

## LOS SECTORES DIFICILES

Las enormes dificultades que plantearon en la negociación algunos sectores como la agricultura, la industria automotriz, la textil y los energéticos, se deben principalmente a que en los tres países este tipo de ramas productivas juegan un papel sumamente importante ya sea en términos de generación de empleo, exportaciones, ingreso de divisas, avance tecnológico o incluso soberanía nacional. Es decir, en los llamados sectores difíciles se conjuntan una serie de condiciones de índole económica, política, social e incluso histórica (como el caso del petróleo en México), que vuelven sensibles los temas de negociación. Por lo tanto, cada uno de los tres países involucrados en el TLC buscó la liberalización del mercado, pero tratando de evitar afectar esos intereses o sectores especiales.

### El sector automotriz

El sector automotriz juega un papel clave en cada uno de los tres países ya que es uno de los grandes generadores de empleos y es considerado como uno de los pilares para el avance tecnológico e industrial de una nación. Además, esta rama de actividad se encuentra integrada con otras industrias como son la de autopartes, vidrio, plástico, hule, electrónica y metalmecánica. Al mismo tiempo, el sector automotriz está estrechamente relacionado con ramas productivas como la del transporte y la construcción, que demandan sus productos. En suma, la industria automotriz tiene una enorme importancia económica y política en la actividad productiva de un país. Desde hace más de dos décadas la industria automotriz a nivel mundial ha venido experimentado grandes cambios en sus sistemas de producción, organización, administración y comercialización, factores que fueron el componente central durante la negociación del TLC. Por ello, un

proceso de integración del mercado automotriz en América del Norte tendría que buscar conciliar los intereses particulares de cada una de las naciones involucradas en el TLC con las nuevas tendencias que se experimentan a nivel mundial en este sector para aprovechar las diferentes ventajas y costos que ofrecen cada uno de los países y crear las condiciones que permitan elevar la competitividad de la zona.

En México, el sector automotriz es sumamente importante ya que proporciona empleo a cerca de 400,000 personas, divididas en diversas ramas como la industria terminal, la de autopartes, la maquiladora y las distribuidoras. En los últimos años el sector automotriz nacional se ha convertido en uno de los sectores prioritarios para el desarrollo del país, ya que representa cerca del diez por ciento del personal ocupado en las manufacturas y es la segunda rama de actividad más importante después del sector petroquímico en términos de su aportación al producto interno bruto.<sup>1</sup> Por lo que respecta al comercio exterior con Estados Unidos, México realizó cerca de un tercio de su comercio total en este rubro en 1990, generando un monto de divisas importante para nuestro país.<sup>2</sup> A diferencia de Estados Unidos y Canadá, la industria automotriz mexicana conoció una fuerte expansión durante los últimos tres años debido al Decreto Automotriz que tuvo por objeto fomentar la exportación. Por otra parte, la recuperación económica que el país ha venido experimentando también fue un factor importante para incrementar las ventas internas y, de hecho, 1991 se constituyó como un año record para la producción de automóviles en nuestro país.

Para Estados Unidos, la industria automotriz se constituía como un tema sumamente sensible en la negociación ya que este sector venía enfrentando serios problemas de competitividad y sobrecapacidad desde hace más de una

década. A partir de la crisis petrolera en 1973, la industria automotriz norteamericana comenzó a perder su posición de predominio ya que los consumidores reorientaron su demanda hacia autos más compactos y más eficientes en el consumo de combustible. Esto propició que la industria japonesa (pionera en los nuevos desarrollos tecnológicos y las nuevas formas de organización del trabajo en la industria automotriz) pudiera conquistar rápidamente el segmento de autos pequeños en Estados Unidos.<sup>3</sup> A partir de finales de la década de los setenta la industria norteamericana comenzó a realizar esfuerzos importantes para recuperar su competitividad en el mercado automotriz. A pesar de esto, no logró disminuir la constante penetración de los productos automotrices provenientes del sudeste asiático. Este hecho provocó que el gobierno norteamericano reviviera viejas prácticas proteccionistas. Durante la década de los ochenta, Estados Unidos obligó a constructores japoneses a limitar la exportación de sus productos al mercado norteamericano bajo la amenaza de que si no cumplían con esta norma se les aplicarían sanciones mucho más severas para acceder al mercado norteamericano. En 1991 los tres grandes fabricantes norteamericanos de automóviles enfrentaron una de las peores crisis en su historia debido, en parte, a factores de coyuntura como la guerra de Golfo Pérsico, que incrementó el precio de los combustibles, y a la recesión que experimentó la economía estadounidense pero, sobre todo, debido a la incapacidad de contrarrestar los productos automotrices provenientes del lejano oriente. Algunos fabricantes como la General Motors anunciaron pérdidas billonarias y el cierre de diversas plantas ubicadas principalmente en Estados Unidos y Canadá. Para los tres grandes constructores de automóviles norteamericanos, el TLC venía a representar una buena oportunidad para reorganizar su industria automotriz ya que con una combinación adecuada de costos, tecnología y mano de obra capacitada que ofrecían en su conjunto los tres países, el sector automotriz en

América del Norte podría elevar notablemente su competitividad. Sin embargo, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones la principal preocupación de los fabricantes norteamericanos consistía en frenar a toda costa una mayor penetración de los constructores asiáticos y por ello exigían reglas de origen elevadas para impedir que México se convirtiera en un trampolín para la exportación de los productos de esos países.

Los constructores de automotores no fueron los únicos que presionaron para imponer sus condiciones. Otros actores sociales, como son los sindicatos de la industria automotriz norteamericana y canadiense también buscaron defender sus intereses y sobre todo impedir que las plantas armadoras y productoras de autopartes se trasladaran hacia México para aprovechar los menores costos salariales. Los poderosos sindicatos, como la United Auto Workers de Estados Unidos, habían declarado una virtual guerra al TLC, ya que afirmaban que, con la firma del tratado, se generaría una gran pérdida de empleo en Estados Unidos. Las asociaciones sindicales norteamericanas intentarían aprovechar el año electoral de 1992 para sesgar en su favor la crisis por la que atrevesaba el sector automotriz en ese país.

Canadá vivía problemas semejantes a los de Estados Unidos ya que ese país atravesaba también por una fuerte recesión interna que afectaba al sector automotriz. La industria automotriz canadiense se encontraba plenamente integrada con la de Estados Unidos y los problemas que experimentaban los constructores norteamericanos también afectaban de manera negativa a Canadá. Como se mencionó con anterioridad, algunos constructores estadounidenses habían anunciado que cerrarían varias plantas de fabricación situadas en territorio canadiense. Los sindicatos de la industria automotriz en Canadá, al igual que los

norteamericanos, se oponían a la firma del TLC ya que querían evitar el cierre y el traslado de plantas automotrices y de autopartes a México. Además, al momento en que los tres países se encontraban negociando el TLC, los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Canadá en el sector automotriz se incrementaron ya que la administración norteamericana impuso un impuesto compensatorio a Honda, un fabricante de autos japonés instalado en Ontario (que exportaba la mayor parte de su producción a Estados Unidos), por considerar que sus productos no cumplían con el cincuenta por ciento de contenido regional para acceder libremente al mercado norteamericano.

Las presiones en la negociación para el equipo negociador mexicano México no sólo vinieron del exterior sino también del interior del país. Los fabricantes europeos y japoneses instalados en el territorio nacional intentaron hacer valer sus puntos de vista para que el gobierno mexicano no aceptara reglas de origen demasiado elevadas que dificultaran sus exportaciones hacia el mercado estadounidense. Además, el gran reto de la negociación para el gobierno mexicano consistía no sólo en poner de acuerdo a los diversos fabricantes que operaban en el país, sino también en encontrar fórmulas que permitiesen mantener y atraer inversión adicional hacia el sector. Este, a final de cuentas, era el propósito central del tratado.

El sector automotriz se constituyó como un sector sumamente sensible y conflictivo, no solo por la importancia que tiene en la generación de empleo, sino también por los aspectos tecnológicos que de él se derivan. A continuación se exponen algunas de las transformaciones más importantes que ha tenido este sector y que tuvieron que ser tomadas en cuenta durante la negociación del TLC.

## Tendencias de la industria automotriz a nivel mundial

A partir de los años setenta la industria automotriz ha sufrido grandes transformaciones organizativas y tecnológicas que son la razón por la cual se estancó la industria norteamericana. Dos tipos de cambios han revolucionado los procesos de producción: 1) avances tecnológicos en rubros como la automatización y la electrónica, que se han visto acompañados de una reorganización técnica y social de los procesos de producción y; 2) modificaciones en la estructura regional de la producción para responder a los retos de globalización. Los avances tecnológicos en áreas como la electrónica y la automatización han sido decisivos en la reorganización de la industria automotriz ya que muchos de los procesos que antes eran intensivos en la utilización de mano de obra han sido suplantados por procesos automáticos, lo que también ha transformado a los sistemas de diseño, producción y almacenamiento. Sin embargo, la verdadera revolución en la industria automotriz consiste en una modificación en la organización del trabajo que busca, ante todo, reducir al mínimo los errores en la producción. Los nuevos sistemas de producción se basan en sistemas de calidad total, lo que ha propiciado una mayor calificación de la mano de obra y un involucramiento del trabajador en la toma de decisiones para detectar y evitar errores en cualquier etapa de la producción. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes en la nueva organización del trabajo consiste en haber logrado concentrar todos los pasos de la manufactura en el montaje final, produciendo únicamente las partes requeridas y estableciendo nuevas relaciones con proveedores que deben fabricar componentes y entregarlos en tiempos precisos y con una calidad uniforme. Los efectos de los cambios en la organización del trabajo se vieron reflejados en un incremento notable de la productividad. Como lo señala James Womack, gracias a esta nueva filosofía y

organización del trabajo los productores japoneses pudieron producir un vehículo con una especificación dada y con alta calidad con solamente la mitad de horas de las que requerían los productores norteamericanos en promedio.<sup>4</sup>

Un segundo cambio muy importante consiste en la regionalización e internacionalización de la producción. A partir de los años setenta los constructores de automotores han cerrado algunas fabricas ubicadas en centros tradicionales de producción automotriz como Estados Unidos y Europa pero han abierto nuevas plantas en otras regiones como Asia y América Latina, buscando aprovechar de manera más eficiente las ventajas comparativas (como mano de obra o insumos entre otros) que ofrecen otros países. Este fenómeno ha generado una internacionalización de la producción ya que muchos vehículos automotores fabricados en un determinado país dependen en gran medida de partes y componentes fabricados en otros países. La globalización de la producción y los nuevos requerimientos de los mercados han cambiado completamente la estrategia de las empresas constructoras y la dinámica de la competencia, lo que a su vez ha generado la multiplicación de acuerdos de colaboración, alianzas y coinversiones para nuevos proyectos de desarrollo tecnológico. Pese a la multiplicación de este tipo de acuerdos de cooperación, la competencia entre los diversos constructores de automotores se ha intensificado y, de hecho, es muy común encontrar empresas que colaboran conjuntamente en algún mercado o en algún proyecto tecnológico y que, sin embargo, son fuertes competidoras en otros áreas o mercados.<sup>5</sup>

Una mayor liberalización en el sector automotriz tenía mucho sentido por sí misma para los tres países. El TLC vendría a formalizar el inicio de un proceso de integración que ya se venía gestando desde hace más de una década y

confirmaría las tendencias que apuntaban hacia la conformación de tres grandes bloques productores de automóviles: uno situado en el sudeste asiático, el otro en Europa y el tercero en América del Norte. Estados Unidos quería recuperar su competitividad en el mercado automotriz a nivel mundial y una de las mejores maneras de realizarlo sería justamente aprovechando la complementariedad económica que ofrecían los tres países. México jugaría un papel muy importante en este nuevo esquema ya que, en nuestro país, la reestructuración que se dio en el sector automotriz a mediados de la década de los ochenta había propiciado la creación de plantas automotrices de gran avance tecnológico y generado una mano de obra calificada, capaz de asimilar, con una inusitada rapidez, las nuevas técnicas de producción. Los constructores instalados en México habían demostrado que podían fabricar vehículos automotores con costos más bajos que los de otros países (incluyendo los del sudeste asiático) y con niveles de calidad que eran reconocidos a nivel mundial. Sin embargo, México aun necesitaba efectuar una adaptación importante en el sector automotriz ya que coexistían plantas altamente exportadoras y de gran avance tecnológico con fábricas antiguas diseñadas para responder a un mercado interno y protegido durante varias décadas.

