

*Bradly J. Condon y Tapen Sinha\**

## Presente y Futuro del TLCAN desde una perspectiva canadiense

**SUMARIO:** I. El Contenido Histórico de la Región TLCAN. II. La Dinámica del TLCAN. III. Iniciativas Bilaterales Fronterizas. IV. Eficiencia en los Sistemas de Transporte. V. La Frontera Canadá-Estados Unidos y la Migración. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

El impacto económico que tienen las fronteras en la zona del TLCAN es el reto más importante para sus tres países miembros. La falta de un sentido claro sobre cómo coordinar la reciprocidad de políticas aduanales y fronterizas ha resaltado la importancia de una guía que indique los temas a resolver y las partes factuadas para resolverlos de manera unilateral, bilateral, trilateral y multilateral. Hasta el momento, sólo un tema es claro; los recursos deben utilizarse de manera que se minimice el costo económico de hacer negocios entre las fronteras de una economía norteamericana cada día más integrada. El TLCAN constituye una estructura económica trilateral, pero reposa sobre dos relaciones bilaterales muy diferentes, cuya única conexión son los Estados Unidos.

Los tres gobiernos de los países miembros del TLCAN han decidido formar la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), pero es más un plan político que un acuerdo concreto sobre como profundizar la integración entre los países del TLCAN. Sin embargo, los tres países están trabajando sobre la armonización de algunos aranceles para promover la competitividad de las empresas de la región que importan insumos desde afuera de la zona TLCAN.

\* Bradly J. Condon tiene un Ph.D en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad de Bond, Australia, es investigador nacional nivel II y profesor de Derecho del Comercio Internacional en el ITAM.

\* Tapen Sinha tiene un Ph.D. en Economía Financiera por la Universidad de Minnesota, Estados Unidos, investigador nacional nivel III y profesor en el Departamento de Actuaría y Seguros del ITAM.

La posición hegemónica de los Estados Unidos en el mundo (en términos de su poderío militar, de su economía e su influencia política) se magnifica en el continente norteamericano. Por lo tanto, no es de sorprender que esto resulte en muchos paralelismos entre las dos relaciones bilaterales a pesar de las marcadas diferencias entre México y Canadá. Estados Unidos es una superpotencia que desplaza a sus socios en el TLCAN. Esto propicia que, en ocasiones se olvide que tanto Canadá como México son jugadores claves por sí mismos, tanto económica como políticamente (si bien no militarmente).

El manejo del flujo trasfronterizo de bienes, capital y de personas afecta la competitividad de los negocios, la prosperidad económica y los intereses de seguridad de los tres países. Los problemas institucionales tales como las barreras internas y trasfronterizas a los negocios, coordinación entre agencias y corrupción de gobiernos afectan la capacidad de los tres socios de crear un ambiente próspero y seguro para los negocios, tanto en cada país como en la región en su totalidad.

Canadá tiene que esforzarse enormemente para competir con sus vecinos, dado su relativamente pequeño mercado, a comparación del estadounidense, y su pequeña población, comparada a la de sus dos socios comerciales. Mientras su nivel de desarrollo económico parece más al nivel de los Estados Unidos, hay importantes paralelos históricos entre Canadá y México en cuanto a sus relaciones con su mutuo vecino.

### I. El Contenido Histórico de la Región TLCAN

No se puede entender al presente, ni predecir el futuro, sin considerar el pasado. La historia de las relaciones entre los tres países, ahora miembros del TLCAN, explica por que existen hoy obstáculos a la mayor integración y el mejor manejo de las fronteras.

En el siglo diecinueve, el expansionismo territorial estadounidense creó dos políticas paralelas frente a sus dos vecinos; aunque cada una con diferente grado de éxito. Durante este período en la historia los Estados Unidos fueron la más grande amenaza para la seguridad nacional de México y de Canadá. La desconfianza generada por el vecino estadounidense persistiría por muchos años en ambos países. Al cambio del siglo, México y Canadá buscaron una mayor relación económica con su vecino común. Sin embargo, los beneficios de este acercamiento fueron opacados por la desconfianza latente en ambos pueblos. Muchos años deberían pasar para que la atracción de las relaciones comerciales

lograra superar las sospechas y la desconfianza acerca de las intenciones de los estadounidenses hacia sus dos vecinos.

Es necesario recordar la tensa situación que existió por varios años entre Canadá y los Estados Unidos para entender el origen de la desconfianza entre estos pueblos. Por ejemplo, en una ocasión, Lipset escribió lo siguiente: "Los estadounidenses no lo saben, pero los canadienses no olvidan que dos naciones, no una, surgieron de la revolución americana". En la guerra de 1812 entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, los norteamericanos pensaron que tomar posesión de Canadá sería tarea fácil. "La toma de Canadá este año [1812], hasta la provincia de Québec, se logrará simplemente marchando hasta allá y nos dará experiencia para el siguiente ataque a Halifax y la expulsión final de los ingleses del continente americano" - así habló el expresidente de la unión americana Thomas Jefferson (Fulford 1998).

Durante la Guerra civil de Estados Unidos (1861-1865) una facción de este país quería invadir y anexar a la Norte América británica como castigo a Gran Bretaña por haber simpatizado con el sur durante el conflicto (El sur estadounidense abastecía a Gran Bretaña con algodón para sus fábricas textiles). De manera preventiva, el territorio británico se convirtió en el Dominio autogobernado del Canadá en 1867; todas las tropas británicas habían salido de Canadá para el año 1871.

Al finalizar el siglo diecinueve, ambos mexicanos y canadienses buscaron, y luego rechazaron, una mayor integración económica con los Estados Unidos. A comienzos del siglo veinte, la amenaza a la soberanía canadiense se presentó en la forma de un tratado de libre comercio. En 1911 los Estados Unidos y Canadá negociaron un tratado de libre comercio. El gobierno liberal federal de Canadá, bajo Sir Wilfrid Laurier, el primer *Primer Ministro* franco-canadiense de Canadá (1841-1919), sostuvo la aprobación del tratado a una elección federal. Los liberales perdieron la elección ante los conservadores y el tratado jamás se implementó. Curiosamente, en 1891, los liberales y los conservadores habrían repetido estas posiciones, pero de manera inversa.

