

## **EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS Y SU NEGOCIACIÓN**

*Gary L. Springer*<sup>1</sup>

Primero quisiera referirme a los aspectos de la relación entre México y los Estados Unidos que han permitido que nuestros dos países estén a punto de negociar un acuerdo de libre comercio; también me referiré al proceso legislativo y político estadounidense necesario para lograr tal acuerdo y a la posible oposición al acuerdo en los Estados Unidos; por último, revisaré algunas de los posibles puntos de negociación y presentaré en perspectiva algunos de los riesgos y oportunidades para los empresarios de México y los Estados Unidos.

### **ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO**

El buscar un acuerdo bilateral de libre comercio implica grandes riesgos y oportunidades para México al igual que para los Estados Unidos. Ciertos acontecimientos de repercusión mundial durante el año pasado –en particular la apertura de la Unión Soviética y Europa Oriental, la ronda de Uruguay de negociaciones del GATT y la próxima unificación de la Comunidad Europea en 1992– indican que el futuro económico tanto de México como de los Estados Unidos depende de la habilidad de nuestros países de competir en mercados internacionales, en virtud de lo cual, si añadimos a Canadá dentro de este acuerdo, habremos formado el poder tecnológicamente más avanzado del mundo.

El fundamento para un acuerdo de libre comercio se desprende en forma sustancial de la creciente interacción comercial entre México y

---

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada el 14 de noviembre de 1990 en el Aula Magna de la Universidad Panamericana.

los Estados Unidos. La negociación de un acuerdo de libre comercio es el reconocimiento político al imperativo económico derivado del hecho que México es el tercer socio comercial de los Estados Unidos y los Estados Unidos es el destinatario de más del 70% de exportaciones mexicanas.

En los últimos años, el comercio ha aumentado dramáticamente al abrirse los mercados mexicanos a la competencia. En forma ilustrativa, cuando México abrió su economía, las exportaciones estadounidenses aumentaron de \$12.4 billones en 1986 a cerca de \$25 billones en 1989. En el año de 1989, el saldo de comercio bilateral entre los dos países se incrementó a más de 51 billones de dólares. Funcionarios aduaneros nos informan que, a finales de 1990, el comercio bilateral sobrepasará los 60 billones de dólares y, en esta perspectiva, un acuerdo de libre comercio posibilitará un incremento en el flujo de comercio y en la expansión de empleo en ambos países.

Existen en la actualidad ciertas ventajas únicas entre México y los Estados Unidos que harán más expeditas las negociaciones de un Acuerdo. Éstas incluyen:

- I) Un proceso de consulta establecido en el Acuerdo Marco Bilateral sobre Comercio e Inversión de noviembre de 1987 y su agenda de acción inmediata, en lo que concierne a agricultura, electrónica, textiles, acero, inversión extranjera, transferencia de tecnología, protección a los derechos de propiedad intelectual y al intercambio de servicios; y
- II) La relación que se ha desarrollado entre los sectores privados de ambos países, como resultado de la extensiva relación comercial e interacción económica.

Encuadrando todo esto en la dramática evolución de la política mexicana en los últimos años, el presidente Salinas se ha avocado al cambio de México, acelerando las reformas comenzadas en 1985. Tal continuidad de política es de primordial importancia para la comunidad empresarial, sobre la cual pesa la responsabilidad del progreso económico.

Más aún, el presidente Salinas ha dirigido un profundo cambio filosófico: «El crecimiento económico dictado por el estado no ha logrado proveer al pueblo mexicano de un mejor nivel de vida y es ahora tiempo de emprender un nuevo camino hacia la vía del crecimiento y el desarrollo». Bajo la observancia del Ejecutivo, será el mercado el que regule la inversión y crecimiento económico. Los resultados hasta este momento nos indican que el Presidente cumple lo que promete. Salinas ha estado a la altura de los retos que se le han presentado y sus acciones le han atraído el reconocimiento general a su valentía política.