El TLC requería de una serie de condiciones adicionales para poder lograr una liberalización completa en este sector. La agenda de negociaciones en el tratado buscaba la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, una mayor armonización o supresión de las distintas reglamentaciones internas y convenios bilaterales que rigen a este sector en cada país, el establecimiento de reglas de origen claras para determinar cuales serían los productos que gozarían de trato preferencial y la creación de mecanismos que permitieran promover la inversión extranjera en este rubro.

## Restricciones para la negociación

En los tres países existen reglamentaciones internas o convenios bilaterales que norman el acceso a los mercados y la producción automotriz. En Estados Unidos existe un convenio sobre el uso eficiente de combustible, mejor conocido como CAFE (Corporate Average Fuel Economy), que se aplica a los autos de importación. Además, en 1965 se firmó un convenio sectorial entre Estados Unidos y Canadá denominado Autopact bajo el cual se han establecido las reglas para promover un mercado de libre comercio en el sector automotriz entre los dos países. El Autopact fue complementado por el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre los dos países en 1989. En Canadá, además del Autopact y del Acuerdo de libre Comercio, existe otra reglamentación conocida como Programa de Remisiones Arancelarias. En México, el sector automotriz se encuentra reglamentado por el Decreto para el Fomento y la Modernización de la Industria Automotriz así como por el Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Manufacturera de Vehículos de Autotransporte.

## Restricciones en Estados Unidos

En Estados Unidos los automóviles importados acceden al mercado norteamericano pagando un arancel del 2.5 por ciento y las autopartes tienen una estructura impositiva que varía entre el 2.5 y el 6 por ciento. Pese a que los aranceles no son muy elevados, durante las dos últimas décadas, las sucesivas administraciones norteamericanas habían establecido una serie de medidas proteccionistas que dificultan el acceso al mercado estadounidense. De esta manera, países como Japón habían tenido que aceptar una "limitación voluntaria"

en la exportación de sus automóviles al mercado norteamericano para no verse sancionados con otras medidas más restrictivas. Otra de las normas impuestas por el gobierno de Estados Unidos en 1986 consistió en la aplicación del "Chicken Tax", impuesto arancelario del 25 por ciento a las camionetas y camiones ligeros para impedir una mayor penetración de los productos provenientes del sudeste asiático. Este impuesto también afectó a México ya que, en el segmento de camiones ligeros, los productos mexicanos estaban ganando participación en el mercado norteamericano. La norma CAFE constituye otra barrera de acceso ya que obliga a los productores de automotores en Estados Unidos a establecer dos diferentes promedios en el consumo de combustible: una norma es aplicada para los automóviles fabricados en Estados Unidos y otra norma, mucho más estricta, para los automóviles de importación que no contengan un 75 por ciento de integración norteamericana. James P. Womack afirma que esta reglamentación fue introducida en 1975 como una recompensa a los sindicatos automotrices norteamericanos que apoyaron la política de energía y conservación. La intención de los promotores de la norma CAFE era impedir que las tres grandes compañías automotrices norteamericanas trasladaran su producción de vehículos compactos (y por ende más eficientes en el consumo de combustible) fuera de Estados Unidos.<sup>6</sup> La cláusula CAFE tuvo como consecuencia directa que los fabricantes norteamericanos no aprovecharan de manera eficiente las oportunidades que brindaba México y solo trasladaron a nuestro país la producción de automóviles de mayor cilindrada, pese a que México estaba en condiciones de producir autos compactos con precio y calidad similares a los del sudeste asiático. Durante las negociaciones del tratado, era necesario eliminar la cláusula CAFE y el "Chicken Tax" para que los productos fabricados en México pudieran recibir trato nacional, es decir, que no fueran considerados como productos importados.

## Autopact y Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá

Otras restricciones importantes para acceder de manera libre al mercado estadounidense y canadiense están contempladas en el Autopact. Con este acuerdo sectorial firmado en 1965 se logró un libre acceso entre ambos países para la exportación e importación de vehículos automotores, camiones y autobuses. En Estados Unidos una empresa puede importar de Canadá vehículos libres de cualquier arancel si cumplen con el 50 por ciento de integración de materiales y/o valor de procesamiento originados en la región. En Canadá las empresas miembros del Autopact, que incluyen autopartes y constructores, pueden exportar sus productos a Estados Unidos libres de aranceles (aunque sean vehículos importados de terceros países ajenos al acuerdo de libre comercio) siempre y cuando cumplan con dos condiciones: 1) el valor de sus ventas en el mercado canadiense debe de representar por lo menos el 75 por ciento; y 2) El porcentaje de contenido canadiense debe ser por lo menos equivalente al obtenido en el año de 1964 (año que se tomó como referencia para firmar el Autopact) y cumplir con un valor agregado canadiense de 60 por ciento. A partir de la firma del Autopact, el gobierno canadiense también buscó estimular a las empresas japonesas y europeas para que cumplieran en el mediano plazo con los requisitos que imponía el acuerdo sectorial y estableció un programa de remisiones arancelarias temporales -mejor conocido como "draw backs"- que devolvían el arancel pagado por sus importaciones siempre y cuando cumplieran con algunas condiciones de producción y de exportación.

Los arreglos establecidos en el Autopact fueron tomados como base para negociar el capítulo automotriz del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. En términos generales ese acuerdo retoma una gran parte de lo

anteriormente negociado en el Autopact aunque se establecen restricciones adicionales. La primera restricción consistió en la eliminación inmediata del programa canadiense de devolución de impuestos (draw backs) sobre los productos japoneses y europeos que se exportaran al mercado norteamericano. Pero, además, el acuerdo fue mucho más allá de esta simple cláusula ya que, después de 1998, los canadienses deberían eliminar todo tipo de apoyo aún cuando los constructores exportaran sus vehículos a terceros países, ajenos al acuerdo. El acuerdo también reforzó las reglas de origen, dificultando el acceso al mercado norteamericano para los productos de terceros países. Es decir, los productores de otros países ajenos a la región ya no recibirían ningún incentivo para la exportación de sus productos a Estados Unidos y además tendrían que cumplir con reglas de origen mucho más estrictas para evitar sanciones como las que se le impusieron recientemente la planta de Honda establecida en Canadá.<sup>7</sup> Otra de las cláusulas importantes del acuerdo es que ninguna nueva compañía automotriz que quisiera instalarse en el mercado canadiense después de 1989 sería elegible para recibir los beneficios contemplados dentro del ALC.

#### El sector automotriz mexicano y sus restricciones

En los últimos cuatro años la industria automotriz nacional conoció un crecimiento sostenido tanto en la exportación de sus productos como a nivel interno. Varios hechos explican este fenómeno. En 1983 el gobierno mexicano, presionado por la balanza de pagos, expidió un decreto por medio del cual se obligaba a la industria automotriz a reducir el déficit comercial. Aunque el decreto no constituyó el incentivo más adecuado para fomentar la exportación de vehículos, las condiciones generales de la economía llevaron a que México se convirtiera en un lugar atractivo para la instalación de nuevas plantas, ultramodernas, dedicadas a

la exportación que, sin embargo, coexistían con las viejas fábricas concebidas para otra época y orientadas hacia un mercado protegido. Hacia finales de 1988, el país ya se encontraba encaminado en la reforma estructural y en la liberalización de la economía; sin embargo, pese al auge exportador, la industria automotriz se encontraba al margen de esta tendencia. En 1989 se expidieron dos nuevos decretos para la industria automotriz y de vehículos de autotransporte que establecieron los primeros pasos para una liberalización gradual en este sector.

El objetivo central de los decretos automotriz y de autotransporte era el de mejorar la competitividad de la industria para que esta última siguiera penetrando los mercados externos. Como resultado de ambos decretos, se otorgó un mayor margen de maniobra a los constructores para determinar los vehículos y modelos que desearan producir en México y se incrementó la flexibilidad en la producción al sustituir la regla de incorporación de partes específicas en la fabricación de vehículos por una nueva norma de valor agregado nacional que se aplica a los productos finales. La instrumentación de esta medida permitió que los fabricantes tuvieran mayor libertad para determinar qué componentes comprarían en el mercado nacional y cuales serían importados. Las reglas para la inversión extranjera también fueron flexibilizadas al permitir una participación de 100 por ciento de capital extranjero en las ensambladoras de automóviles. Sin embargo, el gobierno mantuvo restricciones en cuanto al porcentaje de integración nacional y cada constructor debía asegurarse que sus productos terminados incorporaran por lo menos el 36 por ciento de insumos provenientes de proveedores nacionales. Por lo que concierne a la estructura arancelaria, las importaciones de autopartes eran gravadas con una arancel que variaba entre el 10 y el 20 por ciento, mientras que los vehículos importados enfrentaban un arancel que podía llegar hasta el 20 por ciento.

Otra de las novedades de los decretos automotrices de 1989 consistió en que los fabricantes nacionales podrían importar vehículos siempre y cuando se cumplieran con dos condiciones: 1) solo podrían importar vehículos las empresas que tuvieran un superávit comercial y por cada peso que gastaran en la importación deberían exportar 2.5 pesos en 1991, 2.0 pesos en 1992 y 1993, y 1.75 pesos de 1994 en adelante; 2) el tope máximo de importaciones no debería de exceder el 15 por ciento del volumen de ventas internas. Por lo que respecta a vehículos de autotransporte (camiones pesados, tractocamiones y autobuses) se determinó que las empresas instaladas en México podrían realizar importaciones de vehículos para complementar su oferta en el mercado nacional siempre y cuando el valor de las importaciones no excediera el valor doméstico generado por las empresas. Sin embargo, todas las restricciones a la importación de autobuses fueron eliminadas en 1991, las relativas a los tractocamiones terminarían a principios de 1993 y las de camiones pesados en 1994.<sup>8</sup> La liberalización en el sector de autotransporte buscaba, ante todo, una disminución en los costos de transporte de mercancía dentro del territorio nacional para favorecer las exportaciones mexicanas.

El decreto automotriz cumplió con los dos objetivos trazados ya que en 1990 y 1991 las ventas internas se incrementaron sustancialmente y las exportaciones continuaron creciendo pese a la recesión por la que atravesaba Estados Unidos. Pero la negociación del TLC exigía una mayor liberalización en el sector automotriz para alcanzar los objetivos de un mercado de libre comercio.

## Las posturas encontradas durante la negociación

Después de casi año y medio de discusiones y negociaciones que se llevaron a cabo tanto a nivel interno como con los otros dos países involucrados en el TLC, los equipos negociadores de las tres naciones no habían podido encontrar bases de acuerdo que conciliaran las diferentes posturas. Cinco temas habían empantanado la negociación: 1) el porcentaje de componentes y valor agregado nacional que debían de incorporar los automóviles; 2) la cláusula mexicana que exigía mantener una balanza comercial superavitaria para poder importar automóviles; 3) los periodos de desgravación y de transición que debería tener la industria automotriz antes de acceder a un mercado de libre comercio; 4) los mecanismos para determinar las reglas de origen que permitieran definir la procedencia de los automóviles y de las autopartes y; 5) la libre importación de vehículos por parte de particulares.

El problema del porcentaje de valor agregado y la liberalización del sector automotriz mexicano están íntimamente ligados. Estados Unidos y Canadá consideraban que su mercado automotriz estaba mucho más liberalizado que el mexicano y por lo tanto exigían que nuestro país eliminara las barreras al comercio lo más rápidamente posible. La postura canadiense y norteamericana buscaba que, después de la firma del tratado, México disminuyera inmediatamente el porcentaje de valor agregado al 30 por ciento (en vez del 36 por ciento) y que en un plazo de diez años esta restricción se fuera reduciendo paulatinamente hasta alcanzar una tasa de cero por ciento. Por su parte, el gobierno mexicano quería un periodo de transición más largo para que la industria de autopartes tuviera la oportunidad de ajustarse y producir con estándares y calidad parecidos a los internacionales. Si se eliminaba demasiado rápido la cláusula de valor

agregado nacional podían surgir dos consecuencias negativas: 1) acrecentar el deterioro comercial que se venía registrando en el rubro de autopartes ya que las importaciones de material de ensamble crecieron a una tasa anual promedio del 50 por ciento entre 1985 y 1990;<sup>9</sup> y 2) provocar el cierre o la quiebra de muchas industrias de autopartes ya que esta rama no había efectuado una modernización tecnológica como la industria terminal. En este sentido, la postura mexicana consistió en proponer un periodo de transición de 15 años en el cual se mantendría el 36 por ciento de valor agregado en la producción automotriz nacional durante los cinco primeros años y a partir de ese momento se reduciría paulatinamente durante un periodo de 10 años hasta alcanzar una tasa cero. Es decir, el gobierno mexicano quería un periodo de transición de 15 años y mantener el porcentaje de integración nacional durante los cinco primeros años.