Durante la mayor parte del siglo veinte Canadá ha seguido un camino diferente al de los Estados Unidos en cuanto a políticas nacionales. Ha creado un sistema nacional de seguridad social y compañías paraestatales de radio y televisión, así como vías férreas y aéreas, entre otras. Canadá creía que si dichas instituciones se dejaban a manos del sector privado, éstas serían engullidas por sus contrapartes del sur. Así, la siempre presente angustia canadiense ante una inversión cultural, social o económica (y hasta militar) también resultó en restricciones gubernamentales a la inversión extranjera. A modo de complementar las restricciones a la inversión, el gobierno de Canadá diseñó políticas comerciales

que crearan empleo de manufactura en el país, llevando a las compañías estadounidenses a establecer subsidiarias en Canadá para lograr acceso al mercado.

Después de la Segunda Guerra Mundial se presentó una nueva y no tan paurosa opción al tratado bilateral de comercio. En 1947, Canadá, Estados Unidos y otros 20 países firmaron un tratado "provisional" para reducir los aranceles sobre bienes y comenzar a eliminar otras barreras al comercio de estos. No obstante, el GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) se convirtió en el vehículo principal para la liberalización del comercio global al fracasar las negociaciones para crear la "Organización Internacional de Comercio" (OIC). La OIC debía haber sido uno de los tres grandes pilares de la paz y la prosperidad de la posguerra, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los articuladores de la política mundial se dieron cuenta de que el proteccionismo, en forma de altos aranceles y otras barreras al comercio, habían contribuido a la severidad de la depresión mundial. Esta depresión, a su vez, había contribuido al surgimiento del fascismo y la guerra. Llegaron a la conclusión de que los países que fueran prósperos y vinculados por comercio serían menos propensos a hacer la guerra. La meta de estas tres instituciones era elevar los estándares de vida y establecer fuertes vínculos entre las economías integrantes.

Al paso de los años, el GATT logró reducir de manera significativa las barreras al comercio entre Canadá y Estados Unidos, así como entre otros estados miembros (México no se suscribió al GATT sino hasta 1986). No obstante, el GATT no funcionaba suficientemente rápido para la creciente industria automotriz. Entonces, Canadá y EE.UU. negociaron el "Autopact" de 1965, creando un libre comercio en este sector. Esto conllevó a una industria automotriz cada vez más integrada en ambos lados de la frontera.

En los 1980, casi un siglo después de que la idea de libre comercio fuera rechazada, Canadá volvió a intentar concretarlo con Estados Unidos. Esta vez, fueron los conservadores quienes apoyaban la negociación de un tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. El gobierno de Canadá buscó las negociaciones como reacción a las crecientes presiones proteccionistas en el Congreso de EE.UU. Por varios años, el gobierno canadiense, dirigido por el Primer Ministro liberal Pierre Trudeau, intentó disminuir la dependencia económica canadiense en Estados Unidos a través de esfuerzos para diversificar las relaciones comerciales. Durante la década de los 1980, el gobierno conservador del Primer Ministro Brian Mulroney reconoció que la geografía del territorio canadiense trabajaba en contra de esos esfuerzos y por tanto, decidió que el acceso seguro al mercado estadounidense era un elemento esencial para la política comercial de Canadá.

El acuerdo propuesto generó un fuerte debate político en Canadá y se convirtió en el tema central de las elecciones nacionales de 1988. El gobierno conservador del momento negoció el acuerdo mientras que la oposición liberal y el partido democrática nuevo (NPD) se opusieron vehementemente. El voto anti-libre comercio dividió a los partidos de oposición y permitió que los conservadores ganaran las reelecciones y procedieran con la implementación del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el cual entró en vigor a partir de 1 de enero de 1989.

La oposición argumentó que dicho TLC ocasionaría pérdidas de trabajos y bajaría el nivel de los salarios en Canadá. Los defensores del TLC observaron que este podría darse en sectores no competitivos, pero el efecto neto en la economía sería positivo. La evolución de la economía ocasionaría ese efecto de igual manera y en el largo plazo Canadá se beneficiaría de la eliminación de industrias no competitivas. Además, el gobierno podría facilitar la transición amigando las pérdidas de bienestar social con programas sociales.

La oposición también argumentó que el TLC degradaría los programas sociales de Canadá. A manera de competir con los Estados Unidos, Canadá tendría que reducir su generosa asistencia social para llevarla al nivel de EE.UU. Los impulsores del TLC defendieron la propuesta diciendo que la creación de riqueza debía preceder a la redistribución y que el TLC ayudaría a crear la riqueza necesaria para sostener el sistema de seguridad social canadiense. Además, la apertura comercial no es incompatible con las políticas sociales de redistribución en la forma de gasto gubernamental en educación, seguridad y salud. Al final, décadas de pobre administración financiera por parte del gobierno canadiense crearon un enorme déficit gubernamental y una deuda cuantiosa que dejó poco para gastar en programas de asistencia social.

Otro gran miedo de quienes se contraponían al TLC fue la posible homogenización de las culturas, ocasionando que Canadá perdiera su identidad cultural. Este miedo resaltaba la inseguridad cultural de los canadienses anglosajones, de los cuales la mayoría no tenía una visión clara de qué diferenciaba a los canadienses de los estadounidenses. Temían que el TLC forzara a Canadá a abandonar los programas culturales impulsados por el gobierno y permitiera que el país fuera engullido por la cultura tan comercial de los Estados Unidos. Por otro lado, los impulsores del TLC argumentaron que la interacción entre culturas lleva a la apertura a nuevas perspectivas que fortalecen la cultura nacional y que el aislamiento cultural en esta época era casi imposible de lograr con el desarrollo de las comunicaciones y medios de transporte modernos. Además, el aislamiento cultural conduce a la intolerancia, la censura y el desarrollo truncado, de los cuales ninguno es deseable.