Las acciones ya mencionadas reflejan el reconocimiento de nuestro dos países, que comparten un mismo destino, cuya prosperidad aumentará en función de la combinación de recursos, tecnología y fuerza de sus habitantes para la producción de bienes y servicios destinada a los mercados mundiales.

## **EL PROCESO POLÍTICO ESTADOUNIDENSE**

En seguida, quisiera describir el proceso político en Estados Unidos, respecto de la obtención de un acuerdo de libre comercio con México.

Desde que surgió el rumor, en febrero de 1990, de que México y los Estados Unidos podrían empezar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio, los acontecimientos se han suscitado con mucha rapidez. Aunque la idea de dicho acuerdo ya se había discutido ampliamente en la comunidad empresarial durante 1988 y 1989, aun los empresarios más optimistas consideraban que pasaría mucho tiempo antes de que los dos gobiernos evaluaran la idea seriamente.

Sin embargo, desde el mes de febrero, México inició un «diálogo nacional» sobre su política de comercio internacional. El presidente Salinas y el presidente Bush solicitaron sendos informes a sus respectivos secretarios de comercio sobre la posibilidad de negociar un

acuerdo de libre comercio; a mediados de agosto, dichos gobiernos determinaron que un acuerdo de libre comercio sería beneficioso para ambos y a finales de agosto, el presidente Salinas solicitó de manera oficial que empezaran las negociaciones, por lo cual el presidente Bush, el 25 de septiembre, notificó al Congreso de los Estados Unidos su intención de negociar con México el Acuerdo de Libre Comercio.

### **CÓMO OBTENER LA AUTORIDAD NECESARIA EN LOS ESTADOS UNIDOS**

A petición del presidente Bush, el Congreso norteamericano ha acordado un procedimiento de acción acelerada, para la aprobación de un acuerdo de libre comercio tan pronto como el mismo sea negociado. No obstante, el Congreso a fin de tomar parte en forma racional en la aprobación del acuerdo y de las leyes que lo implementarán, ha insistido en una mayor participación e influencia durante la etapa preliminar de las negociaciones antes que el acuerdo sea firmado.

El llamado procedimiento acelerado (*fast track*) en esencia significa que una vez que el acuerdo de libre comercio se finaliza y es sometido al Congreso para su ratificación, la posibilidad de debate se reduce, no se permiten modificaciones al acuerdo y se tendría que votar en favor o en contra del mismo, dentro del plazo indicado. Si no se utiliza el procedimiento acelerado (*fast track*), la negociación de un acuerdo es por demás difícil si no imposible para el Ejecutivo norteamericano, porque no existe garantía alguna que el Congreso aprobará el acuerdo final.

El presidente Bush envió una carta de notificación a los Comités de Finanzas del Senado y del Presupuesto de la Cámara de Representantes que incluía, por un parte, una copia de la carta del presidente Salinas solicitando un acuerdo de libre comercio y, por otra parte, una declaración afirmando que el acuerdo cumplirá con los objetivos estadounidenses de «eliminar barreras al movimiento de bienes, servicios e inversión y proteger los derechos sobre la propiedad intelectual». Dicha carta responde a los requisitos establecidos en la

ley de Comercio de los Estados Unidos que rige el procedimiento acelerado (*fast track*). (La Ley de Acuerdos sobre Comercio de 1974 y sus enmiendas). El presidente Bush también mencionó el interés de Canadá de participar en las negociaciones y notificó a los comités que les daría aviso sobre cualquier cambio en la estructura de las negociaciones, es decir, de bilateral a trilateral.

De acuerdo con la ley antes mencionada, cualquier comité puede objetar la petición del presidente de dar trámite a la negociación acelerada durante un período de 60 días a partir de la notificación<sup>2</sup>.

