

VOLUMEN II  
NUMERO 1  
1995

# Urbana

*a n á l i s i s   y   m é t o d o s*

México • Estados Unidos • Canadá

N\$ 15.00



Canadá - México: la creación  
de una identidad cultural  
*Ma. Teresa Gutiérrez Haces*

¿Un cuarto país en  
Norteamérica?  
*Ma. Emilia Farías*

El papel de Canadá en el proceso de formación del  
bloque económico de América del Norte  
*Alejandro Álvarez*

Solución de controversias en el marco del TLCAN.  
Capítulo XIX  
*Yvonne Stinson*

An approach to understanding social problems  
in Mexico and Canada  
*Roberto Reboloso*

La política social como política de Estado  
*Pedro José Zepeda*

\* PORTADA: Hoja de maple que identifica a Canadá, obtenida con la matricula Y de la tipografía Geometric Sansbold. Las figuras humanas representan la palabra Canadá, según mensajes cifrados en Sir Arthur Conan Doyle, *The adventure of the dancing men. The classic illustrated Sherlock Holmes*, (USA: Longmeadow, 1987), 479-94. Diseño del Centro AREA, UDEM.

Vol. II  
no. 1  
1995

# Urbana

**Urbana** es una publicación semestral en inglés o español del Centro de Análisis Regional y Estudios Aplicados (Centro AREA) de la Universidad de Monterrey (UDEM).

**Urbana** es una publicación interdisciplinaria de análisis y métodos en el ámbito urbano regional. Registro en trámite.

Los artículos de **Urbana** pueden reproducirse total o parcialmente siempre y cuando se acredite la fuente y se envíe una copia del material publicado.

Solicitudes de suscripción, números anteriores, cambios de domicilio y correspondencia en general dirigirla a:

Centro AREA-Dixo  
Universidad de Monterrey  
San Pedro Garza García,  
66238 Nuevo León.

Tels: (8) 338 5050 / 282  
Fax: (8) 338 3599

E-mail:  
jtrevino@ummac01.mty.udem.mx

3 TERESA GUTIÉRREZ-HACES  
Canadá-México: la creación de un  
identidad continental

10 MARÍA EMILIA FARIÁS  
¿Un cuarto país en Norteamérica?

16 ALEJANDRO ÁLVAREZ  
El papel de Canadá en el proceso de  
formación del bloque económico de  
América del Norte

29 YVONNE STINSON ORTÍZ  
Solución de controversias en el marco  
del TLCAN

39 ROBERTO REBOLLOSO  
An approach to understanding social  
problems in Mexico and Canada

43 PEDRO JOSÉ ZEPEDA  
La política social como política de  
Estado

53 ANTHONY E. SELLIER  
Instalación de una planta  
americana en México

## directorio

### UNIVERSIDAD DE MONTERREY

#### RECTOR

Francisco Azcúnaga Guerra

#### VICE-RECTOR DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Rafael Garza Mendoza

#### DIV. DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Heriberto A. Amaya

#### EDITOR

Jesús A. Treviño

#### COORDINADOR DEL NÚMERO

Roberto Rebolloso

#### CONSEJO TÉCNICO

Óscar Flores, Genaro Quijano, Jimmie King, G.  
Kahwati, Rocío González Mafz, Bruce Coggin

#### CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Fernand Harvey  
*Institut national de la recherche scientifique*  
*Université du Québec*  
David J. Allor  
*School of Planning, University of Cincinnati*  
Patricio Aroca  
*Universidad Católica del Norte,*  
*Antofagasta-Chile*

# Canadá-México: la creación de una identidad continental

Teresa Gutiérrez-Haces

**RESUMEN:** A pesar de una relación diplomática que data de 50 años, de un amplio proceso de negociación para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la vigencia de éste desde el primero de enero de 1994, el conocimiento mutuo entre México y Canadá es débil. En una primera fase de la negociación, la autora advierte un proceso restringido, cerrado y con escasos flujos de información entre los dos países. Sin embargo, también da cuenta de un proceso de "encuentro" entre sectores de la sociedad civil de México y Canadá que empieza a revertir el distanciamiento que había caracterizado las relaciones entre estas dos naciones. Con este proceso se percibe la ampliación de la agenda, que supera la discusión en el ámbito de lo económico y lo comercial —temas exclusivos que se ventilan durante la fase de negociación— para dirigirla hacia un intercambio sobre temas como historia, el sistema educativo, la realidad laboral, los aspectos sociales y el federalismo. Pese a esto, la información que fluye sobre los nuevos socios es marginal y reducida, y es cada vez más clara la necesidad de un mayor conocimiento recíproco que facilite el entendimiento de una identidad cultural que apoye la realización de nuestros proyectos nacionales en un ambiente de articulación armónica.