El mayor pesar para los opositores del TLC era que Canadá perdería soberanía. El país perdería su independencia y se vería forzado a adoptar una amplia gama de políticas que igualaran a las de Estados Unidos; nada menos que la mera existencia del país estaba en peligro. Sin embargo, los impulsores del tratado argumentaron que los beneficios económicos serían mayores a los costos de limitar el movimiento político nacional. Razonaron además, que los países menos fuertes y más dependientes del comercio, tales como Canadá, debían seguir un sistema de resolución de conflictos basado en reglas y no basado en fuerza, pues esto los dejaría vulnerables al chantaje económico de economías más fuertes. Finalmente, muchas de las reglas en el TLC eran casi idénticas a las incluidas en el GATT y habían ya reducido dramáticamente las barreras al comercio entre ambos países. No obstante el TLC extendía dichas reglas a nuevos sectores como servicios, propiedad intelectual, inversión extranjera e intercambio de energía, reflejando la dirección general en la que se encaminaban las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay.

Esta vez las consideraciones económicas pesaron más en la balanza. Un mejor y mayor acceso al mercado estadounidense permitirían una expansión de la producción que daría paso a la implementación de economías de escala a las industrias canadienses. La mayor competencia mejoraría la productividad y eficiencia haciendo que las empresas canadienses fueran más competitivas en el ámbito mundial. Los costos de ajuste a la mayor competitividad, tales como pérdida de empleos en sectores no competitivos, serían compensados con la creación de empleo en los sectores competitivos. A largo plazo la economía canadiense en su conjunto se volvería más competitiva. Aunque una mayor dependencia sobre el mercado estadounidense causaría que Canadá fuera más susceptible a recesiones en la economía de EE.UU., también se beneficiaría durante los períodos de expansión. El TLC entró en vigor el 1 de enero de 1989.

La realidad es que ésta ha sido la relación comercial más grande del mundo y ambos países son los principales socios comerciales entre sí. No obstante, Canadá dependía más de los Estados Unidos que EE.UU. en Canadá. Con cerca del 80% de las exportaciones canadienses destinadas a EE.UU., el mercado estadounidense se había vuelto más importante para algunos productores canadienses que el mismo mercado interno. Las relaciones comerciales de los Estados Unidos eran y aún son más diversificadas que las de Canadá.

Así como en Estados Unidos, en Canadá el debate del TLCAN coincidió con el año electoral. En los dos países, el tema del TLCAN se convirtió en un tema central de campaña y en ambos, el gobierno que negoció el tratado perdió la elección frente a quienes lo implementarían. En México, el Presidente Carlos Sa-

linas presidió tanto las negociaciones como la implementación de este acuerdo. El TLC en Canadá era prueba de la relación especial que disfrutaba con los Estados Unidos. Este otorgó acceso preferencial al mercado estadounidense a las empresas canadienses así como una firme ventaja sobre empresas de otros países. Cuando México inició negociaciones con los Estados Unidos, Canadá fue como la mujer que se entera de la existencia de una amante.

Canadá luchó fuertemente para involucrarse lo más posible en las negociaciones y negociar un acuerdo trilateral en vez de dos tratados bilaterales. A la medida que fuera posible, Canadá quería mantener las ventajas que había logrado con el TLC y asegurarse de que México no lograra un mejor trato. Adicionalmente, para influir en las negociaciones, Canadá tenía que estar presente en la mesa donde estas ocurrían; fue más tarde y casi como resultado forzado que Canadá buscara mejorar su relación con el mercado mexicano (destino de aproximadamente el 1% de las exportaciones canadienses) y promover a México como puerta de entrada a América Latina para empresas canadienses.

Sin embargo, la razón más importante por la cual Canadá pujaba por un tratado trilateral era para evitar una situación de "mercados satélites" (del término *hub-and-spoke*) que tuviera un impacto negativo sobre la capacidad de Canadá para atraer inversión extranjera directa. Con dos tratados bilaterales, Estados Unidos se volvería el centro de la galaxia alrededor del cual girarían los mercados satélites de México y Canadá. Siendo Estados Unidos el único país que gozara de tratados de libre comercio con todo el continente sería más atractivo para la inversión extranjera directa, ya que tendría acceso preferencial a todos los mercados. Esto habría puesto a Canadá y a México en una situación de desventaja para atraer dichas inversiones.

Como miembros del GATT, los tres países estuvieron involucrados simultáneamente en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. La negociación del TLCAN avanzaría más ágilmente debido al menor número de partes involucradas. Mas, cuando el TLCAN fue negociado, no había certeza alguna de que la Ronda de Uruguay fuera a concluir de manera exitosa; el TLCAN serviría de aval en caso de que las negociaciones del GATT fracasaran, creando así una "fortaleza de América del Norte" que pudiera competir con la "fortaleza de Europa".

## II. La Dinámica del TLCAN

En términos de temas económicos y de negocios, el TLCAN ha llevado a una mayor integración de cada uno, pero en relación con temas políticos, el asunto

es más complicado. A pesar del pasado similar en cuanto a su relación con Estados Unidos, la relación México—Canadá había permanecido prácticamente sin desarrollar hasta antes del TLCAN. Los dos países han perseguido un mayor acercamiento político en la era del TLCAN, reconociendo el valor de aliarse cuando coinciden sus intereses hacia Estados Unidos. Respecto a la relación comercial con Cuba, la ideología de ambos países ha ido de la mano contraponiéndose a la política estadounidense. Más recientemente, ambos países tomaron la posición de que la política de EE.UU. hacia Irak debía seguir un camino multilateral basado en recomendaciones de la ONU. No debería sorprender que tanto México como Canadá coincidan en que un acercamiento multilateral con base sobre el derecho internacional es el camino indicado a seguir. Dada la desproporcionalidad de "poder" en la región TLCAN, los dos países se beneficiarían de tener relaciones comerciales basadas en reglas en vez de ejercicios de poder unilaterales, ya fueren de carácter económico o militar. Ciertamente, un motivo importante para que ambos países hayan buscado un tratado de libre comercio con Estados Unidos fue el imponer un régimen basado en reglas en su relación con dicho país.

