

Hacia una Reforma de la Política Comercial para América del Norte: Las lecciones del TLCAN

Por Kevin P. Gallagher and Timothy A. Wise | 8 de diciembre de 2009

Voté contra el CAFTA, nunca apoyé el TLCAN, y no apoyaré tratados comerciales del estilo del TLCAN en el futuro. Las desventajas del TLCAN eran evidentes cuando se firmó y ahora debemos reformarlo para corregirlo. Aunque el TLCAN dio amplias facultades a los inversionistas, reconoció sólo de dientes para afuera los derechos laborales y la importancia de la protección al ambiente.¹

-Candidato a la Presidencia Barack Obama, Febrero 28 de 2008

15 años después, existe un amplio consenso en el sentido de que el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) no ha logrado los objetivos establecidos. En lugar de desencadenar la convergencia total de las tres naciones, el TLCAN ha acentuado las asimetrías económicas y regulatorias que ya existían entre los tres países. En realidad, desde 2001, la región ha sufrido un descenso en sus niveles de integración en áreas cruciales tales como la manufacturera.²

No es pues de extrañar que el tratado siga generando controversia. Mientras sus defensores dan crédito al tratado por estimular el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los países de América del Norte, sus críticos en los tres países arguyen que ello no ha conllevado mejoras en los niveles de vida de la mayoría de las personas.

En Estados Unidos se culpa al tratado por la pérdida de empleos, por añadir presión hacia la reducción de salarios, especialmente en las manufacturas, y por contribuir a un gran déficit comercial estadounidense. En Canadá, los críticos señalan la pérdida de empleos, la caída en competitividad del sector manufacturero y las restricciones que el TLCAN le impone a Canadá para desplegar políticas adecuadas para el bienestar social. En México, se culpa al TLCAN por crear pocos nuevos empleos al mismo tiempo que ha diezmado muchas fuentes existentes de subsistencia, especialmente en la agricultura. En los tres países, organismos ciudadanos y funcionarios gubernamentales deploran las facultades otorgadas a los inversionistas extranjeros para demandar a los gobiernos si la legislación de éstos afecta negativamente sus utilidades, tanto las ya obtenidas como las proyectadas.

Las exigencias de la sociedad civil en cada uno de los tres países de cambios al TLCAN rebasan por mucho las concesiones de mayo de 2007 que la mayoría demócrata recién electa en E.U. arrancó a la administración Bush. Entre estas concesiones están reformas a sus disposiciones laborales, ambientales y de propiedad intelectual para futuros tratados comerciales, que ya fueron incorporadas a los tratados pendientes con Perú, Panamá y Colombia. A la fecha en que se escribe este artículo, solamente el primer tratado ha sido aprobado, mientras serías críticas sobre

consideraciones financieras y de derechos humanos mantienen en suspenso los dos restantes.

Los reformistas en el Congreso de E.U. introdujeron la iniciativa de Ley de Reforma Comercial, Rendición de Cuentas, Desarrollo y Empleo (TRADE por sus siglas en inglés) en el verano de 2009. Con más de 100 copatrocinadores en ambas cámaras, la Ley TRADE requiere una revisión de los pactos comerciales existentes, incluyendo al TLCAN. La Ley también establece instrumentos que deberán formar parte de los modelos para tratados futuros.

El Presidente Barack Obama aún no demanda la renegociación del TLCAN, pero ha reiterado la necesidad de reconsiderarlo y de cambiar el modelo para tratados comerciales estadounidenses. A fin de contribuir al proceso de revisión –y la más amplia discusión del TLCAN como el modelo prevaleciente para acuerdos comerciales- el Centro Frederick Pardee para el Estudio del Futuro de Más Largo Alcance de la Universidad de Boston formó un Grupo de Trabajo sobre la Política Comercial en América del Norte. Dicho Grupo, presidido por Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel Peters y Timothy A. Wise, reunió a expertos académicos de los tres países del TLCAN para identificar las áreas que necesitan reformarse en el TLCAN y hacer propuestas concretas para dicha reforma.³

Los miembros del Grupo de Trabajo elaboraron un proyecto de informe titulado *El Futuro de la Política Comercial de América del Norte: Las Lecciones del TLCAN*, que presenta propuestas detalladas para reformar el TLCAN y futuros tratados comerciales en ocho áreas: servicios, manufactura, agricultura, inversión, propiedad intelectual, ecología, trabajo y migración.