El gobierno norteamericano también buscó que México liberalizara la importación de autos usados provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, las armadoras instaladas en nuestro país se oponían a esta medida ya que la importación de autos usados provocaría una caída en las ventas de autos nuevos que se produjeran en México, lo que iría en detrimento de sus intereses. Además, las compañías instaladas en México también se oponían a que los particulares pudieran importar directamente automóviles procedentes de Estados Unidos y Canadá donde los precios de los vehículos son muy inferiores.

Otro de los puntos de conflicto fue la cláusula mexicana que establecía que solo las armadoras nacionales podrían importar automóviles y esto siempre y cuando mantuvieran una balanza superavitaria. La máxima liberalización en este régimen se daría en 1994 cuando por cada peso de importación se tendrían que exportar 1.75 pesos. Por lo que concierne a las autopartes, la relación debería ser

de un peso de importación por cada peso de exportación. El objetivo de la estrategia del gobierno mexicano era mantener una balanza comercial superavitaria ya que en el periodo de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta la industria automotriz se constituyó como la causa principal de los déficits comerciales. Sin embargo, esta cláusula no era aceptable para Estados Unidos ni para Canadá. Uno de los rubros que continuamente habían contribuido a deteriorar la balanza comercial de Estados Unidos era la importación de productos automotrices provenientes del sudeste asiático. De hecho, en 1989 el déficit comercial en el rubro automotriz alcanzó los 30 mil millones de dólares con Japón; cerca de 11 mil millones con Canadá; y de 500 millones de dólares con México.<sup>10</sup> La postura canadiense y norteamericana en este asunto era que la relación de compensación debía ser de 0.75 pesos de exportación por cada peso de importación, es decir, que de entrada los norteamericanos y los canadienses no aceptaban ningún superavit mexicano en la balanza comercial y, peor aún, exigían que esta se volviera deficitaria para favorecer sus exportaciones.

Las reglas de origen sin duda fueron el punto crítico y el tema más debatido durante las negociaciones. En la determinación de las reglas de origen no solo existían posiciones encontradas entre los tres países sino también entre los fabricantes de automotores y los de autopartes, entre los constructores de diferentes nacionalidades e incluso entre los propios productores norteamericanos. Dos de los fabricantes de automóviles estadounidenses (Chrysler y Ford) exigían una regla de origen del 75 por ciento mientras que el tercero (General Motors) estaba dispuesto a aceptar un 60 por ciento. Por su parte, las compañías europeas y japonesas instaladas en territorio nacional estimaban que una regla de origen que sobrepasara el 50 por ciento de integración regional los pondría en

clara desventaja para exportar su producción al mercado norteamericano y canadiense. En adición a esto se encontraba la dificultad de definir con exactitud la composición de cada producto para determinar el contenido de importación.

Si las posturas de los diferentes fabricantes era de por sí muy heterogénea, los negociadores de los tres países no habían logrado acordar el porcentaje de integración regional que deberían tener los automóviles para gozar de trato preferencial, ni tampoco establecer cuál sería la metodología más adecuada para determinar las reglas de origen en este sector. Estados Unidos mantenía la posición de que las reglas de origen en el sector automotriz fueran del 75 por ciento, en tanto que México estaba dispuesto a aceptar un porcentaje del 60 por ciento, pero en un plazo de 10 años este último debería de reducirse al 50 por ciento. Para determinar las reglas de origen, Estados Unidos proponía que se tomara en cuenta el valor de los materiales más el costo directo del procesamiento. Este mecanismo ofrecía varias desventajas para México debido a que el costo de los salarios en nuestro país es relativamente bajo, lo que disminuye el valor de procesamiento. En cambio México ofrecía que la determinación de las reglas de origen no se centrara primordialmente en el valor del procesamiento sino que también se tomara en cuenta el valor de las autopartes importadas de Estados Unidos y Canadá, ya que estas últimas representaban un porcentaje importante del valor de los automóviles.

Pese a todas las dificultades que se presentaron en este sector, sobre todo debido a los problemas en la determinación de las reglas de origen, los tres países llegaron a acuerdos que satisfacían las principales condiciones de cada país, pero no todas, como se explica más adelante. Los dos decretos automotrices mexicanos y las normas estadounidenses CAFE y Chicken Tax se eliminarán

después de un periodo de transición. Esto permitirá la zona de América del Norte eleve notablemente su competitividad utilizando las ventajas que ofrecen los tres países en su conjunto. Sin embargo, los fabricantes de vehículos instalados en México lograron un periodo de protección sumamente largo e impidieron que los particulares pudieran importar vehículos usados antes del año 2009. Además, las armadoras instaladas en México lograron mantener su virtual oligopolio al preservar su coto de caza, ya que en el tratado no se crearon las condiciones para que nuevas compañías automotrices (pertenecientes a terceros países ajenos al tratado) se instalen fácilmente en territorio nacional y esto, a su vez, permitiera un incremento de la competencia. Con ello las armadoras instaladas en nuestro país seguirán gozando de amplias prerrogativas en detrimento del consumidor mexicano, el cual seguirá pagando precios más elevados que los consumidores norteamericanos y canadienses por el mismo tipo de vehículos.

### El sector textil

El sector textil se constituyó uno de los sectores sensitivos en la negociación comercial dado que esta industria tiene un peso importante dentro del aparato productivo de los tres países al constituirse como una proveedora de bienes de consumo básico para toda la población y porque es una de las actividades industriales que genera un gran número de empleos, sobre todo en los segmentos de mano de obra poco calificada. Parte de la importancia que tiene el sector textil radica en los fuertes encadenamientos que tiene esta industria con otras ramas de actividad. Es decir, la industria textil demanda insumos de una gran cantidad de ramas productivas como son la industria petroquímica y la agricultura y, por otra parte, también surte productos a muchas otras industrias como la automotriz y la mueblera, entre otras. Además, la rama textil comprende desde un

encadenamiento "primario" en el cual se fabrican las fibras e hilos que sirven de insumos para la elaboración de telas y tejidos, hasta la rama de confección donde generalmente termina la cadena productiva.

Las negociaciones en este sector fueron complicadas debido a que la industria textil tradicionalmente ha sido uno de los sectores más protegidos en los países industrializados en los últimos cuarenta años. El comercio de productos textiles se encontraba normado por una reglamentación de excepción mejor conocida como el Acuerdo Multifibras destinada a proteger a la industria textil de los países desarrollados a través de la limitación de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Por otra parte, la presencia de fuertes grupos de interés (representados por industrias y sindicatos de la rama textil y de la confección) en Estados Unidos y Canadá se constituía como un factor adicional para volver aun más complejas las negociaciones ya que muchos de estos grupos se oponían a la que se firmara un tratado de libre comercio con México.

#### La cadena productiva en la industria textil

La industria textil suele ser dividida en tres grandes rubros de actividad. El primero concierne la fabricación de fibras sintéticas y artificiales elaboradas con base en productos derivados del petróleo y otras materias primas como la celulosa. En segundo lugar, se encuentra el sector denominado "sector textil" que comprende la fabricación de productos como telas, tejidos e hilados, así como productos derivados. Por último, se encuentra el sector de la confección dedicado a la fabricación de ropa y prendas de vestir. El sector de fabricación de fibras y en particular el de fibras sintéticas (como el poliéster o el hilo acrílico) esta íntimamente ligado con el sector petroquímico por lo que requiere de grandes

inversiones de capital aunque no es tan intensivo en la utilización de mano de obra. Esta actividad generalmente esta concentrada en un pequeño número de grandes empresas que disponen de los capitales y de la tecnología necesarios para la elaboración de estos productos. Por su parte, el sector de fabricación de telas e hilados no es tan intensivo en capital por lo que requiere de mucha más mano de obra. En este rubro se registran los mayores avances tecnológicos en maquinaria y equipo, lo que ha permitido mejorar la cantidad y la calidad de tela producida disminuyendo también la utilización de mano de obra. Uno de los eslabones más importante en la fabricación de telas se encuentra en el teñido y el estampado de las mismas, procesos que se encuentran íntimamente ligados con los cambios de moda, lo que requiere una gran flexibilidad en la producción y diseño de las telas. Al final de la cadena textil se encuentra el sector de confección y fabricación de prendas de vestir en el cual 50 por ciento de los costos se dividen en partes iguales entre los insumos como son las telas, hilos y otros accesorios y el costo de la mano de obra necesaria para cortar y confeccionar las prendas. En términos generales, la confección de ropa es un proceso relativamente sencillo, aunque requiere de mucha mano de obra. Los avances en tecnología en este rubro son poco significativos -pese al incremento en la velocidad de las máquinas de coser- por lo que el uso intensivo de mano de obra seguirá jugando un papel fundamental en la elaboración de prendas de vestir.

#### Situación de la industria textil en los tres países

En México la industria textil ocupa un papel preponderante sobre todo en términos de la generación de empleo. Se calcula que en 1990 existían 11 mil establecimientos (la mayoría de ellos pequeños y medianos) que empleaban a cerca de 850 mil trabajadores.<sup>11</sup> La rama de la confección se constituía como la

más importante por ser la actividad que genera el mayor número de empleos. Durante la década de los años setenta todas las ramas de la industria textil conocieron un crecimiento importante. Sin embargo, a raíz de la crisis económica y, posteriormente, de la apertura que se dio en este sector en 1988, la rama de los textiles ha visto caer su participación dentro de la industria manufacturera y también se registraron déficits comerciales en esta rama después de 1989. Sin embargo, la apertura comercial no afectó de la misma manera a todos los rubros de esta actividad. En el caso del sector de fibras, la adecuada tecnología utilizada en la fabricación de estos productos permitía que el país fuera competitivo en la fabricación de algunas fibras sintéticas como el hilo acrílico e incluso fuera un importante exportador de este producto. En términos generales el sector de fibras era altamente competitivo salvo en algunos productos como el hilado de poliéster y el nylon. En el sector textil dedicado a la fabricación de tela, la situación era más compleja debido a la coexistencia de procesos productivos modernos de alta tecnología con procesos de producción tradicionales. Uno de los eslabones más débiles dentro de esta cadena productiva lo constituía el sector de teñido y estampado, en el cual la maquinaria tenía una edad promedio de cerca de 20 años, lo que se reflejaba en altos costos de producción debido al desperdicio de muchas sustancias químicas y de energía.<sup>12</sup> Finalmente, en el sector de la confección México era muy competitivo debido en particular a la existencia de mano de obra abundante y a los bajos costos salariales que prevalecían en nuestro país. De hecho, el notable incremento del número de maquiladoras dedicadas a la confección constituye un buen indicador del enorme potencial que aún tiene este sector. Pese a las ventajas competitivas que México tenía en varios rubros de la actividad textil, una mayor integración comercial requería de una serie de condiciones adicionales para competir exitosamente en los mercados internacionales. Una buena parte de la industria textil mostraba rezagos

tecnológicos importantes y bajos niveles de productividad; también era indispensable alcanzar un mayor grado de integración a todo lo largo de la cadena productiva para exportar productos con mayor valor agregado (que es lo que beneficia el ingreso en México). La industria textil y del vestido mexicana tenía que encontrar nichos de mercado y mostrar mayor capacidad de adaptación para poder responder rápidamente a los cambios de moda. Finalmente, después de varias décadas de protección era imprescindible que los industriales de este sector desarrollaran nuevos canales de comercialización para poder exportar sus productos.

En Estados Unidos la situación del sector textil era compleja. Este sector ha sido una de las ramas de actividad más protegidas durante más de tres décadas. De hecho, Estados Unidos y los países que integran la CEE fueron los principales promotores del Acuerdo Multifibras, destinado a limitar las exportaciones de productos textiles provenientes de los países en vías de desarrollo para proteger sus industrias que venían perdiendo competitividad. Sin embargo, pese a la existencia de arreglos que limitan las importaciones, el sector textil norteamericano continuó perdiendo participación en el mercado interno (sobre todo en el ramo de la confección) debido al escaso crecimiento en el consumo de ropa y a la penetración de la importación de ropa proveniente principalmente de países del lejano oriente, cuyos productos tienen costos más bajos que los norteamericanos. La industria textil y de la confección en Estados Unidos contaba en 1990 con cerca de 29 mil establecimientos y generaba 1,374,000 empleos. Durante el periodo comprendido entre 1980 y 1990, la rama de fabricación de textiles perdió cerca de 140,000 empleos mientras que en la confección se suprimieron cerca de medio millón de puestos de trabajo.<sup>13</sup> La magnitud de estas cifras explica por sí sola la feroz oposición que se desató en Estados Unidos entre los sindicatos y algunos

fabricantes de prendas que rehusaban cualquier tipo de liberalización en este sector.