No obstante, los intereses mexicanos y canadienses no siempre concuerdan. La realidad es que los dos son competidores en el campo, tanto económica como políticamente. Económicamente compiten por inversión extranjera y comercio. Cada país busca venderse mejor a los inversionistas multinacionales como "el mejor lugar" desde donde atender al mercado de América del Norte. Políticamente, compiten por la atención del gobierno de EE.UU. acerca de temas de la relación bilateral cuando sus intereses difieren. Por ejemplo, el tema del movimiento laboral trasfronterizo es un problema para México y no para Canadá.

El libre comercio con los Estados Unidos ha cambiado la actitud de los canadienses hacia una mayor integración. Pollara realizó una encuesta en el período del 27 de septiembre al 1 de octubre de 2002, en la cual el 66% de los 1,200 canadienses entrevistados favorecieron la mayor integración económica con Estados Unidos. La misma cifra expresa la confianza de los canadienses en cuanto a poder competir en el mercado estadounidense. En un voto de confianza para la globalización, el 87% cree que para la supervivencia económica es necesaria la integración internacional. La mayoría también apoyó un creciente acercamiento cultural con los Estados Unidos (Fife 2002). Parecería ser, por lo tanto, que los políticos que se resisten a este acercamiento no están en sintonía con la mayoría de los canadienses.

### III. Iniciativas Bilaterales Fronterizas

Muchos de los temas de carácter fronterizo se manejan de manera bilateral y no trilateral y lo más probable es que esa tendencia continúe. Por ejemplo, Canadá y los Estados Unidos formalizaron la cooperación bajo el acuerdo fronterizo bilateral de 1995, el cual ha sido mejorado con varias iniciativas bilaterales previas a 11 de septiembre. Algunas de éstas son la Sociedad Canadiense Estadounidense (CUSP), el USINC-CIC Border Vision (una iniciativa de planeación estratégica de las autoridades migratorias para enfrentar la inmigración ilegal) y el Foro de Crimen Transfronterizo (una cooperación e intercambio de información sobre el crimen transnacional). En noviembre de 2001, Canadá aprobó la primera ley antiterrorismo de su historia. El 13 de diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos firmaron un nuevo "plan de acción antiterrorista" de carácter bilateral para así lograr una mayor integración de seguridad fronteriza y de inmigración. Ese mismo mes, Canadá aprobó un plan de presupuesto de cinco años para medidas de seguridad e infraestructura fronteriza con un valor de \$7.7 mil millones de dólares canadienses. El FBI otorgó acceso a su base de datos de huellas dactilares a la Policía Montada Real del Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés), la primera policía extranjera en recibir dicho acceso. Estas iniciativas están diseñadas para ayudar a ambos países a optimizar el flujo comercial en la frontera al tiempo que se enfrentan amenazas comunes de terrorismo internacional, crimen transnacional y el tráfico de droga y de personas.

A pesar del peso de la historia y la política, el proceso de integración económica en la región TLCAN ha avanzado a pasos agigantados durante los últimos años. La mayor conciencia de la necesidad de balancear la integración económica y la seguridad está detonando una mayor cooperación entre los tres gobiernos.

Los flujos trasfronterizos de bienes, personas y capital afectan la competitividad de los negocios, la prosperidad económica de la región y la seguridad regional. Los problemas institucionales de coordinación y corrupción afectan la capacidad de los gobiernos de crear un ambiente de negocios próspero y seguro. Adicionalmente, hay un sinnúmero de interconexiones que vinculan estos temas.

Los flujos de capital en la forma de inversión extranjera directa tienen un mayor impacto en el comercio de mercancía al estimular el intercambio intrapresarial. En la región TLCAN, la inversión extranjera directa en las maquiladoras ha estimulado considerablemente el crecimiento del flujo de bienes entre México y Estados Unidos. De manera similar, la integración regional de la industria automotriz ha detonado la inversión extranjera directa y el comercio de mercancía entre los países TLCAN. Por otro lado, los flujos de bienes y de ca-

pital requieren un mayor flujo transfronterizo de personas que llevan a cabo el intercambio y las actividades de inversión y que brinden servicios que acompañen al comercio internacional y la inversión (tales como el transporte y las transacciones financieras).

La seguridad es un tema que logra internarse en todo aspecto de la integración norteamericana. La inmigración de trabajadores indocumentados de México a Estados Unidos—y las políticas equivocadas que agravan y alargan el problema—desvían recursos que podrían utilizarse para controlar el movimiento de personas que sí presentan una amenaza a la seguridad. La falta de seguridad en México—un tema directamente ligado a la corrupción en la fuerza policiaca—ha-ce de México un país menos atractivo para la inversión extranjera transfiriendo los costos de seguridad del gobierno al sector privado. Además, complica el reclutamiento de gerentes expatriados que forman parte de estrategias de inversión internacional. La necesidad de frenar el flujo internacional de capitales relacionado con el financiamiento terrorista y el narcotráfico podría elevar los costos de transacción para los flujos de capitales legítimos. Finalmente, para preservar la seguridad, se requiere invertir en los sistemas utilizados para impulsar y monitorear el flujo transfronterizo de bienes (aunque dicha inversión podría ultimadamente elevar la eficiencia del transporte de bienes entre países).

Es necesaria la profunda integración entre los países TLCAN para balancear correctamente las necesidades económicas y las de seguridad. Aún queda mucho trabajo por hacer para eliminar las barreras al comercio, aumentar la seguridad y reducir la disparidad económica en la región. El TLCAN no es suficiente. A pesar de las complicaciones políticas que han venido surgiendo, el libre comercio ha prosperado debido a los beneficios económicos que brinda. La importancia económica del intercambio resultante del TLCAN y la integración regional de cadenas de producción, aunado a crecientes preocupaciones acerca de la seguridad fronteriza, ha causado que los sistemas de frontera y transportación sean de suma importancia.

Los volúmenes de comercio entre los Estados Unidos y sus dos socios del TLCAN han crecido enormemente. En el 2005, el intercambio México - EE.UU. alcanzó un nivel de \$290 mil millones de dólares, mientras que el comercio entre Canadá y EE.UU. lo hizo por un total de \$499 mil millones. El crecimiento del comercio del TLCAN se vuelve especialmente impresionante cuando se toma en cuenta que en 1993, el año previo a que se firmara e implementara el TLCAN, el intercambio entre México y los Estados Unidos era, en dólares, de apenas unos \$81 mil millones, mientras que entre Canadá y EE.UU. éste era de \$211 mil millones. Así, el intercambio entre los Estados Unidos y México se ha más que triplicado mientras que con Canadá casi se ha más que duplicado,

manteniendo a Canadá como el primer socio comercial de EE.UU. e impulsando a México al segundo lugar de la lista hasta 2003, cuando China entró en segundo lugar.