A más de un año de haber sido firmado el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, resulta sorprendente constatar que tanto en Canadá como en México existe un conocimiento mutuo que es por demás débil y escaso pese a la existencia de una relación diplomática establecida desde hace más de cincuenta años.

A fines de 1989 aparecieron en México los primeros signos de que a nivel gubernamental existía un cambio y a la vez suficiente voluntad política tendiente, básicamente, a explorar las posibilidades de negociar un Acuerdo

de Libre Comercio con Estados Unidos. En aquel entonces las menciones sobre Canadá apuntaban mucho más hacia ciertos aspectos de su experiencia en la negociación de un acuerdo comercial semejante, firmado con Estados Unidos en 1988, que la posibilidad de que se planteara una negociación en la cual se le incluyera.

A mediados de 1990 se inició formalmente el proceso previo a las negociaciones entre México y Estados Unidos; poco tiempo después Canadá solicitó su inclusión al proceso de

negociación, considerando en su decisión las ventajas que ofrecía un mercado de la magnitud de 360 millones de habitantes y la urgente necesidad de proteger muy de cerca los intereses adquiridos previamente a esta nueva negociación.

El debate que suscitó dicho proceso fue básicamente de orden económico; en ambos países hubo una marcada resistencia por parte de las autoridades gubernamentales a la posibilidad de efectuar una discusión seria respecto a las consecuencias políticas del acuerdo comercial; en algunas ocasiones también se alió a las implicaciones culturales y sociales que traería aparejado, pero en especial estas últimas fueron minimizadas durante todo el proceso, alegando que ésta era estrictamente de carácter comercial y que no era conveniente contaminarlo con discusiones que únicamente retrasarían la negociación.

A la luz de la actual crisis, tanto económica como política que vive México, y considerando el creciente descontento social de Canadá, suscitaron, desde 1990, los impactos del Acuerdo de Libre Comercio bilateral provocando en su momento el fracaso del Referéndum Constitucional de 1992 y la debacle del partido conservador en las elecciones de 1993, resulta evidente la importancia que en pasadas ocasiones hubiera significado analizar los efectos que traería un acuerdo comercial trilateral.

Pese a la enorme publicidad que éste originó, el campo de interés mutuo que se generó en su torno fue restringido, tanto en cuanto al número de personas que participaron en el proceso, como en la magnitud de la información. Un aspecto

que delimitó esto considerablemente, fue la actitud de una discrecionalidad con que se llevaron a cabo las negociaciones, lo cual compartimentalizó el conocimiento sobre el otro país. Por otra parte, habría que mencionar que la mayoría de las ocasiones la información que se produjo se restringió a las propias necesidades de la negociación, de tal manera que los aspectos que no eran necesarios y/o relevantes fueron dejados enteramente de lado: historia, desarrollo económico, sistema educativo, aspectos sociales, cuestiones indígenas, federalismo, etc.

Sin embargo, no deja de ser asombroso que paralelamente a la dinámica de la negociación se desarrolló un proceso de encuentro entre dos sociedades civiles que por primera vez se interesaron en dialogar con otros habitantes de la comunidad que mora en América del Norte y que no necesariamente eran estadounidenses; en especial las organizaciones sociales y los sindicatos tuvieron enorme participación en este proceso. Hoy, a cierta distancia de estos primeros años, sabemos que en especial los sectores progresistas canadienses desplegaron una intensa estrategia tendiente a nutrir los inmensos espacios de ignorancia que impedían a las organizaciones sociales, económicas y políticas que la negociación trilateral soslayaba bajo un lenguaje técnico. A partir de este intercambio de experiencias e información, se sentaron las bases para la conformación de un vínculo social entre Canadá y México que rebasó ampliamente el ámbito delimitado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La aparición de los llamados acuerdos paralelos, tanto el laboral como el ambiental, son el primer producto de esta relación, como también lo es, la existencia

de las redes de acción frente al Tratado de Libre Comercio en los dos países (Gutiérrez-Haces, 1993).