Sin embargo, pese a las dificultades y al incremento de la competencia externa que se presentó en este sector, a lo largo de década de los ochenta la industria estadounidense había efectuando grandes inversiones en tecnología y equipo, principalmente en el rubro de hilados y tejidos, por lo que esta rama se estaba acercando a una posición competitiva a nivel mundial. Además, factores como el descenso en el precio del algodón norteamericano ayudaron a consolidar la posición de este sector. Con ello, el ramo textil había logrado limitar la penetración de las importaciones. Sin embargo, en otros rubros como el de la confección de ropa, las importaciones procedentes del sudeste asiático seguían incrementando su participación.

En Estados Unidos existían posiciones encontradas en el sector textil. Los sindicatos de textiles afiliados a la AFL-CIO se oponían a otorgarle un trato más favorable a México, ya que temían el traslado de muchas plantas de confección a México, con la consecuente pérdida de empleos. Por otra parte, entre los propios productores de textiles norteamericanos no existía una posición homogénea. Algunos fabricantes favorecían el acuerdo con México siempre y cuando se compensara con una reducción de cuotas a otros países. Sin embargo, la administración norteamericana rechazó esta propuesta ya que iría en contra de las reglas del GATT y del propio Acuerdo Multifibras. También existía una división entre los fabricantes que dependían de insumos provenientes del sudeste asiático y los que dependían de las maquiladoras mexicanas. Estos últimos estaban muy interesados en lograr un acuerdo comercial con México debido a que nuestro país confeccionaba ropa con telas provenientes de Estados Unidos, en tanto que los

productores que dependían de los insumos de lejano oriente se oponían a cualquier tipo de arreglo comercial que favoreciera a México. Pero estos no eran los únicos problemas que se tendrían que sortear en la negociación. En Estados Unidos existían grupos de interés con mucha fuerza, tales como la Fiber, Fabric and Appareal Coalition integrada tanto por sindicatos como por industrias que también se oponían al tratado. El objetivo de esta coalición era buscar la promulgación de leyes que supeditaran el crecimiento de las importaciones textiles al crecimiento del mercado estadounidense además de establecer cuotas globales que permanecieran fijas y no se incrementaran año con año. De hecho los promotores de tendencias proteccionistas tuvieron cierto éxito hacia finales de la década de los ochenta ya que lograron que el Congreso aprobara leyes que establecían límites globales a las importaciones. Sin embargo, este proyecto fue vetado por la administración Reagan. En el periodo legislativo de 1989 a 1990 se volvieron a introducir proyectos de leyes similares aunque ninguno prosperó.<sup>14</sup>

Canadá fue sin duda el país que puso más trabas en la negociación del sector textil. El incipiente desarrollo de su industria, la falta de integración vertical y los altos costos de producción colocaban a este país en una situación desventajosa frente a la industria textil de México y de Estados Unidos. De hecho, uno de los principales problemas de la industria canadiense es que esta última se dedicaba principalmente a la confección de prendas de vestir, utilizando insumos provenientes de otras regiones. México poseía una ventaja competitiva muy importante en el sector de la confección y Estados Unidos también tenía un nicho de mercado asegurado en la fabricación de hilados y tejidos mientras que Canadá no poseía ninguna ventaja sustancial en ninguno de los tres rubros que integran la cadena textil.

## Restricciones para la negociación: el Acuerdo Multifibras

El Acuerdo Multifibras tiene sus orígenes al finales de la segunda guerra mundial cuando los países desarrollados empezaron a promover una serie de arreglos para proteger sus industrias textiles ante la fuerte competencia que empezaron a ejercer países en vías de desarrollo. En 1974, se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF), mismo que ha sido renovado en 1977, 1981, 1986, 1991 y estará en vigor hasta diciembre de 1992. El AMF se constituye como una excepción a las reglas del GATT ya que este acuerdo impone cuotas a las exportaciones de los países en vías de desarrollo y estas últimas no pueden crecer más de un seis por ciento anual. El AMF ha sido suscrito por 41 países y actualmente este arreglo regula la mayor parte del comercio internacional de textiles. Sin embargo, desde hace más de una década los países afectados por el AMF buscan la desaparición de este último. En la Ronda Uruguay del GATT se está evaluando la posibilidad de eliminar el Acuerdo Multifibras para lograr que el comercio de textiles se rijan por las reglas del GATT. Pero los problemas que se han suscitado durante en esta ronda empantanaron las negociaciones por lo que se decidió prolongar el AMF hasta 1992 o por lo menos hasta que concluyan las negociaciones. Los exportadores de textiles de los países en vías de desarrollo demandan una rápida eliminación de este acuerdo mientras que los productores en los países desarrollados quieren seguir manteniendo restricciones para proteger a sus industrias. En realidad, los principales beneficiarios del AMF son los países asiáticos debido a que desde los inicios del Acuerdo Multifibras se les asignaron las cuotas más grandes para exportar sus productos textiles y además se les permitió el armado de componentes a través de terceros países, con lo que incrementaban aun más su penetración en el mercado norteamericano. Las exportaciones mexicanas no constituían una gran amenaza para el mercado

estadounidense ya que estas últimas solo representaban alrededor del tres por ciento de las importaciones textiles norteamericanas. Además, a diferencia de otros países asiáticos, México utilizaba una gran cantidad de insumos provenientes de Estados Unidos, lo que de alguna manera también beneficiaba a la industria norteamericana.

El AMF tenía implicaciones importantes para México ya que el 71 por ciento de las exportaciones mexicanas se encontraban sujetas a cuotas fijadas por el Convenio Bilateral Textil suscrito dentro del marco del Acuerdo Multifibras.<sup>15</sup> La existencia de este tipo de mecanismos inhibía el desarrollo del sector y sobre todo constituía uno de los principales factores que limitaba la inversión extranjera en esta actividad. Muchos fabricantes estadounidenses estaban interesados en invertir en México, a condición de que se suprimieran las cuotas para garantizar el libre acceso al mercado norteamericano de las que exportaciones. Además, las únicas ocasiones que México excedió sus cuotas en ciertas categoría de productos, como las del hilo acrílico, el gobierno norteamericano impuso un impuesto compensatorio que afectó las exportaciones. De los tres países involucrados en la negociación México era el único que enfrentaba cuotas y éstas afectaban precisamente los productos en los que nuestro país podía ser más competitivo.

#### Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá

En el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos no se creó un grupo especial para negociar el sector textil aunque se establecieron algunos convenios en esta materia. Los dos países acordaron la eliminación de barreras no arancelarias y se determinó que el periodo de desgravación sería de 10 años

salvo en algunos productos que fueron liberados de inmediato. Por lo que se refiere a las reglas de origen, se acordó que los productos provenientes de terceros países gozarían de trato preferencial siempre y cuando cumplieran con un requisito de "doble transformación", es decir que los productos importados de otros países tendrían que ser sometidos a dos procesos productivos diferentes para ser considerados como bienes originarios de la región. En algunos casos, los productos provenientes de otros países gozarían de las ventajas que ofrece el ALC, aun sin el requisito de doble transformación, siempre y cuando los insumos para su fabricación no fueran producidos en la región. Por su parte Canadá, aunque también es un miembro del AMF, no impone cuotas a las exportaciones mexicanas pero exige un permiso previo a la importación de este tipo de productos.

En México, durante un largo periodo de tiempo la industria textil creció bajo el esquema de sustitución de importaciones. Sin embargo, a raíz de la liberalización comercial en este sector en 1988, se suprimieron muchas de las restricciones a la importación. Antes de iniciar las negociaciones, las importaciones textiles de cualquier país eran gravadas con aranceles y estos alcanzaban un máximo del 20 por ciento.

#### Problemas durante la negociación

Las negociaciones en materia textil abarcaron tres temas principales: la remoción de barreras arancelarias y las no arancelarias, reglas de origen y el establecimiento de mecanismos antidumping. Sin embargo, tres problemas contribuyeron a prolongar las negociación: 1) remoción de las cuotas impuestas

por Estados Unidos a México; 2) supresión de aranceles pico; y 3) las reglas de origen.

El objetivo principal del gobierno mexicano en materia textil consistía en buscar la eliminación de las cuotas de exportación impuestas por Estados Unidos ya que estas últimas restringían el acceso al mercado norteamericano. La eliminación de barreras era necesaria porque México podía ser extraordinariamente competitivo en este sector y porque la supresión de cuotas permitiría otorgar mayores garantías a los inversionistas extranjeros en un sector que representa una fuente de empleo muy importante. Las cuotas, además de ser un impedimento a las exportaciones, sin duda también constituían el factor psicológico más fuerte para limitar la inversión en este rubro. Sin embargo, en Estados Unidos existía temor en liberalizar aun más este sector debido a la pérdida de empleos que esta acción podría generar pero, sobre todo, porque un trato más favorable a México podría constituir un fuerte incentivo para que los textileros asiáticos instalaran maquiladoras en la frontera mexicana e incrementaran su penetración en el mercado norteamericano. Por ello, los negociadores norteamericanos exigían reglas de origen elevadas para impedir que los productores del lejano oriente utilizaran a México como un trampolín para la exportación de sus productos. De hecho, uno de los mayores problemas durante la negociación consistió en definir qué porcentaje de insumos y de trabajo sería necesario para que un producto fuera considerado como originario de la región. La determinación de la regla de origen fue sumamente compleja ya que había que establecer normas que abarcaran toda la cadena productiva textil, empezando por el hilo hasta el producto terminado. Los negociadores norteamericanos estaban de acuerdo en otorgarle un trato más favorable a México y convertir las cuotas en aranceles siempre y cuando, en la confección, por ejemplo, se utilizara tela

fabricada en Estados Unidos. La supresión de cuotas implicaría un desmantelamiento del Acuerdo Multifibras entre México y Estados Unidos. Sin embargo, la evaluación del beneficio de llevar a cabo esta acción tendría que esperar la finalización de la Ronda Uruguay del GATT para conocer si el Acuerdo Multifibras que rige el comercio de los textiles continúa vigente o si será sustituido por un sistema de aranceles.

Además de las cuotas, algunas exportaciones textiles mexicanas estaban sujetas a aranceles. El arancel ponderado que enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos es del 6.8 por ciento en fibras, 9 por ciento en textiles y 15.3 por ciento en confección; sin embargo, en algunos productos como la lana el arancel llega a alcanzar hasta un 57 por ciento.<sup>16</sup> Una vez eliminadas las cuotas, la prioridad más importante para los negociadores mexicanos consistía en eliminar todos los aranceles pero, sobre todo, los aranceles pico, ya que estos también se aplicaban a productos en los cuales México tenía un gran potencial de exportación. Finalmente, debido a la importancia que tiene el sector textil en la generación de empleo, los tres países buscaron establecer mecanismos de salvaguarda y periodos largos de desgravación en algunos productos sensibles para aminorar los efectos de la transición y proteger a la industria textil en caso de que una importación masiva pusiera en riesgo al aparato productivo.

Pese a todos los obstáculos que existían, era posible llegar a una buena negociación. La lógica de la apertura en este sector era doble. Por una parte la combinación de costos, tecnología y mano de obra permitiría elevar la competitividad de la zona, lo que contrarrestaría la creciente penetración en el mercado norteamericano de textiles provenientes de Asia y, además, se crearían las condiciones para volver casi imbatible a la región. Segundo, porque entre

México y Estados Unidos existía una complementariedad tecnológica. Estados Unidos era mucho más eficiente en la producción de algunos productos como la tela y nuestro país podía realizar la confección de prendas con calidad y costos muy competitivos. Muchas de las empresas textiles norteamericanas se habían percatado del gran potencial que ofrecía esta industria y habían instalado empresas maquiladoras para la confección de ropa que utilizaban principalmente insumos provenientes de Estados Unidos. Una buena parte del futuro de la industria textil norteamericana dependería en gran medida de una mayor integración comercial con México. Las maquiladoras de ropa instaladas en la frontera habían demostrado la manera en la que Estados Unidos podía recuperar su competitividad en el sector textil utilizando la complementariedad económica que existía entre los dos países. Además, a diferencia de la industria textil asiática, las maquiladoras mexicanas utilizaban principalmente insumos provenientes de Estados Unidos, lo que también favorecía a la industria textil norteamericana.

