de lado el hecho de que el comercio de México con China se ha multiplicado por seis en los últimos diez años, pasando de 10 mil mdd en 2003 a 62 mil mdd en 2012,²⁶ lo que significa el 8.4% del total. Ahora bien, la situación de un incremento más acelerado del comercio con China (con quien no se tiene un tratado de libre comercio) que con los países de América del Norte no demuestra necesariamente la obsolescencia del TLCAN, como algunos críticos parecen sugerir.²⁷

Por un lado, es necesario tener en cuenta que la estabilización de la tendencia al alza en los flujos comerciales norteamericanos es algo natural después del “boom” provocado por la drástica reducción arancelaria a partir de 1994. Por otro, uno de los principales argumentos

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ Kevin Gallagher y Enrique Dussel, “How China crashed the NAFTA party”, en *The Guardian*, 2 de enero de 2014: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/jan/02/china-crashed-nafta-party-free-trade>.

de Gallagher y Dussel, quienes ven en China al sepulturero del TLCAN—*i.e.*, que los bajos costos de producción chinos han provocado el desplome de la industria textil²⁸ norteamericana que, como ya se vio, formaba parte de las provisiones más prometedoras del Tratado—se ha comenzado a resquebrajar, ante el reciente resurgimiento de la industria maquiladora en México. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (Index), por ejemplo, el número de trabajadores de la industria en 2013 rebasó los dos millones, lo que muestra una significativa recuperación al compararlo con el millón y medio que se reportaba en 2009.²⁹ Este incipiente retorno de las maquiladoras (el diario *Reforma* hablaba de siete durante 2013) se explica principalmente por el reciente incremento de los costos laborales en China; según algunas versiones, éstos se han cuadruplicado en la última década.

Igualmente, y esto lo reconocen Gallagher y Dussel, el sector automotriz se ha mostrado, hasta el momento, impermeable a la competencia china. Mientras que el comercio automotriz estadounidense con el resto del mundo ha incrementado en 145% entre 1993 y 2011; con México ha incrementado 356% en el mismo periodo. En 2011, de hecho, México fue el principal proveedor de bienes automotrices del mercado estadounidense, representando el 26% de las importaciones totales de vehículos y autopartes de ese país. Canadá, a pesar de una integración en el sector que data desde el pacto automotriz de 1965, representó el 22%.³⁰

Paralelo al incremento en el comercio de bienes ya reseñado, se dio también un aumento inusitado en los flujos de inversión extranjera directa (IED) entre los países signatarios del TLCAN (inciso (c) de los objetivos delineados en el Artículo 102). En la Gráfica 3 se muestran los flujos de IED que, desde Estados Unidos y Canadá, han entrado anualmente a México entre 1993 y 2012. Si se consideran los flujos de IED acumulados, la Oficina de Análisis Económico de EE UU reporta un incremento de 500% en la inversión de compañías estadounidenses en México entre 1993 y 2011, pasando 15,221 mdd a 91,402 mdd. En sentido inverso, la IED mexicana en Estados Unidos ha incrementado en 1000%, alcanzando casi los 14 mil mdd en 2011.³¹

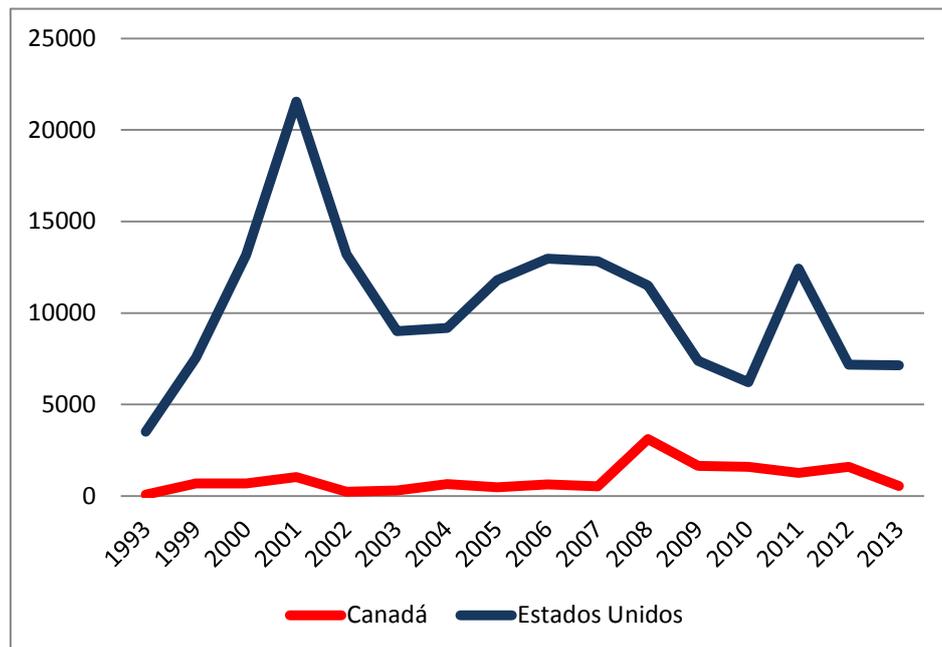
²⁸ Gallagher y Dussel citan un estudio, realizado por ellos mismos, en el que muestran cómo la industria maquiladora fronteriza perdió la mitad de sus empleos entre 2000 y 2009: Kevin Gallagher y Enrique Dussel, “El Huesped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte”, en *Revista CEPAL*, núm. 110, 2013, pp. 85-111.