Los países del TLCAN han hecho avances en cuanto a liberalizar el comercio de inversiones y servicios en el sector de transportes, pero como muestran las regulaciones en torno a los camiones de carga, falta mucho por hacer. La creciente importancia del comercio en la zona TLCAN y cadenas productivas regionales ha colocado los temas sobre transporte en 'primera fila'. El retraso en las fronteras durante septiembre de 2001 y el cierre de puertos de la costa occidental en octubre de 2002 resaltaron la importancia económica que tienen los sistemas de transporte internacionales para las economías de la región TLCAN y para el resto del mundo. El movimiento de mercancía entre las fronteras es de vital importancia para las tres economías. En orden de importancia, los bienes son transportados en su mayor parte de la siguiente manera: por tierra, por ferrocarril, por aire y por mar.

La eliminación de aranceles y la apertura a la inversión extranjera en la región TLCAN, aunado a la necesidad de ser cada vez más eficientes en materia de producción mediante la explotación de ventajas de cada territorio, ha logrado integrar a la economía regional como nunca antes se había visto. Asimismo, tan pronto se derriba una barrera al comercio, las barreras restantes se vuelven más notorias. La búsqueda constante de recorte de costos ha resultado en un nuevo enfoque sobre movimiento eficiente entre fronteras. Los gobiernos comenzaron a prestar mayor atención al llamado de los comerciantes a invertir recursos en esta área tras el 11 de septiembre.

#### IV. Eficiencia en los Sistemas de Transporte

Los sistemas integrales de transportes suministran el importantísimo lubricante para que el movimiento de bienes a través de las fronteras sea lo más suave posible. Los sistemas mejorados de transporte (de carga) reducen los costos de la entrega de bienes y son servicios esenciales; también son la base del traslado de punto a punto más rápido y más confiable. Dichos sistemas reducen los costos de la ubicación de los suministros y de la entrega de productos en cuatro maneras diferentes. Primero, menor tiempo de mano de obra al necesitarse menor tiempo de transporte. Segundo, al poderse recorrer más distancia en menos tiempo se podría recortar el tamaño de las flotillas de transporte. Tercero, el uso más eficiente de los vehículos aunado a la mejora en infraestructura disminu-

ría los costos de operación y reparación de los vehículos. Cuarto, una mejora en la confiabilidad del transporte en general reduciría los costos reduciendo los retrasos. (ICF Consulting 2002).

Un clásico ejemplo de como el transporte eficiente puede reducir los costos de producción (mediante la reducción de inventarios) es la producción "justo a tiempo" (o "just in time"). Es un elemento clave para la industria automotriz en Norteamérica; existen cadenas de valor integradas a través de las fronteras de México, Canadá y Estados Unidos. Dado el nivel de integración trasfronterizo de esta industria, no es de sorprender que la categoría de "partes y accesorios de vehículos automotores" sea la primera en la lista de intercambio entre los países del TLCAN desde 1995.

Los beneficios económicos resultantes de los sistemas de transporte de carga mejorados son directos e indirectos. Los beneficios directos para la industria de la transportación se manifiestan mediante la reducción de costos de carga y de envío, incluyendo ganancias a quienes envían, debido a los menores tiempos de tránsito y la mayor confiabilidad. Los beneficios indirectos consisten en mejoras en logística que generan ganancias por reorganización para ambos la industria transportista y la empresa productora que utiliza sus servicios. Para los productores, estos sistemas mejorados de transporte permitirían que la *cantidad* de salida de sus productos cambiara, pero mantendría la *calidad* de éstos. Adicionalmente, los beneficios indirectos podían incluir ganancias adicionales resultantes de la reorganización de cadenas productivas, tales como productos mejorados, nuevos productos o cualquier otro cambio.

Sin duda, un incremento en control de fronteras para garantizar la seguridad tiene el potencial de elevar los costos fronterizos. En teoría, esto significaría un mayor costo a la producción de bienes con una cadena de producción extendida a lo largo de una región y cruzando fronteras. El proceso de convergencia de la industria manufacturera en la región TLCAN es un indicador del proceso de integración que viven los tres países de la zona.

Sin embargo, utilizando la tecnología y los movimientos de bienes a gran escala los países del TLCAN podrán aprovechar los beneficios de las economías de escala. Los costos marginales a largo plazo, generados por los retrasos fronterizos, serían opacados por los beneficios económicos resultantes de una integración trasfronteriza. Un ejemplo ilustrativo puede tomarse de la captura de sustancias ilegales—un tipo de medidor del comercio ilegal de narcóticos entre México y los Estados Unidos. Durante las dos primeras semanas después de los ataques terroristas, las capturas de sustancias ilegales se redujeron a la mitad; para principios de octubre, las capturas regresaron a los niveles de antes de los ataques. Los traficantes pronto encontraron alternativas para surtir su mercan-

cía. Lo mismo pasó con el movimiento de bienes legales. El costo de retrasos fronterizos era muy alto inicialmente, pero los retrasos del tráfico comercial se redujeron rápidamente después del 11 de septiembre.

El grueso del movimiento de bienes está concentrado en pocos puertos; así mismo, el grueso de los bienes se concentra en unas pocas industrias. Esta evidencia sugiere que la inspección de los bienes en el punto de carga es lo más conveniente. Se debe inspeccionar en el origen, no en la frontera. De ese modo, los bienes preinspeccionados podrían acceder, mediante rutas especiales a los Estados Unidos utilizando carriles manejados electrónicamente; esto podría llevar muy lejos el aceleramiento del intercambio de bienes en la cadena de valor agregado del TLCAN.