Los opositores del acuerdo tienen la posibilidad durante este período de impedir o demorar las negociaciones, procurando convencer, ya sea al Comité de Finanzas del Senado o al Comité del Presupuesto de la Cámara a rechazar la negociación. Una objeción de dicha naturaleza implicaría desligar el acuerdo de libre comercio de un procedimiento acelerado y volvería más difícil una ratificación final del acuerdo por parte del Congreso.

En todo caso, las facultades vigentes que permiten usar el procedimiento acelerado caducan el 1° de junio de 1991. No obstante, el procedimiento acelerado puede ser extendido hasta el 1° de junio de 1993, si se cumplen dos requisitos: (I) que el presidente Bush pida la extensión antes del 1° de marzo de 1991; y (II) que el Senado a la Cámara de Representantes no adopte una resolución antes del 1° de junio de 1991 negando dicha extensión.

## **EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y «CABILDEO»**

Durante el período de 60 días después del aviso del presidente Bush de su intención de comenzar negociaciones tendientes a un acuerdo de libre comercio, los miembros de los comités procurarán la

---

<sup>2</sup> Nota: el período de 60 días incluye sólo días laborales (legislativos), es decir, sólo aquellos días cuando ambos, el Senado y la Cámara de Representantes, están en sesión. Por consiguiente, el período de 60 días puede durar mucho más que 60 días naturales.

opinión de diversas fuentes, incluyendo audiencias y comentarios públicos. El proceso de investigación ya está largamente encaminado.

En este mismo período, la Administración norteamericana puede consultar de manera formal con el Congreso, así como también puede consultar informalmente y de una manera bilateral con los negociadores del gobierno mexicano. Tales discusiones tendrán como foco principal el alcance del acuerdo de libre comercio, la negociación de objetivos y parámetros y la clarificación de ciertas cuestiones claves.

El Congreso norteamericano concluyó la última sesión a finales de octubre de 1990 y el nuevo Congreso tomará posesión a finales de enero de 1991. Tras haberse hecho la notificación, no hubo suficientes días laborales durante la sesión recientemente finalizada, por lo que el período de 60 días puede tomar varios meses.

Este período, comenzado el 25 de septiembre, será tal vez el tiempo más crítico de las negociaciones. Dada su extensión, tiene su lado positivo y su lado negativo. Como aspecto positivo, existe suficiente tiempo para efectuar consultas intensivas entre la Administración y el Congreso, lo cual ayudará a promover las negociaciones. Como aspecto negativo, la primera oportunidad de un cabildeo organizado por los opositores del acuerdo es probable que ocurra durante este período. Regresaré a este punto un poco más adelante.

## **NEGOCIACIONES**

Si los Comités del Congreso ya mencionados no presentaran objeción alguna, México y los Estados Unidos podrían empezar la negociación tan pronto expire el período de 60 días, lo cual ocurrirá probablemente alrededor de abril o mayo de 1991. Los negociadores podrán fijar una fecha a fines de 1991 como meta para completar las negociaciones. Tal fecha límite puede ser mantenida siempre que las discusiones previas a la negociación sean del todo productivas durante el período de 60 días.

## **APROBACIÓN DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO POR EL CONGRESO**

El presidente Bush debe consultar nuevamente al Congreso con noventa días de anticipación a la fecha de la firma del acuerdo. Durante este período la administración y el Congreso pueden consultar entre sí hasta llegar a una propuesta determinada conjuntamente por las dos ramas del gobierno.

Tan pronto el Presidente firme el acuerdo, deberá enviar al Senado y a la Cámara de Representantes los documentos siguientes:

- El texto final del acuerdo.
- Una versión preliminar del proyecto de la ley implementando el acuerdo (en un marco ideal, esta propuesta ya debió haber sido debidamente discutida por el presidente Bush y el Congreso durante el período de 90 días anteriores a la fecha de la firma del acuerdo).
- Una declaración de la propuesta de acción administrativa para implementar el acuerdo; proyecto que implementa la ley y de cómo la propuesta de acción administrativa afecta las leyes existentes.
- Una declaración con respecto a los beneficios que el acuerdo aportará a los Estados Unidos.
- Una declaración explicando la necesidad o la utilidad del proyecto que implementa la ley y de la propuesta de acción administrativa.