Propuestas de Reforma

A continuación se proporcionan resúmenes de las propuestas de reforma más detalladas presentadas en el informe del Grupo de Trabajo.

Si bien cada capítulo es responsabilidad del miembro que lo escribió, los miembros del Grupo de Trabajo concurren en tres amplias conclusiones:

- 1) El TLCAN y demás tratados comerciales basados en el modelo del TLCAN necesitan una reforma a fondo.** Estos cambios deben ir más allá de las reformas importantes pero limitadas delineadas en el acuerdo bipartito del 10 de mayo. Para que el TLCAN promueva la prosperidad y el desarrollo económico sostenible, el tratado debe reabrirse, y también deben revisarse tratados comerciales en vigor o pendientes.
- 2) Los tratados comerciales deben abordar las asimetrías entre los socios comerciales y suministrar instituciones bien financiadas que respalden a los socios débiles.** El TLCAN estableció algunas instituciones importantes, pero éstas no han recibido el mandato o el financiamiento que las hagan eficaces para elevar a México a un nivel de igualdad como socio económico.
- 3) Un tratado comercial no es sustituto de una estrategia de desarrollo nacional coherente.** Los países en desarrollo deben aprender de la experiencia mexicana que el aumento del intercambio comercial y la inversión extranjera no bastarán para generar un desarrollo económico dinámico.

Propuestas específicas de reformas:

Servicios – Si bien se ha concentrado mayor atención en los bienes que en los servicios, Robert Stumberg concluye que el capítulo de servicios del TLCAN necesita ser reformado en mayor grado. Una disputa potencial por la producción de petróleo a partir de arenas bituminosas canadienses ejemplifica cómo el TLCAN limita la capacidad de los gobiernos para regular eficazmente el comercio de servicios. El gobierno canadiense ha advertido que las políticas propuestas para el clima en E.U. a nivel nacional y en el estado de California, implicarían discriminación contra la distribución de petróleo crudo extraído de arenas bituminosas canadienses. Canadá también se opone a políticas estatales que pudieran debilitar las exportaciones de hidroenergía. Como ambos temas se relacionan con la distribución, están cubiertos por el Capítulo 12 del TLCAN que rige el comercio transfronterizo de servicios.

El tratado protege la responsabilidad gubernamental en las áreas “necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal” o en las medidas “relativas a la conservación de recursos naturales no renovables...” pero estas excepciones son aplicables al comercio en bienes y no se aplican a servicios. Los retos que plantean las disposiciones del TLCAN para el comercio transfronterizo de servicios pueden socavar los esfuerzos de los gobiernos

federales, estatales y locales para regular para el bienestar público.

Esto es especialmente importante ahora en relación con los nuevos esfuerzos por abarcar la energía y el cambio climático. El TLCAN debe ser reformado de inmediato para permitir excepciones o deslindes amplios en medidas políticas claves referentes al cambio climático y el bien público. De lo contrario las disputas comerciales pueden disuadir a los gobiernos de aplicar leyes nuevas para resolver problemas vitales. Los futuros tratados comerciales deben tratar el comercio en bienes y en servicios en formas comparables que reconozcan el valor de la reglamentación para el interés público.

Manufactura – El TLCAN estimuló una reorganización significativa de las manufacturas en América del Norte, sobre todo en los sectores automotriz, de vestuario y electrónico. Estos cambios expansión comercial y de inversiones, pero también condujo a pérdidas de empleos inadecuadamente enfrentados por las medidas de ajuste comercial. Desde 2000, arguye Enrique Dussel Peters, las manufacturas norteamericanas han tenido problemas para competir a nivel mundial. La región de América del Norte ha perdido más de una cuarta parte de sus empleos en el sector manufacturero; esta tendencia descendente ya se había manifestado antes de la actual recesión.