El costo de la eliminación de retrasos sería sobrellevado por el sector público así como el privado. Para los gobiernos, esto significaría aumentar el capital humano en las fronteras así como la actualización de la tecnología e infraestructura en éstas. Estos costos variarían según las ubicaciones geográficas de las fronteras. Por ejemplo, en los ríos se necesitan puentes y en las montañas se necesitan túneles. Sin embargo estos costos deberían ser vistos como inversiones que generarán ahorros en el largo plazo.

El costo de eliminar los retrasos también significaría un costo para las empresas tales como la implementación de regulaciones federales como el Programa de Sociedad de Aduanas de los Estados Unidos Contra el Terrorismo (CTPAT por sus siglas en inglés). En este programa los dueños de la cadena de suministros (brokers, intermediarios, importadores, almacenes y productores) deben voluntariamente cooperar para cumplir con los lineamientos de seguridad para reducir el número de inspecciones en las fronteras y así el costo fronterizo. No obstante, existe un trueque en términos de costos para las compañías que se traducen en documentación adicional, actualización de tecnología y los requerimientos de personal necesarios. Canadá tiene un programa similar llamado "Socios Protegidos" en el que la industria de la transportación trabaja de cerca con el gobierno para identificar los cargamentos de alto riesgo a manera de acelerar el cruce de los cargamentos de bajo riesgo. Esencialmente, dichos programas reparten la carga financiera entre sector público y sector privado, reduciendo la carga de los gobiernos y apoyándose en las empresas para compensarlo.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha desarrollado lineamientos para nuevas leyes y acuerdos de cooperación entre gobiernos miembros de la organización y la industria privada para mejorar la seguridad de la cadena de suministros, al mismo tiempo que facilitar el flujo del intercambio comercial internacional. En junio de 2005, los Directores Generales de Aduanas, representando los 166 miembros de OMA, adoptaron unánimemente el Marco Normati-

vo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, lo cual establece las pautas mínimas (pero no jurídicamente vinculantes) en cuatro áreas: (1) armonización de los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos; (2) análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; (3) la realización de inspección de mercancía por la Administración de Aduanas del país de despacho, previa solicitud del país destino, por medio de rayos X o detectores de radiación; y (4) las ventajas para el sector privado de cumplir con las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y las mejores prácticas, como los procesos aduaneros más rápidos que ahorran tiempo y dinero.<sup>1</sup> De este modo, el Marco Normativo de la OMA se basa en la colaboración Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas. Además, el programa de la OMA viene acompañado con un programa de capacitación.<sup>2</sup> Implica un costo a los acudados países miembros para que asistan y "subsidién" a los países que no cuentan con los recursos necesarios para introducir nueva tecnología y técnicas de administración de riesgos, y cuyo personal sufre de un problema de integridad (en otras palabras, corruptos). En enero de 2007, 142 países habían expresado su intención de implementar las normas.

En el contexto del TLCAN, el costo de resguardar las fronteras terrestres sería más alto que el de resguardar los puertos marítimos, pues estos últimos pueden ser monitoreados vía satélite, mientras que los primeros no. Un perímetro común de seguridad podría disminuir el costo de monitorear las fronteras terrestres dentro de la región TLCAN. Sin duda, reducir el costo del papeleo y cumplimiento con medidas de seguridad sería muy difícil de alcanzar sin un perímetro de seguridad que incluya a México.

Las barreras al comercio de bienes afectan las decisiones de los fabricantes e importadores al elegir sus fuentes de suministro. Las empresas que importan bienes en todo el mundo, por ejemplo tiendas de autoservicio como Wal-Mart, generalmente buscan el mejor producto al precio más bajo. Estas barreras podrían ocasionar que el importador, en este caso Wal-Mart, dejara pasar el mejor producto y escoger uno peor debido a los costos generados por dichas barreras. Lo mismo puede aplicarse a los fabricantes que importan suministro; el costo y la confiabilidad de las rutas de transportes resultan factores de suma importancia al realizar compras en el extranjero.

La competitividad del producto de una empresa en mercados internacionales se ve afectada por el incremento en precio que ocasionan los costos de trans-

portar el producto a través de las fronteras. Por ejemplo, los aranceles a la importación están diseñados para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera sobre la base del precio. Si el productor del bien exportado quisiera absorber el costo del arancel tendría que cobrar un precio menor antes del arancel y correría el riesgo de ser acusado de "dumping" (vender por debajo del precio normal). Así como los aranceles, el transporte a través de fronteras influye sobre la decisión de la empresa entre competir sobre la base de precio o sobre otras características de producto tales como calidad o imagen del producto.

Las barreras al comercio también afectan la decisión de la empresa sobre si exporta sus productos o si entran al mercado extranjero mediante la inversión extranjera directa. Cuando las barreras a la entrada al mercado meta complican demasiado la exportación la empresa debe considerar invertir en instalaciones de producción dentro de país. De manera similar, los costos de transporte también juegan un papel importante al momento de formular una estrategia de entrada al mercado.

Respecto a las importaciones norteamericanas, estos factores pueden detener si las importaciones provendrán de dentro de la región norteamericana o si provendrán de fuera y si las empresas norteamericanas y no-norteamericanas ubicarán sus instalaciones de producción dentro o fuera de la región. Ahora, respecto a las exportaciones hacia los Estados Unidos, las ventajas comparativas entre transportar por tierra, mar o aire afectarán que tan atractivos se vuelvan México y Canadá, ya que ambos tienen la posibilidad de transportar por tierra a EE.UU.

En marzo de 2005, los tres gobiernos formaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Una parte de este programa se trata de promover más liberalización de comercio y bajar su costo. En esta área, los tres países han negociado nuevos acuerdos sobre las reglas de origen del TLCAN y dos acuerdos bilaterales sobre la notificación anterior cuando las mercancías violan las normas de seguridad de un país. Estados Unidos y Canadá han negociado acuerdos bilaterales sobre la reglamentación y administración de los oleoductos transfronterizos y la desregulación de la industria de aviación. Se han invertido en más infraestructura en las dos fronteras para disminuir demoras. Además, para disminuir demoras y aumentar la seguridad en los ferrocarriles, los Estados Unidos y México han instalado equipos de rayo gamma en la frontera. Los tres países están armonizando el intercambio electrónico de los manifiestos de cargo que se transporta por vía marítima, ferrocarril y camiones. Para mejorar la seguridad en la frontera, México y los Estados Unidos están armonizando sus mecanismos de evaluación de riesgos e intercambiando la información entre sus agencias. Al nivel trilateral, los países están desarrollando nue-

<sup>1</sup> (<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>).