En el corto plazo se espera que la industria mexicana continúe experimentando un profundo ajuste, ya que es necesario completar la modernización tecnológica para incrementar la cantidad y sobre todo calidad de los productos. Para lograr estos objetivos es necesario que los empresarios de esta rama adquieran tecnología de punta, mejoren la integración de la cadena productiva, eleven la calidad de sus productos, definan nichos de mercado y encuentren nuevos canales de comercialización que les permitan exportar sus productos. Sin embargo, en el mediano plazo la recuperación económica y el TLC son los dos factores clave que fortalecerán a esta industria. Por su parte, la complementariedad económica que existe entre los dos países podrá crear las condiciones para competir con los países del sudeste asiático.

## El sector Agropecuario

Las negociaciones en materia de agricultura se presentaban como uno de los sectores más difíciles en el acuerdo comercial, ya que en cada uno de los tres países este sector es sumamente sensible tanto en el aspecto económico, como en el político y social. Desde hace más de cuatro décadas, la mayoría de los países en el mundo han buscado proteger y estimular el sector agrícola por razones tanto electorales como de estrategia y soberanía alimentaria. Esto provocó que, desde los inicios del GATT, la agricultura quedara fuera de los mecanismos de liberalización comercial que contempla este organismo. Las razones del trato de excepción que recibió la agricultura se deben sobre todo a que las economías europeas, devastadas por la segunda mundial, buscaban estimular el crecimiento de su sector agrícola y Estados Unidos, donde los intereses de los agricultores siempre han tenido un fuerte peso político, querían preservar los múltiples programas de apoyo que constituyeron los factores principales para consolidar el poderío agrícola norteamericano. La exclusión del sector agrícola en los mecanismo de libre comercio dentro del GATT provocó que esta institución se concentrara básicamente en un acuerdo de liberalización de bienes industriales. Sin embargo, en la Ronda de Uruguay del GATT, iniciada en 1986, por primera vez el comercio agropecuario se convirtió en uno de los temas centrales de negociación. Varios factores explican este hecho. El primero de ellos fue que los conflictos y las disputas comerciales relacionadas con asuntos agropecuarios se multiplicaron durante la última década. Las guerras comerciales en productos como los cereales, la imposición de medidas unilaterales adoptadas por muchos países para defender su producción agropecuaria y el incremento de la barreras arancelarias y, sobre todo, de las no arancelarias, se debían principalmente a la falta de un marco adecuado que regulara este tipo de

comercio. En segundo lugar, es importante resaltar que la participación de Estados Unidos dentro del comercio mundial agropecuario venía declinando. Los norteamericanos atribuían las causas de su deterioro comercial a los numerosos subsidios que países como los que integran la Comunidad Económica Europea otorgaban a sus agricultores. Finalmente, a través del tiempo el comercio agropecuario ha cambiado notablemente su naturaleza y composición. En los orígenes del GATT, cuando se decidió no incluir el sector agropecuario, la mayor parte de los productos que los países comerciaban entre sí eran productos agrícolas no procesados. Sin embargo, en las últimas dos décadas, el incremento del comercio de productos procesados aumentó a un ritmo muy superior al de los alimentos no procesados. Por ello, era necesario establecer normas que contemplaran el comercio de este tipo de bienes, ya que su elaboración también se encuentra estrechamente relacionada con procesos industriales.<sup>17</sup>

La cuestión de los subsidios agrícolas fue sin duda el punto más álgido durante la Ronda Uruguay y el que provocó fuertes tensiones entre los norteamericanos y los miembros de la CEE, ya que estos últimos se mostraron muy renuentes a eliminar o incluso reducir subsidios a sus agricultores. Sin embargo, los negociadores norteamericanos habían supeditado la negociación global del GATT a las cuestiones agrícolas. Es decir, de no llegarse a un arreglo en el cual se dieran los primeros pasos para una liberalización profunda en el comercio agrícola, no concluirían la ronda Uruguay a pesar del avance en temas como propiedad intelectual, mecanismos antidumping, y el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras, entre otros. Las conversaciones de la Ronda Uruguay del GATT en este sector se convirtieron en un tema muy espinoso, lleno de recovecos, malentendidos y disputas por lo que se podía esperar que la negociación del TLC también fuera sumamente compleja. El desenlace de las

negociaciones del GATT sería crucial para el TLC, ya que las primeras podrían señalar las pautas a seguir para llegar a un arreglo satisfactorio entre las tres naciones. Sin embargo, si el GATT no lograba destrabarse, los tres países tendrían que adoptar soluciones propias y mantenerse muy atentos al desarrollo de las negociaciones del GATT para que los acuerdos que se establecieran en el TLC pudieran ser congruentes con las medidas que se adoptaran en el GATT al finalizar las negociaciones de la Ronda Uruguay.

La dificultad en la negociación del sector agrícola en el tratado trilateral no solo consistió en resolver las posturas encontradas de los tres países, sino en conciliar las propuestas que presentaban los distintos grupos de interés a nivel interno. En México, por ejemplo, los productores de frutas y hortalizas estaban muy interesados en una liberalización inmediata para que sus productos pudieran ser exportados lo más rápidamente posible. Sin embargo, los productores nacionales de maíz, frijol, leche y carne de puerco demandaban una protección del sector agropecuario o por lo menos una apertura muy gradual. En Estados Unidos ocurría una situación similar, ya que los productores de cereales deseaban acelerar la apertura del mercado para colocar sus productos en México; en cambio, muchos agricultores de frutas y hortalizas en California y Florida exigían preservar las restricciones sanitarias para seguir impidiendo la penetración de los productos mexicanos.

Las grandes diferencias sociales que existían entre el agro mexicano, y el estadounidense y canadiense también estuvieron presentes al momento de las negociaciones. Pese a que la agricultura en México no tiene un peso muy significativo en términos de su aportación al producto interno bruto, su importancia radica principalmente en que cerca de un tercio de la población económicamente

activa se encuentra empleada en esta actividad productiva. Además, para México, este sector era sumamente sensible debido a que la mayor parte de los habitantes que viven en condiciones de pobreza extrema y de marginación se dedicaba principalmente a actividades agrícolas. Las condiciones productivas y sociales que prevalecían en el sector agropecuario de México y el de Estados Unidos y Canadá no eran comparables y estas diferencias tenían que ser tomadas en cuenta al momento de las negociaciones. La liberalización de ciertos productos agropecuarios como el maíz tendría que realizarse de manera muy cuidadosa, buscando que las fuentes de trabajo y subsistencia de muchos campesinos y jornaleros agrícolas mexicanos no desaparecieran. Una mala negociación implicaría costos sociales muy elevados y la imposibilidad para México de poder alcanzar la metas de justicia social más elementales.

Sin embargo, pese a las dificultades técnicas, sociales y políticas que existían, era posible negociar algunos arreglos que favorecieran el intercambio comercial entre las tres naciones. Tanto Estados Unidos como Canadá estaban muy interesados en llegar a acuerdos con nuestro país porque la complementariedad económica que existía entre México y sus otros dos vecinos era mucho mayor de la que existía entre Canadá y Estados Unidos, países que producían productos agropecuarios similares.

El sector agropecuario en el ALC Canadá-Estados Unidos

En materia de agricultura, las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá lograron la supresión de prácticamente todos los aranceles entre ambas naciones al igual que la eliminación del requisito de permiso previo a la importación canadiense de trigo, cebada, avena y sus derivados, siempre y cuando las dos

naciones equipararan sus niveles de subsidios. En lo referente a subsidios, los norteamericanos obtuvieron la eliminación de los subsidios canadienses que se aplicaban a la transportación de granos por ferrocarril para luego ser embarcados en los puertos del oeste canadiense hacia Estados Unidos. Por su parte, Canadá obtuvo la supresión de las restricciones cuantitativas en la exportación de productos que contuvieran 10 por ciento de azúcar o menos. El acuerdo también logró la liberalización en el comercio de carne eliminando las restricciones voluntarias que se le habían impuesto a Canadá.

En el caso de algunos productos como el pollo, pavo y huevos, Canadá incrementó sus cuotas pero no las sustituyó por un sistema de aranceles. Este hecho a la larga complicaría y vulneraría la situación del agro canadiense debido a que las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT caminaban en un rumbo opuesto, buscando eliminar todas las barreras no arancelarias. Es decir, si al finalizar Ronda Uruguay del GATT este organismo establecía la sustitución de las cuotas por aranceles, los canadienses quedarían doblemente desprotegidos frente a los productos norteamericanos ya que, por una parte, las reglas del GATT los obligarían a quitar sus cuotas y, por otra parte, en el acuerdo de libre comercio, tanto Estados Unidos como Canadá habían decidido voluntariamente eliminar el mayor número de aranceles. La lección de Canadá en este aspecto era muy importante para México.

Finalmente, vale la pena mencionar que en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá solo se logró una liberalización a medias en el sector agropecuario. Buena parte de ello se debe a que ambos países prefirieron esperar la finalización de la Ronda Uruguay del GATT, por lo que en el tratado incluyeron

una cláusula que estipulaba que una vez terminadas las negociaciones del GATT, las soluciones que surgieran de este organismo serían incorporadas al acuerdo.

Las dificultades de la negociación

La negociación del sector agropecuario presentó muchas dificultades debido a la complejidad de los asuntos técnicos, políticos y sociales que tuvieron que abordarse. Las negociaciones se centraron, principalmente, en cinco temas: 1) la estacionalidad en la producción agrícola; 2) ventajas y desventajas comparativas en la producción agrícola tomando en cuenta la aplicación de subsidios que distorsionan los precios de producción; 3) eliminación de subsidios; 4) eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; y 5) medidas especiales de transición para ciertas producciones agropecuarias.

Durante la negociación, no solo fueron abordadas las ventajas comparativas que cada país tenía en los diversos productos agropecuarios sino que también se tuvo que analizar la estacionalidad y ciclos agrícolas de cada país. La cuestión de la estacionalidad era crucial debido a que entre México y Estados Unidos y Canadá no solo existía una complementariedad agrícola determinada por el tipo de productos que se producían en cada país, sino que además los diferentes ciclos de cosecha permitían mejorar aun más el intercambio comercial entre los países. Es decir, en nuestro país existían meses durante el periodo de invierno en los cuales se podían cosechar numerosos productos agropecuarios como frutas y verduras que, por razones climatológicas, no se producían ni en Canadá ni en Estados Unidos. De hecho los horticultores mexicanos se han especializado en cultivos durante el invierno, pues es la única época del año en que se ha podido exportar al norte.

La estacionalidad agrícola en las tres naciones constituía una ventaja importante para el comercio agropecuario. Sin embargo, durante la negociación fueron abordados algunos problemas relacionados con este fenómeno. Durante el invierno, las exportaciones mexicanas de muchos productos entraban con aranceles reducidos; en cambio durante los meses de verano cuando los agricultores norteamericanos cosechaban sus productos, se elevaban los aranceles para impedir las exportaciones mexicanas. De igual manera, México permitía la importación de sorgo proveniente de Estados Unidos sin permiso previo de importación durante los meses que van de marzo a mediados de mayo y durante agosto y septiembre, en tanto que durante el resto del año se impedía la penetración de este producto. Durante las rondas de negociación, se buscó que la estacionalidad no se convirtiera en pretexto para poner obstáculos al comercio agropecuario.

El tema de las ventajas y desventajas comparativas es muy importante cuando existen subsidios. Desde hace varias décadas los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, Canadá y los miembros de Comunidad Económica Europea han buscado estimular su producción agropecuaria a través de múltiples subsidios a los productores. Esta situación ha creado una sobreoferta de productos agrícolas en los mercados mundiales que son comercializados a precios muy inferiores a los costos reales de producción.

En Estados Unidos los subsidios a la producción agropecuaria han jugado un papel determinante en este sector. La administración norteamericana, a través de su política agrícola, ha establecido programas como los de "precio objetivo" destinado a elevar los ingresos de los productores; "el precio soporte" por medio del cual una agencia de financiamiento denominada Commodity Credit

Corporation recibe parte de la cosecha como retribución al crédito otorgado al inicio del ciclo agrícola; y el "pago en deficiencia" que constituye un pago a los agricultores por la diferencia que existe entre el precio de mercado y el precio objetivo, o entre precio objetivo y el de soporte.<sup>18</sup> También en Canadá existían numerosos programas de subsidios en productos como el pollo, los granos, las oleaginosas y, sobre todo, los productos lácteos. Al igual que en Estados Unidos, estos programas eran instrumentados a través de agencias de comercialización, subsidios al transporte (en particular al ferrocarril), mecanismos de apoyo al ingreso de los productores, entre muchos otros. En México, a raíz de la crisis económica pero, sobre todo, del ingreso al GATT en 1986, los subsidios agrícolas disminuyeron de manera importante.