El Congreso de los Estados Unidos tendrá entonces 90 días laborales para considerar el proyecto de ley (excluyendo los días en los cuales ambas cámaras no estén en sesión).

La posibilidad de debate se reduce y no se permite ninguna modificación. El Congreso deberá votar en favor o en contra del acuerdo, tal

y como fue propuesto en su integridad. Este proceso ocurre de la siguiente manera:

Como un proyecto de ley que afecta ingresos públicos (es decir, afectando tarifas), el acuerdo de libre comercio debe originarse en la Cámara de Representantes; los Comités de Cámaras de Representantes dispondrán de 45 días para considerar el proyecto de ley (el cual es automáticamente descartado, sin que ninguna acción al respecto sea tomada por el Comité), y de 15 días subsiguientes para el voto de Cámara en pleno; los comités del Senado, por su parte, tienen 15 días para considerar el proyecto de ley hecho por la Cámara de Representantes y 15 días para el voto del Senado en pleno.

Siguiendo estos plazos y descontando el tiempo que pueda transcurrir, por alguna ruptura en las negociaciones o algún acontecimiento externo adverso, se puede pensar, en forma optimista, que el Congreso de los Estados Unidos considerará la aprobación de un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos durante la primavera de 1992.

## **OPOSICIÓN POLÍTICA ESTADOUNIDENSE Y OTROS FACTORES EXTERNOS**

Como cualquier cuestión política, habrá por lo menos dos posturas en el debate norteamericano sobre el acuerdo de libre comercio. La Administración del presidente Bush, sin duda, considera que el acuerdo es una buena idea, al igual que elementos significativos de la comunidad empresarial norteamericana. De hecho, en estos momentos se puede decir que una mayoría del Congreso de Estados Unidos favorece el concepto general de un acuerdo de libre comercio con México. Sin embargo, cuando el Congreso considere a fondo los puntos específicos del acuerdo, el amplio respaldo que ahora detenta puede debilitarse. Quisiera detenerme aquí unos instantes para describir algunos de los medios que los grupos de oposición procurarán utilizar para limitar el alcance de un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos.

Primeramente, se puede esperar que la oposición trate de frenar por completo la iniciativa. Ésta es la postura clara de las organizaciones laborales en los Estados Unidos, particularmente el AFLCIO (Federación Americana del Trabajo) y la Unión de Trabajadores Unidos de la Industria Automovilística y probablemente también el Canadian Labor Congress (Congreso Canadiense del Trabajo). Estas organizaciones han usado y continuarán usando argumentos políticos y sentimentales en contra del acuerdo de libre comercio. También se servirán de argumentos económicos más débiles. Todos estos argumentos incluyen:

1. Argumentos con respecto al medio ambiente (declaración de grupos en favor de la conservación del medio ambiente de los Estados Unidos; condiciones malsanas e inseguras para los obreros; desperdicios tóxicos en la frontera, contaminación del medio ambiente, circunspección por parte de las empresas estadounidenses a las medidas de conservación del medio ambiente establecidas por el gobierno estadounidense, falta de regulaciones y controles en México).

2. Argumentos sentimentales (cuestiones sensacionalistas, tanto políticas como sociales, como por ejemplo la supuesta «esclavitud de niños obreros» en México; explotación de los trabajadores; racismo; protección inadecuada de los derechos humanos; ilegitimidad del sistema político mexicano).

3. Finalmente, los argumentos económicos, no obstante más débiles que los demás, incluirán entre otros: la pérdida de empleo en los Estados Unidos; los diferenciales en los salarios; la seguridad y salubridad de los trabajadores; las condiciones de trabajo; los derechos de trabajadores en México; el aumento del déficit comercial de los Estados Unidos y la disminución de la base industrial de los Estados Unidos.