Los tres países del TLCAN necesitan desarrollar una nueva estrategia regional para competir eficazmente con otros exportadores de manufacturas, principalmente China. Este esfuerzo debe tomar en serio la promesa de integración regional del TLCAN ampliando la cooperación económica, aumentando el financiamiento para el desarrollo en las industrias estratégicas (con la ayuda de un Banco de Desarrollo de América del Norte –NADBANK- revitalizado) y permitiendo a los gobiernos tomar medidas para asegurar que en el futuro, la expansión manufacturera supere el actual “desarrollo por enclaves” y construya vínculos genuinos con la economía general.

Agricultura – El TLCAN ha producido impactos socioeconómicos y ambientales graves sobre México debido a la extrema desventaja en el desarrollo de la agricultura entre Estados Unidos y México. El gobierno mexicano no aprovechó los periodos de transición incorporados al programa de liberalización del TLCAN, ni atrajo la inversión pública esperada en proyectos de elevación de rendimiento como el de irrigación. Aparte de prórrogas en los periodos de transición, las estipulaciones del TLCAN omitieron tomar en cuenta los atrasos o aliviar la desorganización social y económica en este sector que se derivaría de la liberalización rápida y absoluta.

En consecuencia, México enfrenta una pobreza rural extrema, pérdida de medios de subsistencia en las zonas rurales, creciente dependencia alimentaria y emigración significativa desde esas zonas rurales. Las reformas deben dirigirse a resolver las asimetrías continuas en el desarrollo agrícola tomando conceptos de otras negociaciones comerciales, afirma Timothy A. Wise. De la OMC, México necesita tomar un “tratamiento especial y diferenciado” libre de la liberalización total, y defenderse de disparos

en importaciones mediante un “mecanismo especial de salvaguarda”. De la integración europea, el NADBANK necesita tomar la inversión en proyectos elevadores de la productividad para estimular el desarrollo agrícola. Por último, los gobiernos necesitan resolver los fracasos persistentes del mercado, tales como las consecuencias externas ambientales de la agricultura industrializada y los altos niveles de concentración en los mercados.

Inversión – Se dio la polémica sobre el Capítulo 11 del TLCAN para la inversión desde que se supo, luego de entrar en vigor el tratado, que éste otorga a inversionistas extranjeros el derecho de demandar a los gobiernos por actos que árbitros internacionales consideren injustos, discriminatorios o “equivalentes a la expropiación” con los cuales se impida el derecho de los inversionistas a obtener utilidades. Lo anterior ha provocado una amplia gama de amenazas de inversionistas de demandar y demandas ya presentadas contra gobiernos, muchas de ellas por reglamentos ambientales o de salud.

El TLCAN faculta a la Comisión de Libre Comercio –formada de representantes a nivel de gabinete de cada estado del TLCAN– para emitir interpretaciones del tratado que son vinculantes para los tribunales. Como señala Gus Van Harten, éste es un instrumento importante para aclarar el tratado, que no requeriría reabrir el tratado y podría limitar demandas contra medidas no discriminatorias para el bien público, y establecer arbitraje inversionista-estado como un recurso excepcional después de haberse agotado otros. Otras acciones administrativas podrían limitar apropiadamente la discrecionalidad de los tribunales y asegurar paneles de árbitros más independientes y justos con conocimientos expertos en políticas. Algunas reformas, como eliminar el régimen inversionista-estado del tratado, requieren reabrir el tratado, como también lo harían las reformas a las restricciones del capítulo de inversión al empleo limitado de controles de capital, clave para el manejo de crisis financieras, y los requisitos de desempeño, que han demostrado su utilidad para estimular la transferencia de tecnología y el desarrollo local.

Propiedad Intelectual (PI) – Si bien las disposiciones del TLCAN sobre PI han introducido algunas restricciones que rebasan el acuerdo ADPIC* de la Organización Mundial de Comercio, el problema principal para México no es el TLCAN, sino la adopción por el gobierno mexicano de reglas de PI que hacen más difícil la difusión y uso amplio de la innovación dentro del país. De acuerdo con Kenneth Shadlen, México todavía tiene así un espacio significativo dentro del TLCAN para políticas con las cuales adoptar reformas importantes, como otorgar patentes de uso secundario y revertir las últimas reformas que restringen el uso de licencias obligatorias para obtener precios reducidos en medicamentos.