<sup>2</sup> (<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>).



as estrategias para prevenir y responder a las amenazas a la seguridad provenientes desde afuera y desde adentro de la región.

### V. La Frontera Canadá-Estados Unidos y la Migración

En Canadá hay cierto apoyo al libre tránsito de personas entre este país y Estados Unidos, pero el tema de mantener la frontera abierta aún es controversial. La preocupación de los canadienses angloparlantes es mantener una identidad cultural separada a la de los estadounidenses. A los estadounidenses les preocupa que Canadá sea una puerta de entrada para sustancias e inmigrantes ilegales. No obstante, ciertas políticas ya contemplan y permiten el tránsito relativamente libre de entre de nacionales de Canadá y Estados Unidos. Ninguno de los países requiere que los ciudadanos del otro país tramiten visas. Ni se exigía pasaporte hasta enero de 2007, cuando los Estados Unidos empezó a exigir un pasaporte o una tarjeta NEXUS (otorgada a los viajeros frecuentes) a todos que entran a los Estados Unidos desde Canadá por avión. (Este nuevo requisito se extendió a las entradas terrestres en 2008.) Es de notarse que esta situación es muy diferente a la que se enfrentan los nacionales mexicanos, quienes requieren visas para el ingreso a los Estados Unidos y que son sujetos a mayor escrutinio por los agentes fronterizos que sus vecinos canadienses.

¿Debe acompañarse una frontera más abierta entre Canadá y los Estados Unidos con movilidad laboral? La respuesta corta es no. De modo que un trabajador pueda ser empleado de manera legal, éste requiere tener un número de "seguridad social" en los Estados Unidos y un número de "seguro social" en Canadá. Dado que la mayor parte de la actividad económica en ambos países se da en el sector formal y que los dos países tienen mercados laborales y niveles de vida similares, el riesgo de que una frontera completamente abierta dé paso a una migración de trabajadores ilegales es casi nulo. De hecho, esta frontera ya lo suficientemente abierta como para que dicha migración hubiera sucedido hasta el momento no ha sido un problema significativo para ninguno de los países.

La preocupación más grande entre Canadá y Estados Unidos no es la migración ilegal de sus propios ciudadanos a través de la frontera, sino la entrada ilegal de ciudadanos de un tercer país a uno de estos dos países vía el otro país (Ej. un mexicano ingresando a Estados Unidos vía Canadá sin visa). En su frontera norte, Estados Unidos ha buscado desarrollar un perímetro común de seguridad con Canadá. Las declaraciones oficiales de líderes políticos de Canadá indican

que se resistirán a la armonización de políticas de inmigración con Estados Unidos. Sin embargo, los mismos ciudadanos canadienses parecen estar un paso adelante de sus políticos sobre este tema, y se han tomado acciones por parte del gobierno que parecen contradecir las declaraciones de sus líderes políticos.

No obstante, Canadá y Estados Unidos requieren diferentes políticas frente a la inmigración; mientras que la política migratoria de EE.UU. se basa en una *cuota por país* para permitir el ingreso de inmigrantes, Canadá utiliza un *sistema de puntos* sin importar el origen del inmigrante. De acuerdo a datos de población recientes, la población de Canadá ha crecido un 4% entre los años 1996 y 2001, comparado con el crecimiento de 5.4% de la población estadounidense durante el mismo período de tiempo (Economist 2002). El gobierno canadiense es más entusiasta y energético en cuanto a atraer inmigrantes que el gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, las revisiones de seguridad para inmigrantes podrían mejorarse sin la total armonización con los Estados Unidos.

No es de interés para Estados Unidos imponer requisito de visa a los canadienses, pues dicha decisión sería fuertemente combatida por grupos de comerciantes en los estados de EE.UU. colindantes con Canadá que se benefician del dinero que los visitantes canadienses dejan año con año. También sería impugnada por los estados sureños de la unión americana que reciben a varios "pájaros de nieve"—canadienses jubilados que buscan disfrutar del calor de los estados del sur durante el invierno. La Asociación de Pájaros de Nieve Canadienses y grupos de comerciantes del sur de EE.UU. tuvieron éxito en su campaña de impugnar una posible resolución por parte del INS de limitar la estadía de los turistas a un máximo de treinta días, en vez de seis meses. El director de Seguridad Nacional, Tom Ridge, expresó confianza en que los cambios a políticas migratorias de EE.UU. no impedirían los planes de viaje de los más de 100,000 canadienses que residen en Estados Unidos una parte del año (Moore 2002).

Adicionalmente, Canadá y Estados Unidos expanden su programa NEXUS, programa de cruce fronterizo para personas que cruzan la frontera frecuentemente; este programa agiliza los trámites para personas consideradas de bajo riesgo por ambos países. Los participantes deben completar una única solicitud para recibir una tarjeta de membresía al programa con la cual obtienen acceso a ambos Estados Unidos y Canadá. La tarjeta les confiere el beneficio de formarse en un carril dedicado especialmente al programa NEXUS al cruzar la frontera por tierra; en este carril no son sujetos a las revisiones cotidianas de aduana e inmigración.

Los temas fronterizos relacionados con el movimiento de personas probablemente no sean atendidos de manera trilateral por los miembros del TLCAN. La mayoría de los temas fronterizos no han sido discutidos trilateralmente en el pasado, primordialmente porque existen dramáticas diferencias en los estándar-

de vida. Los controles establecidos en la frontera Canadá-Estados Unidos se dirigen a mantener la seguridad, prevenir la inmigración ilegal proveniente de terceros países y detener mercancía de contrabando que pueda ser ingresada a cualquiera de los dos países. Debido a las similitudes en salarios y estándares de vida entre Canadá y Estados Unidos, la movilidad laboral entre dichos países podría ser más verosímil en el corto plazo tanto política como económicamente que entre México y EE.UU.