La cantidad de misiones organizadas por profesionistas, hombres de negocios, e inversionistas, que a título individual o en agrupaciones viajaron entre Canadá y México, también resultó sorprendente. Aunado a esto, por primera vez proliferaron los encuentros académicos, culturales y políticos, organizados en forma independiente de las reuniones oficiales de índole comercial; con el tiempo resultó evidente que muchos ciudadanos de los dos países preferían hacer su propio camino, sin depender de las representaciones diplomáticas. En el caso de los canadienses, era preferible evadir los ataques de sus sindicatos que directamente los acusaban de cerrar sus fuentes de trabajo y trasladarse a México; paradójicamente estos sindicatos también viajaban a México con la finalidad de establecer estrategias comunes ante los posibles impactos negativos del tratado. Todos estos intercambios produjeron un nuevo patrimonio de conocimiento continental que sensibilizó a un gran número de personas, tradicionalmente ignorantes del otro país.

Era evidente que durante décadas la norma había sido la vinculación de México o de Canadá hacia los Estados Unidos, pero a partir del proceso que recién hemos descrito fueron los "vecinos del vecino" quienes iniciaron un diálogo propio de dos sociedades civiles que por primera ocasión develaban una densa cortina de humo sostenida entre ellos por los Estados Unidos.

Concluido el proceso de negociación trilateral y a un año de su instrumen-

tación, resulta interesante constatar que pese a la acentación de ser socios comerciales, tanto México como Canadá, conservan visiones muy diferentes uno del otro, y en ocasiones hasta opuestas, sobre ciertos aspectos nodales de entendimiento mutuo; basta con mencionar el sinnúmero de publicaciones de divulgación que en los últimos años han intentado explicar desde diversos ángulos la idiosincrasia del nuevo socio, en éstas las simplificaciones sobre la forma de ser de los mexicanos y canadienses es notable.

Hoy, la aplanadora publicitaria que conforman los medios de comunicación en México, ha dado cabida a nuevos tópicos y escasamente se publica alguna información relacionada con Canadá o en relación, a los efectos del tratado comercial trilateral. Durante el tiempo transcurrido de 1995, la información sobre Canadá en México ha sido magra; solamente algunas noticias sobre las reivindicaciones de soberanía de la provincia de Quebec y el proceso político que conlleva la instrumentación del Referéndum provincial han ocupado cierto espacio noticioso. Paralelamente, la imagen de México en Canadá ha pasado de ser la de un socio comercial prometedor a la de un país en el cual la crisis económica y política pone en entredicho las expectativas de inversión canadiense. Pese a ello existe cada vez más claramente la necesidad de conocimiento mutuo, todo parece indicar que los propios canadienses serán quienes superarán los escollos económicos y políticos y continuarán con un proceso de acercamiento irreversible.

Por otra parte hay que mencionar que desde 1992 han venido incrementándose las convocatorias para organizar equipos

de trabajo e investigación a nivel trilateral, esto ha provocado una nueva exigencia que se relaciona básicamente con la necesidad de profundizar en el conocimiento de estos países. A la luz de este requerimiento sabemos que resulta imposible avanzar en investigaciones trilaterales si no se tienen suficientes elementos que sienten las bases para la creación de una identidad cultural.

Algunos sucesos recientes prueban el grado de avance en la formación de esta comunidad continental y la influencia que ha venido demostrando: en los últimos meses de 1994 un grupo de autóctonos de Canadá visitó las comunidades análogas en el estado de Chiapas. Sindicatos de ambos países han venido trabajando conjuntamente en la formulación de una plataforma común, alternativa a la crisis económica de México y Canadá. Sectores académicos también han venido explorando la posibilidad de emprender estudios comparados, como también se han inaugurado cursos universitarios sobre desarrollo económico, literatura, historia, y sistema político en universidades canadienses y mexicanas. Por último, a partir de 1995 estudiantes mexicanos podrán tomar cursos específicos en universidades canadienses; todo esto indica la capacidad de la sociedad civil para organizar procesos de acercamiento, quizá menos efímeros que los acuerdos comerciales.

### *Comprensión de especificidades para la construcción de una identidad cultural*

Canadá es un país complejo, lo es para sus habitantes y para extraños, tanto cuando se trata de explicar los rezagos de su

sistema político, como cuando se intenta explicar los parámetros de una sociedad multicultural que se arraiga profundamente sobre la diversidad regional.

Los años recientes han sido especialmente difíciles para Canadá en cuanto que su sistema político, económico y social ha sido objeto de profundos cambios, algunos de éstos han marcado a la sociedad canadiense con un nuevo rostro, por cierto menos dulce que el de los años de auge del Estado Benefactor.