Dicho esto, algunas reformas importantes requerirían cambios al TLCAN, como el permitir la importación paralela de medicamentos de patente menos costosos de un tercer país, procedimiento permitido conforme al ADPIC. Finalmente, México necesita fortalecer las capacidades de innovación de los actores locales, un esfuerzo que podría ser fomentado con una mayor cooperación regional hacia la investigación y desarrollo y también con el

financiamiento a través de un NADBANK fortalecido u otras instituciones regionales.

Ambiente – Esta es una de las pocas áreas en donde hay consenso para introducir reformas modestas con base en el acuerdo del 10 de mayo en Estados Unidos y las revisiones subsecuentes de los tratados con Perú, Panamá y Colombia. Estos cambios –incorporar un capítulo ambiental en donde las violaciones serían objeto de sanciones exigibles– serían un primer paso importante, aunque pequeño.

El daño ecológico derivado de la expansión comercial en América del Norte es vasto. El gobierno mexicano estima el costo de la degradación ambiental en un 10% del PIB anual. América del Norte necesita reformas más completas al clausulado ambiental del TLCAN para asegurar una mejoría gradual de las normas ambientales y su cumplimiento en los tres países, escribe Kevin P. Gallagher. Necesita instituciones con financiamiento más amplio para la resolución de problemas crónicos. Más allá del capítulo ambiental, el TLCAN también necesita reformas a sus reglas de inversión, para asegurar que los gobiernos tengan el derecho a exigir transparencia y cumplimiento de las medidas ecológicas; a sus reglas de PI para promover la transferencia de tecnologías verdes y un reparto adecuado de los beneficios, y el acuerdo sobre servicios que permita excepciones para reglas en bien del público especialmente en el grado en que se relacionen con el cambio climático.

Trabajo – El acuerdo paralelo al TLCAN sobre el trabajo, el primero de su clase en un tratado comercial, tuvo el propósito expreso de promover una convergencia que fomentara mejores estándares o normas laborales en América del Norte. Hay muy poca evidencia de que esto se haya concretado, y por esta razón el acuerdo laboral paralelo ha sido objeto de reformas en acuerdos subsiguientes. Sería valioso incorporar estas reformas al TLCAN, ya que reconocerían los estándares fundamentales de la OIT y establecerían mecanismos de exigibilidad que asegurarían su más fácil y mayor cumplimiento. Las reformas también fortalecerían el financiamiento y las facultades de la Comisión Laboral establecida por el TLCAN. Christian Weller argumenta que Estados Unidos ganaría con las mejoras de las normas o estándares laborales mexicanos, ya que los investigadores han demostrado que los bajos estándares contribuyen a los déficits comerciales, primordialmente porque los mayores ingresos en los países socios comerciales crean un aumento de la demanda de artículos de Estados Unidos.

* ADPIC = Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, N. de la T.

Migración – Cuando nació el TLCAN la promesa era que la prosperidad económica capacitaría a México “exportar bienes, no personas”. Sin embargo la migración de México a Estados Unidos se ha más que duplicado desde entonces, empujada por la débil creación de empleos en México y la intensa demanda de mano de obra inmigrante en Estados Unidos e inafectada por las crecientes medidas de control fronterizo. El TLCAN liberalizó el comercio de bienes, servicios e inversión pero no de mano de obra.

Es improbable que la situación sea resuelta por próximas reformas al TLCAN, pero algunas medidas podrían producir una diferencia de acuerdo con Rodolfo García Zamora. El gobierno mexicano necesita convertir la creación de empleos en la más alta prioridad de sus políticas económicas, concentrando atención especial en las regiones deprimidas. Las instituciones financieras regionales, como un NADBANK revitalizado, deben definitivamente auxiliar este esfuerzo. Las reformas a las disposiciones agrícolas del TLCAN, ya delineadas, pueden desacelerar el flujo relativamente reciente de migrantes del campo mexicano. Las reformas a las disposiciones del TLCAN referentes a derechos laborales deben incluir protecciones a los derechos de los migrantes. Finalmente, Estados Unidos necesita una reforma migratoria comprensiva que descriminalice el flujo de trabajadores, que es resultado directo de las políticas económicas guiadas por el TLCAN.