Aunque es improbable que los opositores detengan el proceso desde un principio, se puede esperar que ellos lleguen a influenciar el alcance del acuerdo durante las negociaciones y durante el proceso de

aprobación. Algunos harán cabildeo en el Congreso para conseguir que sus industrias o sectores queden exentos, también para poner límites en los objetivos y parámetros de la negociación o para levantar barreras legislativas o administrativas contra la liberalización. Con el objeto de enfrentar tales presiones de la oposición, los grupos en favor del acuerdo de libre comercio necesitarán igualmente ejercer *lobbying* en el Congreso norteamericano. El hecho de aligerar la presión del Congreso estadounidense asegurará que se permita a los negociadores la mayor amplitud en su gestión, a fin de buscar la liberalización tanto del comercio como de la inversión bilateral.

Por último, los opositores del acuerdo aprovecharán ciertos acontecimientos externos para ejercer presión sobre los negociadores. Entre estos acontecimientos se destacan:

1. El papel que tendrá Canadá en las negociaciones.
2. Implementación de la legislación para la ronda del GATT/Fracaso de la ronda del GATT.
3. Investigaciones sobre remedios al comercio (*dumping*; impuestos compensatorios; por ejemplo, la reciente decisión sobre Cementos Mexicanos);
4. El conflicto atunero y el embargo secundario.
5. Cuestiones relacionadas con el medio ambiente.
6. Las elecciones mexicanas de septiembre (*sic*) de 1991.
7. Las elecciones estadounidenses (1992).
8. La certificación en materia de lucha contra las drogas, tema debatido por el Congreso cada abril-mayo, y otras cuestiones políticas, tales como los derechos humanos, la legitimidad política, etcétera.
9. Los efectos económicos en México de una recesión en los Estados Unidos.
10. Los efectos políticos en el Congreso estadounidense de una recesión de la economía.
11. La posibilidad de guerra en el Golfo Pérsico.

## **EL ALCANCE DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO**

En conjunto, el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos ha sido caracterizado como un «cambio estructural para elevar la competitividad en el campo internacional». Tal y como se ha sugerido, el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá sirve como base mínima y no como límite máximo para un nuevo acuerdo con México. Los detalles de la negociación posiblemente involucrarán algunos de los siguientes temas:

- a. Tarifas (tarifa cero, reducciones inmediatas o paulatinas sobre un período específico de tiempo).
- b. La identificación y eliminación de otras barreras al comercio.
- c. Reglas de origen (tales que los beneficios del acuerdo favorezcan a las partes).
- d. Requisitos para un funcionamiento eficiente.
- e. Comercio en agricultura y horticultura.
- f. Subsidios.
- g. Resolución de disputas.
- h. Normas de protección, remedios de comercio (eliminación de medidas unilaterales y discrecionales).
- i. Estándares, certificaciones y pruebas.
- j. Mercado de servicios financieros.
- k. Transportes.
- l. Inversión extranjera (igualdad de protección bajo la ley; acceso al mercado y tratamiento nacional; acceso a mercados financieros; implementación de leyes antimonopólicas).
- m. Protección de derechos a la propiedad intelectual.
- n. Inversión de servicios financieros.
- o. Control de precios.
- p. División de producción (maquiladoras).
- q. Discusiones sectoriales que pueden llevar a un acuerdo en las siguientes áreas: agricultura; textiles; recursos naturales; industria automovilística; acero; energía; telecomunicaciones; pesca y asuntos marítimos.

## **OTROS TEMAS**

- a) Normas sobre el medio ambiente y comercio de tecnología sobre conservación ambiental.
- b) Normas y ejecución de medidas de seguridad para los trabajadores.
- c) Servicios laborales (medidas temporales, posiblemente una cláusula sobre escasez laboral).
- d) Utilización de energía compartida (transmisión de electricidad; acceso garantizado a recursos energéticos).