A pesar de esto, acuerdos existentes y negociaciones futuras acerca de la movilidad laboral en la región TLCAN parecen dirigir a México, Canadá y a Estados Unidos hacia una mayor libertad de movimiento laboral en la región. Las tendencias demográficas en los tres países y las necesidades de las empresas en la región contribuirán grandemente a la realización de esta meta. Últimamente, es probable que se dé un movimiento laboral más libre, posiblemente siguiendo el modelo europeo.

Aunque en el corto plazo las preocupaciones de seguridad podrían perpetuar las asimetrías existentes en las relaciones bilaterales fronterizas en América del Norte respecto al movimiento de personas. Bajo los acuerdos comerciales existentes, la seguridad nacional tiene precedencia sobre el libre comercio y es la excepción más grande contenida en dichos acuerdos. A pesar de los recientes avances en la relación México-Estados Unidos, la frontera con Canadá sigue siendo más abierta al tránsito de personas y puede ser patrullada con menos personas. No obstante, la ardua seguridad en la frontera con México sigue siendo insuficiente para detener el cruce de inmigrantes ilegales, lo cual la deja como una solución poco óptima en el largo plazo.

## VI. Conclusión

Intercambio de mercancías, los sistemas de transporte, las medidas aduaneras y los programas de seguridad están relacionados fuertemente no solo entre sí sino también, y cada día más, con la competitividad de los negocios y prosperidad económica de la región TLCAN. Las inversiones para mejorar sistemas de transportes y de control aduanal generarán beneficios que excederán los costos iniciales por mucho. El programa de autorización previa, por ejemplo, ayudará a mejorar la eficiencia al igual que la seguridad, liberando recursos que podrían destinarse a prevenir verdaderas amenazas a la seguridad. Creciente integración económica de la región sirve para aumentar los beneficios de estas inversiones.

El objetivo central del TLCAN es desaparecer las barreras al comercio transfronterizo. Sin embargo, el TLCAN es sólo el comienzo. La eliminación de los aranceles no acaba con los otros costos asociados al movimiento transfronterizo de bienes. La creación de nuevas visas para facilitar el movimiento de personas de negocios en la región no resuelve el problema de la inmigración ilegal. La creación de instituciones para resolver las disputas de comercio e inversión no resuelve el problema de coordinación entre las agencias gubernamentales dentro y entre los tres países. La desaparición de las barreras a la inversión extranjera no hace por sí sola que un país se vuelva atractivo para ésta. Aún queda mucho trabajo por hacer para mejorar el ambiente de negocios en los países TLCAN. Ciertos aspectos requieren de una cooperación internacional cercana. Sin embargo, cada país puede hacer mucho por sí mismo—particularmente en cuanto a eliminar obstáculos a los negocios se refiere.

Cada uno de los países del TLCAN mantiene un alto grado de control sobre varios de los factores que influyen en el clima empresarial en la región. Como resultado, hay mucho que cada uno de estos países puede hacer para mejorar la competitividad del entorno empresarial tanto respecto a sus socios del TLCAN como respecto a países fuera de la región. Sin embargo, lograr la mejora de la competitividad del entorno empresarial regional frente a otras regiones del mundo requiere de cooperación en el manejo de fronteras; esto requiere de cooperación en medidas de seguridad fronteriza.

El creciente comercio transfronterizo ha hecho tanto bien como mal para las relaciones regionales. Que se siga hablando de esta Norteamérica en términos de dos relaciones bilaterales separadas quince años después de la entrada en vigor del tratado trilateral refleja las realidades políticas, geográficas y económicas de la región. No obstante, al final del camino, los ciudadanos, negocios y gobiernos de los tres países saben que sus destinos están entrelazados.

## VII. Bibliografía

- ICF Consulting. 2002. "Economic Effects of Transportation." Department of Transportation, Washington, D.C., Enero.
- Fulford, Robert. 1998. "Review of Paul Johnson's book A History of the American People." *Ottawa Citizen*, 22 de marzo, visitado en la web en agosto 25, 2002, <http://www.robertfulford.com/Johnson.html>.
- Fife, Robert. 2002. "66 percent Favour Stronger Ties to U.S." *National Post*, 21 de octubre, A1.

- Lipset, Seymour Martin. 1991. *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, 42. Routledge.
- Moore, Oliver. 2002. "Visa rules won't affect 'snowbirds', Ridge promises." *Globe and Mail*, Mayo 16.
- The Economist. 2002. "Please come, we need you - Canada's latest census." *The Economist*, Abril 13.
- World Customs Organization. 2002. *Resolution of the Customs Co-operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain*. Junio.

Juan Manuel Saldaña Pérez\*

## Tratados en México y Agreements en los Estados Unidos

SUMARIO: I. Introducción. II. La naturaleza jurídica de los Tratados y su asimilación en el sistema jurídico de los Estados Unidos. III. Criterio mexicano respecto a la supremacía de Leyes y Tratados. IV. Conclusiones. V. Bibliografía

### I. Introducción

Hoy por hoy, la mayoría de las disposiciones que regulan el comercio exterior de México con el resto del mundo, están previstas en Tratados, en algunos casos, estas disposiciones se han incorporado a las leyes nacionales mediante la figura de la "codificación", ya sea en razón de que: en el propio Tratado se establece la obligación de reformar las leyes internas; se considera conveniente incorporar en una ley las disposiciones de mayor relevancia de un Tratado, con el propósito de facilitar su conocimiento y aplicación; o bien, para dar cumplimiento a resoluciones o laudos de paneles o tribunales arbitrales, al resolver conflictos sobre reformas legislativas, esto es, como resultado del denominado "arbitraje legislativo".

Es importante señalar que la materia de comercio exterior es muy amplia, no solo incluye el comercio de bienes, ya que comprende áreas de importancia fundamental para la economía nacional, como el comercio de servicios, la propiedad industrial y la inversión extranjera, entre otras.

A quince años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), más del ochenta por ciento del intercambio comercial externo de México se lleva a cabo con Estados Unidos, razón por la que se han realizado innumerables estudios sobre las ventajas y desventajas del mismo, desde el ámbito

\* Director del Seminario de Estudios sobre el Comercio Exterior de la Facultad de Derecho de la UNAM.