Durante las negociaciones, el tema de los subsidios se convirtió en un asunto crucial. Los tres países tenían que encontrar soluciones para que los diversos programas de subsidio que se aplican a la agricultura no constituyeran un mecanismo de competencia desleal. Además, el hecho de que México no fuera competitivo en ciertos productos agropecuarios como granos y leche en polvo, no solo se debía a factores internos sino también a los subsidios que aplicaban otras naciones en estos productos. Sin embargo, una eliminación total de los subsidios difícilmente se podría dar sin tomar en cuenta los acuerdos que se establecieran en el GATT, ya que este organismo determinaría los montos y los plazos para lograr un comercio más equitativo. Pero, lo que sí se podía negociar en el TLC era por lo menos una eliminación de los subsidios a la exportación, mecanismos que constituyen uno de los factores de mayor distorsión en los precios y en el comercio internacional. De hecho, en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, éste fue uno de los logros alcanzados.

Finalmente, durante las negociaciones trilaterales los negociadores buscaron el establecimiento de un sistema de "semáforos" para el manejo de los subsidios. Es decir, que se establecerían subsidios verdes, ámbar y rojos que determinarían el grado de riesgo en la aplicación de los subsidios. En el caso de subsidios etiquetados como verdes, se podrían otorgar subsidios sin que hubiera repercusiones posteriores o se impusieran sanciones. En el caso de los ámbar, se podrían otorgar subsidios pero, si el país importador lograba comprobar que dichos productos causaban daño a sus productores nacionales, se impondrían aranceles extras. Finalmente, en los subsidios rojos los productos de exportación necesariamente pagarían aranceles.

En México, algunos productos agrícolas como hortalizas, frutas, productos tropicales y productos pecuarios tenían un gran potencial de exportación. Sin embargo, los negociadores mexicanos debían buscar la eliminación de barreras arancelarias y sobre todo de las no arancelarias que constantemente impedían la exportaciones nacionales. La remoción de barreras no solo era importante para garantizar el acceso a los mercados vecinos sino también para desarrollar nuevos segmentos de productos en los cuales el país podía ser muy competitivo.

Uno de los mayores problemas para remover las barreras impuestas a los productos agropecuarios en Estados Unidos consistía en que estas últimas eran sumamente complejas y de muy diverso tipo, además de que muchos de los mecanismos de protección solían ser mucho más restrictivos que los que se aplicaban en el sector industrial. De hecho, los norteamericanos limitaban la penetración de productos agropecuarios extranjeros principalmente a través de cinco mecanismos: 1) barreras arancelarias; 2) barreras no arancelarias; 3)

ordenes de comercialización; 4) normas fitosanitarias; y 5) mecanismos dilatorios en la inspección de los embarques.

Las barreras arancelarias se aplicaban a algunos productos mexicanos como el melón, la cebolla, la sandía y el tomate. El arancel fluctuaba desde un 36 por ciento para el melón hasta un 15 por ciento para el tomate. Pero el verdadero problema de los aranceles es que éstos muchas veces se aplicaban de manera estacional, es decir, que algunos meses en los cuales la agricultura norteamericana no producía suficientes productos de este tipo, los productos mexicanos accedían al mercado norteamericano con aranceles relativamente bajos, mientras que en los meses donde la producción agrícola norteamericana cubría las necesidades internas, a los productos mexicanos se les aplicaba un arancel mucho más alto. Además, existían algunos aranceles muy desproporcionados como el que se le imponía al melón (36 por ciento), factor que incidía negativamente en el ingreso de los productores mexicanos.

Otras barreras al comercio entre México y Estados Unidos y Canadá lo constituían las barreras no arancelarias. En el caso del azúcar, por ejemplo, México tenía asignada una cuota de exportación muy pequeña, la cual había cubierto completamente. Sin embargo, a algunos países como la República Dominicana se le habían asignado una cuota treinta veces más grande que a México. La eliminación de la cuota azucarera permitiría mejorar sensiblemente la exportación de este producto y sería crucial para mejorar la competitividad en un sector que venía enfrentado muchos problemas. La carne de res en canal o refrigerada también estaba sujeta a este tipo de restricciones y, de hecho, México había tenido que aceptar limitaciones voluntarias en las exportaciones de estos productos en 1982, 1984, 1987 y 1988.<sup>19</sup> Las cuotas también incidían de manera

negativa en el desarrollo de algunos productos: en el caso de los derivados de leche, por ejemplo, las compañías instaladas en México no habían invertido en el desarrollo de este tipo de productos para la exportación debido principalmente a la existencia de un sistema muy restrictivo de cuotas que existía tanto en Estados Unidos como en Canadá.<sup>20</sup>

Otras de las barreras comerciales a las cuales constantemente se enfrentaban los exportadores mexicanos eran las órdenes de comercialización. Las órdenes de comercialización son acuerdos que sirven para regular el tamaño, la distribución, la cantidad y la calidad de los productos que se venden en el mercado norteamericano. Estas órdenes deben ser cumplidas tanto por los productores estadounidenses como por los exportadores agropecuarios de otras naciones. Sin embargo, estos mecanismos constituyen un factor de incertidumbre debido a que los requerimientos y las exigencias de calidad pueden cambiar de manera arbitraria y obstaculizar las exportaciones. En la práctica, Estados Unidos suele elevar las exigencias de calidad cuando la oferta interna cubre las necesidades del país. Algunos productos mexicanos como la cebolla y el tomate, además de estar sujetos a aranceles, muchas veces habían tenido impedimentos para acceder al mercado por el cambio de reglas en las órdenes de comercialización.

Finalmente, las restricciones sanitarias y fitosanitarias se constituían como los obstáculos más fuertes para acceder al mercado norteamericano. De esta manera, productos como el pollo y el huevo, la manzana, la papa, diversos cítricos, el aguacate y los productos porcinos tenían un acceso limitado o nulo al mercado norteamericano debido a la imposición de normas fitosanitarias. En muchos casos, el problema real no consistía en que los productos mexicanos

tuvieran plagas o problemas sanitarios, sino que los agricultores de Estados Unidos habían logrado presionar al gobierno norteamericano para que este último utilizara las normas sanitarias como una barrera para impedir una mayor penetración de los productos mexicanos. En el caso del aguacate, por ejemplo, la administración norteamericana prohibió la importación de este producto desde 1954 debido a que se detectó una plaga conocida como gusano barrenador en algunos embarques mexicanos. Sin embargo, esta plaga ha sido controlada en nuestro país y existen muchas zonas exentas de este problema. De hecho, el aguacate mexicano se exporta a la Comunidad Económica Europea y a Japón, países que también tienen normas sanitarias muy estrictas. Sin embargo, Estados Unidos ha mantenido este tipo de barreras no arancelarias para proteger a los productores de aguacate del estado de California, quienes producen este tipo de bien con costos muy superiores a los de nuestro país. La remoción de los obstáculos a la exportación del aguacate mexicano permitiría que México se convirtiera en el principal proveedor de este producto en el mercado norteamericano, desplazando incluso a los proveedores de Israel y Africa del Sur.<sup>21</sup>

Otro de los ejemplos del enorme proteccionismo que ejercía Estados Unidos en contra de las exportaciones agropecuarias era el caso del pollo. Actualmente, Japón con todo y sus estrictas regulaciones de sanidad, importa cortes finos de pollo mexicano, pero Estados Unidos ha prohibido la importación de pollo por la existencia de una plaga conocida como el "Exotic Newcastle". México cuenta con zonas libres de esta plaga que podrían exportar pollo, pero el gobierno norteamericano se ha rehusado a reconocer este hecho.<sup>22</sup> Las normas sumamente restrictivas que imponía Estados Unidos también contribuían a mermar y a disminuir el valor comercial de algunos productos agropecuarios. En el

caso de muchos cítricos, como la naranja, las exportaciones mexicanas tenían que ser sometidas a un tratamiento especial para eliminar la mosca del mediterráneo. Sin embargo, el tratamiento solía dañar enormemente la fruta, lo que reducía su valor comercial y a veces incluso impedía la exportación de este producto. Finalmente, el tortugismo de la inspección de productos agropecuarios en las aduanas de Estados Unidos también constituía un factor adicional de proteccionismo ya que muchas veces este tipo de acciones habían contribuido a mermar embarques enteros de productos mexicanos.

La remoción de todas las barreras no arancelarias y el establecimiento de normas fitosanitarias mucho más claras y permanentes, eran imprescindibles para México. El gran potencial exportador de productos hortifrutícolas de nuestro país no podría desarrollarse si no se conseguía eliminar todo este tipo de medidas proteccionistas. Durante la negociación los tres países buscaron establecer zonas libres de plagas y enfermedades para que los productos agropecuarios de esas regiones pudieran gozar de un trato preferencial.

Durante las negociaciones se discutieron medidas especiales de transición para productos que podrían ser sensibles tal como en el caso del maíz para México. En nuestro país, las medidas de transición permitirían amortiguar algunos efectos nocivos como la emigración masiva de mano obra que una apertura demasiado rápida traería consigo pero, sobre todo, se buscaba que los productores nacionales tuvieran tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de modernización y liberalización progresiva. En 1991 México había efectuado modificaciones constitucionales muy importantes tendientes a desarrollar las condiciones productivas en el campo y ello también reforzaba la necesidad de establecer un periodo de transición para que las reformas al campo

surtieran efecto. También, las fuertes presiones que existieron tanto por parte de los productores norteamericanos como de los mexicanos para liberalizar la agricultura de manera progresiva jugaron un papel muy importante. De esta forma, en el sector agropecuario, los tres países decidieron establecer un periodo de transición muy largo para ciertas producciones como el maíz en el cual se procederá a una liberalización completa después de 15 años.

El tratado de libre comercio vendría a constituir un factor muy importante para revitalizar la actividad agropecuaria en México por varias razones: 1) el TLC permitiría establecer reglas claras y más precisas para que los productos mexicanos pudieran acceder al mercado norteamericano; 2) Esto, a su vez, daría mayor certidumbre para generar nuevas inversiones en el campo; 3) El TLC fomentaría las especializaciones en algunas producciones agropecuarias, pero también se podrían desarrollar nuevos segmentos de productos para la exportación; y 4) El objetivo más importante de un acuerdo comercial en este rubro consistía en aumentar el nivel de ingresos de los productores agropecuarios.<sup>23</sup> Sin embargo, antes de liberalizar completamente este sector, era imprescindible efectuar una serie de ajustes internos y resolver los problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra, así como crear mecanismos para disminuir la extrema pobreza que durante décadas caracterizó al campo mexicano. En este sentido, las modificaciones al artículo 27 Constitucional constituían un paso adicional en la estrategia de reforma, la cual además de buscar una mayor justicia social en el campo, también ayudaría a muchos campesinos a sortear con mayor éxito una liberalización en el largo plazo del sector agropecuario.

## Sector petrolero y petroquímico

El sector petrolero se constituyó como uno de los grandes rubros de excepción ya que este producto no fue incluido en la agenda de negociaciones a petición expresa del gobierno mexicano. Antes de iniciar las negociaciones, y como condición para llevarlas a cabo, el presidente Salinas, había acordado con sus contrapartes que se negociararía un TLC siempre y cuando este se apegara a lo establecido en la Constitución y, por lo tanto, cuestiones como la posesión de los recursos naturales no podrían ser tema de discusión y mucho menos de negociación.

Sin embargo, aunque de manera informal, las discusiones en torno al sector petrolero estuvieron presentes en el debate público desde el inicio de las negociaciones y éstas causaron grandes polémicas tanto al interior de México como en el exterior. Las posiciones de México y las de Estados Unidos y Canadá eran en principio irreconciliables. México, por razones históricas, constitucionales y políticas se negaba a tratar el tema en las mesas de negociación. En cambio, como lo señala Sidney Wientraub, los estadounidenses argumentaban que era difícil hablar de libre comercio e inversión de gran alcance cuando dicho comercio excluía el producto más importante en el intercambio comercial entre los dos países: el petróleo.<sup>24</sup> Los representantes mexicanos tuvieron que reiterar en numerosas ocasiones que el petróleo no entraría en la negociación ante la insistencia de muchos grupos de interés norteamericanos que buscaban presionar a su gobierno para que este incluyera al petróleo en la agenda de negociación.

Pero la alta sensibilidad política que generó la cuestión petrolera en México no solo se debió a presiones externas sino también a muchas presiones internas.