## **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO**

Como parte del proceso de recopilación de información en los Estados Unidos, la Comisión sobre el Comercio Internacional llevó a cabo un proyecto en dos partes. La primera consistió en una evaluación de la liberalización en México durante últimos años; la segunda incluye un resumen de las diferentes opiniones sobre la futura relación entre México y los Estados Unidos. Ya que el informe de la Comisión ha sido publicado en forma muy reciente, considero útil resumir sus conclusiones.

La mayoría de los expertos opinan que un acuerdo de libre comercio otorga las mejores posibilidades de acrecentar el comercio bilateral. Con respecto a los Estados Unidos, los que se encuentran a favor concuerdan que tal acuerdo:

1. Aumentaría la competitividad de Estados Unidos en un mundo más y más dividido en bloques comerciales.
2. Mejoraría el acceso de Estados Unidos a un mercado mexicano de 85 millones de consumidores en pleno crecimiento.
3. Beneficiaría sectores específicos de la industria y la agricultura de Estados Unidos.
4. Ayudaría a desarrollar el área fronteriza estadounidense.
5. Crearía nuevos empleos.

6. Proveería de certeza y previsión a inversionistas estadounidenses tomando en cuenta la liberalización permanente de la economía mexicana.
7. Beneficiaría a los consumidores estadounidenses con precios más bajos de ciertos productos mexicanos.
8. Disminuaría la corriente de inmigración ilegal a los Estados Unidos.

Para México, un Acuerdo de Libre Comercio:

1. Proveería un acceso seguro al mercado estadounidense.
2. Promovería nuevos empleos.
3. Aumentaría la productividad y competitividad mexicana.
4. Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital mexicano.
5. Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital e inversión.
6. Permitiría obtener más divisas para el pago de la deuda externa.
7. Reduciría la inflación.

## **DESVENTAJAS**

Las desventajas citadas en el informe incluyen:

- Efectos adversos a trabajadores estadounidenses.
- Perjuicios a ciertos segmentos del sector agrícola de los Estados Unidos.
- Perjuicio a la economía de las áreas fronterizas.
- Un efecto negativo sobre el medio ambiente.
- La balanza de pagos de los Estados Unidos no mejoraría necesariamente.
- Permitiría a México aprovechar exenciones a las leyes de comercio de los Estados Unidos.

Desventajas para México incluyen:

- Pocos beneficios para trabajadores mexicanos.
- Perjuicios a los pequeños agricultores mexicanos.
- Perjuicio a ciertos segmentos de la industria mexicana.

## CONCLUSIONES

El mundo se está transformando. En 1986, cuando México entró a formar parte del GATT, nadie hubiera podido predecir la velocidad con la cual los cambios habrían de ocurrir. Estos cambios tan fundamentales son ya del todo conocidos, pero vale la pena tenerlos en mente ahora que nos preparamos a negociar un acuerdo de libre comercio; resaltan, en forma significativa, la nueva orientación de las naciones que antiguamente formaron parte del bloque soviético hacia el occidente y a economías de mercado libre; los cambios fundamentales en la propia Unión Soviética y la profunda transformación de México y de algunas partes de América Latina.

Es claro que la relación entre los Estados Unidos y México también ha cambiado. Hemos llegado finalmente a una etapa en nuestra relación donde podemos negociar de igual a igual y luchar para obtener beneficios económicos conjuntos. Tanto el presidente Salinas como el presidente Bush han examinado con mucha cautela sus respectivas ventajas competitivas, la posibilidad de un aumento en la eficiencia económica y el crecimiento de la tasa de empleo, que un acuerdo de libre comercio ofrece a ambos países. Un acuerdo de libre comercio constituye un paso histórico hacia la obtención de los frutos, provenientes de un destino común, que hasta ahora han pasado a lo largo en nuestra historia.