El reconocimiento oficial de la necesidad de reformar el TLCAN, así como el modelo para tratados comerciales de Estados Unidos, será muy bienvenida. Se requerirá la presión continua de la sociedad civil para asegurar que estas reformas profundicen lo suficiente para producir cambios significativos.

Para acceso al informe completo (en inglés):
<http://www.bu.edu/pardee/files/2009/11/Pardee-Report-NAFTA.pdf>

Para consultar investigaciones sobre los impactos del TLCAN en México y otros lugares:
http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/MexicoUnderNafta.html

NOTAS

- 1 Conferencia sobre Comercio Justo de Ohio, 28 de febrero de 2008,
http://www.citizenstrade.org/pdf/OFCT_%20PresPrimaryTradeQuestionnaire_Obama_022008.pdf.
- 2 Para una apreciación clara de los impactos económicos del TLCAN, véase Blecker, Robert (2003), "The North American Economies alter NAFTA: A Critical Appraisal" ("Las Economías Norteamericanas después del TLCAN: Una Evaluación Crítica"), *International Journal of Political Economy* 33, no. 3 (2003): 5-27. Para una revisión de los impactos económicos del TLCAN en México véase Zepeda, Eduardo, Timothy A. Wise, and Kevin P. Gallagher (2009), *Rethinking Trade Policy for Development*:

Publicado por el Programa de las Américas, copyright © 2009, todos derechos reservados.

The Americas Program

Cita recomendada:

Kevin P. Gallagher and Timothy A. Wise, "Hacia una Reforma de la Política Comercial para América del Norte: Las lecciones del TLCAN," Programa de las Américas Comentario (Washington, DC: Center for International Policy, 8 de diciembre de 2009).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/6623>

Información de producción:

Escritor: Kevin P. Gallagher and Timothy A. Wise
Traducción: María Soledad Cervantes Ramírez
Redacción: Laura Carlsen
Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz

Lessons from México Under NAFTA (Una Reconsideración de la Política Comercial para el Desarrollo: Lecciones de México Bajo el TLCAN), Carnegie Endowment for International Policy, Enrique Dussel Peters, Luis Miguel Galindo Paliza, Eduardo Loria y Michael Mortimore, *Inversión Extranjera Directa en México: Desempeño y Potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial*. Siglo XXI, 2007, Secretaría de Economía y UNAM, México; y Gallagher, Kevin P., and Lyuba Zarsky (2007), *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley (La Economía de Enclave: La Inversión Extranjera y el Desarrollo Sostenible en el Silicon Valley de México)*, Cambridge: MIT Press.

- 3 El Grupo de Trabajo abordó los capítulos de servicios (Robert Stumberg), manufactura (Enrique Dussel Peters), agricultura (Timothy A. Wise), inversión (Gus Van Harten), propiedad intelectual (Kenneth Shadlen), ecología (Kevin P. Gallagher), trabajo (Christian Weller) y migración (Rodolfo García Zamora). Aunque ésta no es de ninguna manera una lista completa de las áreas del tratado que ameritan revisión y reformas, estas áreas relevantes han sido objeto de debates significativos desde la entrada en vigor del TLCAN.

Kevin P. Gallagher es profesor en el departamento de relaciones internacionales de la Universidad de Boston e investigador adjunto en el Instituto Mundial para el Desarrollo y el Ambiente (Global Development and Environment Institute, GDAE) en la Universidad de Tufts.

Timothy A. Wise es Director del Programa de Investigación y Políticas del GDAE en la Universidad de Tufts.

PARA MAYOR INFORMACIÓN:

Ataque contra sindicato mexicano revela deficiencias en TLCAN

<http://www.ircamericas.org/esp/6541>

Urgente Revisar y Renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

<http://www.ircamericas.org/esp/6432>