²⁹ Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, *Estadísticas*: <http://www.index.org.mx/IMMEX/estadisticas.php>.

³⁰ A. Villarreal e I. Ferguson, *op. cit.*, p. 14.

³¹ *Ibid.*, p. 17.

GRÁFICA 3. FLUJOS DE IED EN MÉXICO PROVENIENTES DE SUS SOCIOS DEL TLCAN (MDD)



Fuente: Elaborado por el CEIGB con información de la Secretaría de Economía

Mecanismos de solución de controversias

Como se mencionó previamente, los mecanismos de resolución de controversias del TLCAN fueron pioneros en su tipo e incluso marcaron la pauta en otras negociaciones de acuerdos de libre comercio. En términos generales, podría afirmarse que dichos mecanismos han tenido una función relativamente satisfactoria, particularmente el Capítulo XIX, en vista del número de casos que han sido sometidos a su consideración (126, de acuerdo a cifras de la Secretaría de Economía).³² Después de la primera década del TLCAN, Gustavo Vega y Simon Potter elogiaban la labor de los paneles del Capítulo XIX, al afirmar que, para 2005, más del 80% de los casos se han decidido por unanimidad, y el restante 20% ha involucrado mayorías de ambas nacionalidades.³³

En contraste, el Capítulo XX ha sido invocado apenas en tres ocasiones durante la vigencia del TLCAN: un caso entre Canadá y Estados Unidos y dos entre este último y México.³⁴ Podría afirmarse que hay dos factores fundamentales que, prácticamente desde la entrada en

³² Secretaría de Economía, *Revisiones por paneles del TLCAN, Capítulo XIX*: http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/estado-estado/tlcan/Capitulo%20XIX/Revisiones_por_paneles_TLCAN_Capitulo_XIX.pdf

³³ Simon V. Potter, "Dispute Settlement: A Practitioner's Perspective", en MacDonald, Ian L., ed., *op. cit.*, p. 176; y Gustavo Vega, "La administración y resolución de diferencias comerciales y de inversión en la región de América del Norte durante la primera década del TLCAN", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 73, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, s.p.

³⁴ D. McRae y J. Siwec, *op. cit.*

vigor del Tratado, han desincentivado recurrir al mecanismo del Capítulo XX: a) las limitaciones institucionales propias al mecanismo y; b) la alternativa que representa el Entendimiento para la Resolución de Disputas de la Organización Mundial de Comercio, implementado a partir de 1995.³⁵

Los dos casos del Capítulo XX que han involucrado a México y a Estados Unidos han tenido su origen en reclamaciones por parte de nuestro país. Uno surgió de la decisión de Washington de imponer medidas de salvaguarda contra las importaciones de escobas de mijo provenientes de México; otro, y este ha sido el más controversial hasta hoy, responde a la negativa estadounidense a honrar su compromiso— asumido en el TLCAN—de abrir la circulación transfronteriza a transportistas mexicanos.³⁶

Al día de hoy, lo más que ha logrado México en el caso del transporte transfronterizo es el establecimiento de dos programas piloto para evaluar las posibilidades a futuro. El primero, implementado en septiembre de 2007 y cuya duración pactada era de tres años, fue cancelado abruptamente por Estados Unidos en 2009. Posteriormente, en 2011 se negoció y estableció un segundo programa piloto, que ya contempla la posibilidad de que, después de 18 meses de operación, los transportistas mexicanos puedan un permiso permanente (*Permanent Operating Authority*).³⁷ La importancia de este certificado estriba en que los transportistas que lo consigan podrán circular en igualdad de condiciones frente a sus contrapartes estadounidenses, aún después de terminado el programa. La fecha de término, por cierto, es en 2014.

Finalmente, y de vuelta a los distintos mecanismos de solución de controversias contemplados en el TLCAN, aquellos del Capítulo XI han sido los acreedores de más críticas por parte de la comunidad académica. Gustavo Vega distingue dos críticas fundamentales contra los citados procedimientos: en primer lugar, coarta la capacidad de los gobiernos para adoptar políticas de protección al medio ambiente, lo cual es contrario a las disposiciones ambientales del TLCAN (es frecuente que los inversionistas impugnen normas de protección ambiental como trato discriminatorio o barreras a la inversión); en segundo, las empresas y los tribunales arbitrales interpretan de manera muy amplia lo estipulado en el Capítulo XI, con el fin de otorgar a los inversionistas una norma de trato que los gobiernos nunca pretendieron brindarles.³⁸

³⁵Mientras que los mecanismos del Capítulo XX están sujetos a la voluntad de las Partes involucradas en una disputa para lograr conformar un panel y, posteriormente, cooperar en la implementación de su reporte; en la alternativa de la OMC, la figura del Director General funge como catalizador de los procesos de resolución de controversias. Véase *Loc. cit.*

³⁶Las decisiones finales de ambos paneles se pueden encontrar en Secretaría de Economía, *Solución de controversias, Estado-Estado*: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-externo/solucion-controversias/estado-estado>.

³⁷Secretaría de Economía, *Servicios de autotransporte transfronterizo de carga internacional bajo TLCAN (sic)*, presentación, 1 de septiembre de 2011.

³⁸G. Vega, art. cit., s.p.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503