Como se mencionó antes, muchos grupos interés y en particular algunos partidos políticos en México se oponían a cualquier tipo de negociación que alterara ciertos preceptos históricos específicos. Además, existía un gran temor de que México pudiera firmar una cláusula de suministro de petróleo parecida a la que se había establecido entre el acuerdo de Estados Unidos y Canadá. Diversos grupos de oposición habían argumentado que la inclusión del sector petrolero dentro del TLC representaría una clara pérdida de soberanía del país y una violación flagrante a los principios constitucionales del país.

Independientemente de todo lo anterior y pese a que las negociaciones no contemplaron el tema del petróleo, en un futuro no muy lejano México tendrá que tomar importantes decisiones a este respecto. La industria petrolera nacional presenta grandes rezagos e ineficiencias debido a la falta de inversión, dispendio y corrupción que han caracterizado a este sector. La utilización de tecnologías con frecuencia obsoletas, la falta de capacidad en la administración de un recurso no renovable tan importante, la descapitalización que sufrió esta industria a raíz de la crisis económica y de la corrupción imperante en la empresa condujeron al país a una situación muy difícil en la cual se requieren de grandes montos de inversión para asegurar que el sector petrolero pueda continuar siendo uno de los pilares del desarrollo; pero en las condiciones prevalecientes esta no es una opción. El problema es más complejo de lo que parece si se considera que, durante el periodo comprendido entre 1982 y 1990, las reservas probadas de hidrocarburos disminuyeron debido a la falta de exploración y a las inadecuadas técnicas de extracción y recuperación de hidrocarburos, factores que contribuyeron a mermar aun más los campos petroleros. Esta situación se volvió muy evidente a raíz del conflicto del Golfo Pérsico cuando México solo pudo incrementar marginalmente su producción petrolera mientras que países como Venezuela lograron colocar

cantidades muy superiores a las de nuestro país en el mercado internacional. Además, la demanda interna de productos petroleros continua incrementándose a tasas muy superiores a las que la industria nacional puede responder. Durante 1991, a raíz del cierre de las refinerías de Azcapotzalco y Poza Rica, el país había tenido que empezar a importar gasolina sin plomo y también se habían establecidos contratos con compañías norteamericanas para proveer de gas a la zona norte del país. Esta situación contrastaba fuertemente con la que prevalecía durante los setenta, en que el país era autosuficiente en gasolina e incluso se había llegado a concretar contratos importantes, que luego fracasaron, para exportar gas a Estados Unidos.

La modernización de industria petrolera no solo es importante para abastecer y garantizar las necesidades energéticas del país sino también porque muchos insumos de diversas ramas de actividad dependen de este sector. Una mala calidad en los insumos derivados del petróleo afecta a toda la cadena productiva de muchas industrias que requieren forzosamente de materias primas de calidad para poder fabricar productos de acuerdo a normas y estándares internacionales en un contexto de apertura y globalización. Finalmente, las cuestiones ecológicas han cobrado cada día más fuerza en México, y numerosos grupos desde hace tiempo vienen exigiendo que Pemex mejore la calidad de las gasolinas e incremente los márgenes de seguridad en sus plantas industriales para evitar desastres como los que acontecieron recientemente en Guadalajara.

## Restricciones y dificultades en las negociaciones del sector petrolero y petroquímico

Las normas vigentes en nuestro país hacen del sector petrolero y petroquímico una industria con características muy diferentes a las que privan tanto en Canadá como en Estados Unidos debido a la división que existe entre los productos petroquímicos básicos, cuya producción compete de manera exclusiva a Pemex y los petroquímicos secundarios, los cuales son elaborados tanto por Pemex como por la industria privada. Los petroquímicos primarios son el resultado de una primera transformación de los hidrocarburos mientras que los secundarios utilizan como insumos los productos primarios para elaborar otros productos. Esta separación en los procesos productivos tiene dos consecuencias muy importantes para nuestro país. La primera es que la separación ha impedido una integración vertical adecuada de las empresas, que es una de las principales características de la industria petrolera líder en el mercado mundial.<sup>25</sup> La segunda consecuencia importante es, en términos generales, que México se ha convertido en un importador de productos petroquímicos básicos y un exportador importante de productos petroquímicos secundarios.

Durante las negociaciones, los representantes mexicanos tuvieron que abordar aspectos sumamente complejos y sensibles buscando establecer fórmulas de compromiso que por un lado respetaran las restricciones constitucionales y por otro lado establecieran las pautas para una modernización y liberalización (aunque incompleta) de la industria petroquímica. El primer problema consistía en que, en ausencia de cambios legales en la estructura de la industria y de la empresa, Pemex tendría que realizar nuevas inversiones en la renovación de plantas obsoletas y en la ampliación de la capacidad instalada buscando una

integración vertical que permitiera una mayor eficiencia. Esto, sin embargo, difícilmente lo podrá lograr una empresa tan ineficiente y con problemas tan fundamentales como lo es Pemex. Por otro lado, un rezago en nuevas inversiones en la petroquímica básica necesariamente constituiría un cuello de botella para la expansión de petroquímica secundaria, rubro en el cual el país podría ser muy competitivo. La Constitución establece expresamente que los recursos naturales son de la Nación y prohíbe al capital privado la exploración del petróleo, así como de la producción de petroquímicos básicos. Por ello, se excluyó de las negociaciones este tema. Sin embargo, la no inclusión del petróleo implicaba que México tendría que encontrar mecanismos de financiamiento novedosos para lograr la modernización del sector petroquímico básico, tema que está lejos de ser resuelto.

Un segundo obstáculo no menos importante consiste en la necesidad de adecuar el marco regulatorio que norma la petroquímica secundaria. A pesar de que en el periodo comprendido entre 1986 y 1989, cerca de cincuenta productos de la petroquímica básica fueron reclasificados como secundarios, antes de las negociaciones subsistían diecinueve petroquímicos básicos cuya producción seguía siendo dominio exclusivo de Pemex. Sin embargo, las normas internacionales solo contemplaban a siete productos como vitales para la elaboración de productos secundarios.<sup>26</sup> Por ello, el gobierno mexicano tendría que tomar la decisión acerca de si era necesaria la reclasificación de ciertos productos para permitir la participación de la inversión privada. Además, existían sesenta y seis productos petroquímicos secundarios en los cuales la participación extranjera se encontraba limitada a un 40 por ciento. Estas restricciones también tienen implicaciones importantes ya que de alguna manera podrían desalentar la

inversión extranjera y sobre todo la transferencia de tecnología y la creación de nuevos canales de distribución.

Uno de los puntos más álgidos durante la negociación y que retrasó considerablemente la conclusión del tratado fue la discusión acerca de los "contratos de riesgo". Estados Unidos y Canadá insistían en que México debía permitir que las compañías de sus respectivos países desempeñaran nuevas labores de exploración asumiendo los gastos de operación y, si los yacimientos descubiertos resultaran rentables, las compañías pasarían a ser propietarias de un determinado porcentaje del petróleo descubierto. Para México, esta propuesta era inaceptable, ya que si bien existe la necesidad de incrementar la exploración petrolera para revertir la disminución en las reservas, la Constitución prohíbe de manera expresa este tipo de contratos pues entrañan una afectación de la restricción sobre la propiedad de los recursos. Por ello, esta propuesta fue igualmente desechada desde un principio por el equipo mexicano. Después de ásperas disputas los negociadores de los tres países llegaron a un arreglo que permitirá incrementar la exploración respetando las restricciones constitucionales mexicanas bajo una nueva modalidad conocida como contratos de "actuación o de desempeño". En los contratos de desempeño se establece que Pemex podrá contratar los servicios de compañías extranjeras para la exploración y, en función de la cantidad de petróleo descubierto, la paraestatal mexicana otorgará una remuneración monetaria adicional (y no en especie) cuyo monto dependerá de la riqueza del yacimiento. A diferencia de los contratos de riesgo, en los contratos de desempeño el propietario de los hidrocarburos seguirá siendo México y las compañías norteamericanas y canadienses se comprometen a entregar a la paraestatal los recursos que encuentren. Los contratos de desempeño constituyen una innovación interesante para México, ya que permitirán acrecentar las reservas

de hidrocarburos sin que por ello se violen las restricciones constitucionales. Finalmente, los negociadores abordaron aspectos referentes a barreras arancelarias y no arancelarias para eliminar el mayor número de obstáculos al libre comercio. La reducción y eliminación de barreras arancelarias permitirá una buena oportunidad de crecimiento para productos como las fibras y resinas sintéticas para México.

Pese a que el petróleo fue uno de los grandes temas de negociación en los cuales no se logró una liberalización completa por las restricciones constitucionales de nuestro país, es posible que en un futuro cercano el gobierno mexicano tenga que revisar a fondo la política petrolera para volverla más congruente con las nuevas realidades económicas que se están viviendo al interior de la nación y en todo el mundo. Es decir, la industria petrolera, al igual que cualquier otra industria, cada vez ha ido adquiriendo un carácter más global y no únicamente nacional. Por ello, más allá de la discusión acerca de si el petróleo debería o no entrar en las negociaciones, es necesario que a nivel interno se realicen diversos cambios para volver mucho más eficiente a Pemex. Ante un contexto de apertura, el país no puede darse el lujo de derrochar un recurso no renovable y mucho menos de tener una industria petrolera ineficiente que opere con costos muy superiores al de muchas otras empresas líderes. La esencia del problema no radica en cambiar la Constitución sino en regresar al espíritu original de la Carta Magna para lograr hacer de la industria petrolera un instrumento de desarrollo que beneficie al país.

## El sector financiero

El sector financiero se convirtió en el sector que suscitó algunas de las mayores diferencias y peleas durante las negociaciones y, sin duda, fue uno de los temas que contribuyó a prolongar hasta el último momento la firma del tratado. La agenda de negociaciones reflejó perfectamente la importancia de este sector, ya que se discutieron 21 asuntos diferentes, todos ellos relacionados de manera directa o indirecta con el sector financiero.<sup>27</sup> Las negociaciones abarcaron desde el alcance y los objetivos de una mayor liberalización en este sector, hasta reglas sobre expropiación existentes en México.

La gran complejidad del tema se debió a que en México, pese a los procesos de apertura y liberalización que había experimentado la economía, el sector financiero se encuentra sumamente protegido. Por ello, los inversionistas tanto canadienses como norteamericanos, cuyo sistema financiero es mucho más grande, abierto y eficiente, estaban muy interesados en una liberalización rápida de este sector. Sin embargo, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones del tratado, el proceso de privatización bancaria en México estaba a punto de concluir, motivo por el cual el gobierno mexicano argumentaba por un periodo de transición. México deseaba realizar una apertura gradual y de largo plazo para otorgarle a los nuevos grupos financieros oportunidades para capitalizar su inversión en los bancos pero, sobre todo, para que pudieran ajustarse a las nuevas condiciones de competencia internacional que tendrían que enfrentar. Además, las negociaciones en el sector financiero no solamente abarcaron las cuestiones relacionadas con los bancos sino que también se incluyeron a otros intermediarios financieros como casas de bolsa, empresas de

factoraje y aseguradoras, entre otras, las cuales también necesitan realizar modificaciones importantes para poder competir con sus contrapartes extranjeras.

En el caso del sector financiero, a diferencia de otros sectores de la economía mexicana, los empresarios tienen posturas muy encontradas entre sí. Mientras que muchos de los nuevos banqueros pretenden la preservación de su virtual coto de caza, la mayoría de los empresarios culpan a lo que perciben como un monopolio de los bancos de las altas tasas de interés, la ausencia de crédito a empresas de tamaño menor frente a las más grandes y, en general, de muy poca capacidad o interés de los bancos por resolver y atender sus necesidades. La apertura del sector financiero se convirtió así en un tema mucho más complejo de lo que parece a simple vista. Las empresas demandan el apoyo del sistema y perciben que no lo obtienen adecuadamente. Con la apertura en casi todos los rubros los demás sectores de la economía, los empresarios no se explican por qué tienen que seguir sujetos al sistema bancario tradicional, mientras que ellos, los empresarios, tienen que competir todos los días por su supervivencia. Por todo ello, la postura del gobierno mexicano frente al tratado en materia del sector financiero -de tratar de limitar y posponer la apertura- resultó poco explicable y menos justificable a los ojos de la mayoría de la sociedad. Sin embargo, al final del proceso de negociación, el gobierno mexicano tuvo que otorgar importantes concesiones en esta materia.

Por su parte, Canadá tenía un doble objetivo en la negociación de este sector. Al igual que Estados Unidos, Canadá buscaba la liberalización del sector financiero mexicano pero este país también estaba interesado en revisar el capítulo de servicios financieros del ALC que había suscrito con Estados Unidos. Para los canadienses, el tratado trilateral representaba una buena oportunidad

para buscar modificar sustancialmente la estructura legal del sistema financiero norteamericano ya que las regulaciones actuales (fundamentadas en las regulaciones Mc Fadden y Glass Steagall) impiden el establecimiento de una misma institución financiera en diferentes estados de la Unión Americana y prohíben la operación simultanea de la banca comercial y la banca de inversión. Finalmente, los canadienses también insistían en que todos los servicios financieros -y no únicamente los seguros- estuvieran sujetos a los mecanismos de resolución de controversias.<sup>28</sup>

### Problemas en la negociación

En materia de servicios financieros siete temas contribuyeron en empantanar las negociaciones: 1) trato nacional; 2) periodos de liberalización; 3) las formas de establecimiento; 4) cuotas de mercado; 5) exclusiones de algunas actividades financieras realizadas por agencias gubernamentales; 6) montos de participación extranjera en instituciones financieras mexicanas; y 7) armonización de las diferentes reglamentaciones en los tres países.

Las diferencias en el sector financiero empezaron desde las fórmulas que se tuvieron que adoptar para poder iniciar las negociaciones. México proponía que la negociaciones se realizaran según el tipo de instituciones (bancos, casa de bolsa, aseguradoras etc.), ya que el impacto de la apertura sería diferente en cada uno de estos rubros. En cambio los estadounidenses querían que las negociaciones se centraran en la liberalización de los servicios financieros, independientemente del tipo de institución que ofreciera el servicio.

El asunto del trato nacional fue uno de los temas más debatidos durante las negociaciones. Tanto Canadá como Estados Unidos querían que sus instituciones financieras pudieran operar en México bajo las mismas condiciones que las mexicanas. Es decir, los canadienses y los norteamericanos solicitaban que con la apertura del sistema financiero se permitiera que sus instituciones pudieran ofrecer los mismos servicios que ofrecen actualmente las instituciones mexicanas y abrir el número de sucursales que juzgaran convenientes. Esta cláusula no era del todo aceptable para el gobierno de México debido a dos razones. La primera de ellas se debía a la asimetría existente entre el sistema financiero mexicano y el de nuestros dos vecinos del norte. Si el gobierno mexicano permitía que los bancos extranjeros u otros agentes financieros establecieran sucursales a todo lo largo del país, las instituciones mexicanas, que son mucho más pequeñas e ineficientes difícilmente podrían competir en igualdad de circunstancias. Además, el gobierno mexicano quería otorgarle un periodo de transición a los nuevos dueños de las instituciones bancarias privatizadas para que modernizaran las instituciones financieras del país. Por todo ello, México proponía que las instituciones financieras extranjeras entraran al mercado mexicano bajo forma de subsidiarias y no de sucursales para que pudieran recibir un trato nacional. Esto haría, desde el punto de vista gubernamental, más simétrica la relación, sobre todo, porque la legislación norteamericana es frecuentemente estatal y regional en materia de bancos y otras actividades financieras, lo que hace muy dudoso el tema de "trato nacional". Un banco norteamericano podría, si se liberaliza el sector financiero, establecerse en cualquier lugar del país porque en México la legislación es federal; un banco mexicano tratando de extenderse hacia Estados Unidos, sin embargo, tendría que obtener un permiso en cada estado de la unión americana, porque ahí la legislación no es federal. A todo esto se suma la división que existe entre bancos y casas de bolsa en Estados Unidos, distinción que en México

prácticamente ha desaparecido. Todo esto hizo posible que el gobierno mexicano lograra no abrir tanto como hubiera sido deseable la competencia de servicios financieros.

Otro de los puntos de conflicto consistió en que el gobierno mexicano quería excluir del tratado a algunas instituciones auxiliares de crédito (como American Express y Sears) mejor conocidas bajo el nombre de "non-bank banks" en Estados Unidos y Canadá porque realizan solo una de las dos funciones de los bancos -depósito o crédito- pero no ambos. Estas instituciones son muy importantes en esos países ya que aunque la mayoría de ellas no recibe depósitos de sus clientes, si otorgan crédito a través de la emisión de títulos. De esta forma, aunque este tipo de instituciones no sean propiamente bancos cumplen funciones muy similares a estos últimos y se constituyen como un elemento adicional de competencia en el sistema financiero.<sup>29</sup> A pesar de la oposición del gobierno mexicano, los non-bank banks quedaron incluidos en las negociaciones aunque el gobierno logró limitar considerablemente sus montos de participación en el mercado mexicano salvo para las empresas de crédito relacionadas con la industria automotriz.

Un segundo aspecto que contribuyó a estancar las negociaciones fueron los periodos y los montos de liberalización. En un inicio el gobierno mexicano propuso que el sistema financiero nacional no se abriera antes de 1998 y, además, que las instituciones extranjeras solo participaran con el uno por ciento del total del mercado durante el primer año. Este monto se incrementaría medio punto porcentual cada año hasta llegar a un tope del siete por ciento del capital total del sistema en el año 2010; también se fijaría un tope a cada una de las instituciones en lo individual para fomentar la participación de un mayor número de

instituciones. Esta postura, sumamente proteccionista, del gobierno mexicano fue rechazada de inmediato por los canadienses y norteamericanos. Después de ásperas negociaciones, la posición mexicana se flexibilizó y se acordó que el sistema financiero mexicano se abriera de manera diferenciada según se tratara de instituciones bancarias y de valores o de otro tipo de servicios financieros (seguros, empresas de factoraje, etc.).<sup>30</sup>

Por lo que respecta a los bancos, se estableció un periodo de transición de trece años dividido en tres fases. La primera fase tendrá una duración de cerca de seis años (de 1994 a 2000) durante la cual, México permitirá hasta un 15 por ciento de participación canadiense y norteamericana en el mercado bancario mexicano pero ningún banco extranjero en lo individual podrá exceder el 1.5 por ciento del mercado total. En la segunda fase, que va del año 2000 al 2004, la participación de los bancos canadienses y norteamericanos podrá incrementarse hasta alcanzar un 25 por ciento del mercado total y, en lo individual, cada institución extranjera podrá captar hasta un cuatro por ciento. Finalmente, después del año 2004, México se reserva el derecho de aplicar una cláusula de "salvaguarda" en caso de que la participación extranjera pusiera en riesgo a las instituciones bancarias nacionales; sin embargo, dicha cláusula no podrá durar más de tres años, es decir, hasta el año 2007. Al cabo de un periodo de transición máximo de trece años, el gobierno mexicano mantendrá sus facultades para intervenir en el sistema bancario nacional. Además, si a juicio de la Secretaría de Hacienda la participación extranjera pusiese en peligro al sistema bancario nacional, México podrá consultar a Estados Unidos y Canadá y, si existe consenso entre los tres países, el gobierno mexicano quedaría facultado para imponer restricciones a la participación extranjera. Por otra parte, el gobierno federal, a través de sus agencias como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, se reserva el derecho de controlar la política monetaria y financiera y mantendrá la supervisión del sector financiero obligando a las subsidiarias extranjeras a cumplir obligaciones en materia de capitalización, reservas y otros aspectos regulatorios. Un aspecto de vital importancia para el futuro del sistema bancario nacional es la participación de bancos extranjeros de terceros países ajenos al TLC. Una vez abierta la competencia a bancos de los países que forman parte del TLC, también se permitirá que los bancos de terceros países instalados en la región de América del Norte tengan acceso al mercado mexicano. Esto creará un ambiente más propicio a una competencia saludable.

En cuanto a las casas de bolsa, se establece que podrán operar en México instituciones extranjeras de este tipo a partir de la puesta en marcha del TLC; sin embargo, solo podrán captar el 20 por ciento del mercado nacional. A partir del año 2000, este porcentaje podrá incrementarse hasta alcanzar un 30 por ciento del mercado total. Al igual que con los bancos, el gobierno se reserva el derecho de aplicar una cláusula de salvaguarda temporal en caso de que la participación extranjera en este rubro sobrepase el 30 por ciento y, además, se establece que, en lo individual, ninguna casa de bolsa podrá superar el cuatro por ciento del mercado.

Por lo que concierne a otros servicios financieros tales como seguros, empresas de factoraje y arrendadoras, los tres países acordaron un periodo de transición más corto, comprendido entre 1994 y el año 2000. Para las empresas factoraje y arrendamiento se aplican los mismos porcentajes que a las casas de bolsa (10 por ciento hasta el año 2000 y posteriormente hasta un 30 por ciento del mercado total) pero no se establece ningún tope a la participación individual para las empresas. Finalmente, por lo que se refiere a las empresas de seguros, se

aplicarán restricciones diferenciadas según se trate de empresas que ya operan en México o de nuevas subsidiarias que deseen establecerse en México. Las compañías norteamericanas o canadienses que estén asociadas con aseguradoras mexicanas podrán incrementar su participación en la sociedad de coinversión hasta alcanzar un monto del 30 por ciento en 1994. Este monto podrá incrementarse gradualmente hasta alcanzar un 51 por ciento en 1998 y, a partir del año 2000, los canadienses y norteamericanos podrán tener una participación del 100 por ciento. Para las sociedades de coinversión no se establecen topes máximos en la participación del mercado y tampoco se limita la participación individual. Por otra parte, las compañías canadienses y norteamericanas que no estén asociadas con aseguradoras mexicanas podrán constituir filiales pero éstas solo podrán captar un límite del seis por ciento del mercado. Esta participación podrá ir incrementándose gradualmente hasta alcanzar un 12 por ciento del mercado en 1999 y además se limitará la participación individual de este tipo de empresas al 1.5 por ciento del mercado total. Para el año 2000 se eliminarán todas las restricciones para este tipo de empresas.

Los acuerdos alcanzados reflejan el intercambio de posiciones de negociación entre México y Estados Unidos y Canadá. Los canadienses y los norteamericanos accedieron a que el sistema bancario mexicano quedara protegido durante un periodo tiempo sumamente largo pero, a cambio, México abrió rápidamente las instituciones financieras no bancarias, aunque protegió a las instituciones de mayor tamaño o porque ninguna de las aseguradoras grandes, por citar un ejemplo, tiene socios estadounidenses o canadienses.

La exclusión de algunas actividades realizadas por agencias gubernamentales también fue motivo de discusión y controversia. Tanto los

norteamericanos como los canadienses querían incluir todas las actividades del sistema financiero. En cambio México solicitaba que se excluyeran las actividades del banco central, de la banca de desarrollo, de las aseguradoras pertenecientes al gobierno y de algunas otras instituciones que manejan fideicomisos o fondos públicos. Otro de los motivos de disputa fueron los montos de participación extranjera en las instituciones financieras mexicanas. Aunque en los últimos años el gobierno mexicano había flexibilizado las leyes en esta materia, éstas aun seguían siendo restrictivas ya que los extranjeros solo podían participar con un 30 por ciento en la formación de grupos financieros, casas de bolsa y bancos, aunque en seguros se permitía una participación de hasta un 49 por ciento de capital extranjero.<sup>31</sup> Sin embargo, en este punto la posición mexicana se mantuvo inflexible ya que uno de los objetivos de la negociación consistía en mantener y garantizar la preeminencia de mexicanos en el sector bancario aunque se permitirá que en las empresas de seguros la participación extranjera alcance un 100 por ciento para el año 2000, siempre y cuando se trate de una coinversión y no de una empresa subsidiaria. En el ALC entre Canadá y Estados Unidos se había resuelto este mismo punto de una manera muy lógica: los norteamericanos podrían tener un máximo del 30 por ciento en cualquier empresa de servicios financieros existente, pero hasta el 100 por ciento de cualquier empresa nueva.

Pese a todas las dificultades tanto técnicas como políticas que se presentaron en este sector, los tres países llegaron a un acuerdo, estableciendo un periodo de liberalización relativamente largo y hasta cierto punto incompleto, sobre todo por lo que respecta al sistema bancario. Se difirió la apertura de los bancos y se limitó la competencia de las casas de bolsa como el gobierno mexicano quería, pero en el corto plazo no se resolvió el problema de acceso y costo del crédito por el que se quejan las empresas mexicanas que no son del

sector financiero. El tiempo dirá si el arreglo al que se llegó en este sector fue el adecuado, pero lo que es certero es que, mientras tanto, los márgenes financieros y los costos con los que operan las instituciones financieras mexicanas seguirán siendo muy superiores a los de sus contrapartes estadounidenses y canadienses. En un contexto de una mayor apertura hubiese sido absolutamente imprescindible integrar lo más rápidamente posible el sistema financiero mexicano al internacional para contar con recursos necesarios que permitieran el financiamiento de la industria a tasas competitivas. El arreglo alcanzado no parece haber sido el más avanzado en este sentido.