La extensión territorial de Canadá es apabullante: 9, 997 000 km<sup>2</sup>; con el desmembramiento de la Unión Soviética ocupa actualmente el primer rango por su magnitud geográfica. Sin embargo, a diferencia de México, sus habitantes viven diseminados horizontalmente, asentados a lo largo de la franja fronteriza que colinda con los Estados Unidos. No es extraño encontrar un gran número de lazos de parentesco a ambos lados de su frontera. El movimiento temporal o definitivo de ciudadanos ha sido común y Canadá, especialmente desde la Guerra con Vietnam, se convirtió en un refugio para aquellos que rechazaban participar en ella; no es de extrañar que los profesores universitarios de alrededor de cincuenta años sean estadounidenses que en su momento rechazaron su presencia militar en Asia.

En el Este se localizan las raíces históricas de la Nación y es ahí donde también se ubica un elevado porcentaje de los conflictos que amenazan con el desmembramiento del país. En el Oeste localizamos los eslabones más nuevos de un país que histórica y geográficamente nace de un largo proceso de agregación: culturas, diferentes idiosincrasias,

nacionalidades diversas y nuevos espacios geográficos que en el transcurso de más de ochenta y dos años se llamaron provincias y territorios: Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick en 1867, Manitoba en 1870, Columbia Británica en 1871, la Isla Príncipe Eduardo en 1873, el Territorio del Yukón en 1898, Alberta y Saskatchewan en 1905 y Terranova en 1949.

Es frecuente que debido a la diversidad lingüística que impera, la comunicación entre la abigarrada población de las diez provincias y los dos territorios sea difícil. Hablar francés, siendo uno de los idiomas oficiales del país, no resulta evidente en un lugar donde la *Belle Province*: Quebec y la francofonía representa una minoría. Pero hablar inglés también entraña referentes familiares, regionales y políticos que delimitan una frontera interna tanto física como mental, a veces insoslayable entre el Canadá angloparlante, la francofonía, los grupos autóctonos y los diversos conglomerados de emigrantes que han conservado gran parte de su cultura gracias al multiculturalismo, una política gubernamental *anti meltpot* si recordamos el estilo estadounidense.

Según el Censo de 1986, 24% de la población de Canadá habla francés; de este porcentaje, 80% vive en la provincia de Quebec; también señala que 61% habla inglés y 11% de los habitantes declaran no poseer como lengua materna los idiomas mencionados. Existen más de 70 grupos étnicos entre los cuales 5% son de origen alemán, 3% son italianos y 3% provienen de Ucrania. En 1985 Canadá recibió 84,302 migrantes, de éstos 45.8% provenían de Asia, mientras que de Europa se acogió un 22.4%. A partir de 1990

este número empezó a dispararse con las nuevas migraciones provenientes de los países del Este y los refugiados de la ex-Unión Soviética. En 1995 la política de apertura de Canadá se ha restringido considerablemente ante la imposibilidad de asumir los costos económicos y sociales de nuevos migrantes que difícilmente podrán ubicarse en un mercado de trabajo restringido por la crisis económica y desgarrado por los conflictos federales y provinciales.

Aun más interesante resulta observar las tasas de crecimiento demográfico, que en 1986 indicaban que la provincia de Columbia Británica había crecido a un 11.4% superior al promedio nacional, seguida de Alberta con 9.4%, Manitoba y Saskatchewan 17.6%, mientras que Ontario representaba un 35.9% y Quebec 25.8%. Estos porcentajes revisten una enorme importancia a nivel político, económico y social siendo la raíz de algunos conflictos entre el Este y el Oeste y la Federación: política fiscal, subsidios, representación en el Parlamento, etc.

La sociedad canadiense ha experimentado profundas crisis políticas en el último decenio, el referente central de éstas se ubica en el **debate constitucional**. Indudablemente uno de los aspectos más complejos de entender dentro de la visión política de los mexicanos, quienes en la mayoría de los casos, desconocen el sistema político y las raíces históricas de éste. Dentro de estas discusiones sobresale actualmente el anteproyecto de ley sobre la soberanía de Quebec, presentado públicamente en la primera sesión de la trigésima quinta legislatura de la Asamblea Nacional de la provincia, el cual deberá ser votado por medio de Referéndum en una fecha a

determinar en el transcurso de 1995.

La especificidad del sistema político canadiense entraña múltiples facetas, entre éstas sobresale la **noción de independencia política** que se remonta a la redacción de: *The British North America Act* que declaraba la unión de la provincias de Canadá (formada por el Alto y el Bajo Canadá: Ontario y Quebec), Nueva Escocia y Nueva Brunswick bajo denominación de Dominio de Canadá en 1867. Pero para sorpresa de extraños, Canadá únicamente alcanza su total independencia de la Gran Bretaña en 1982 gracias a la "repatriación de su constitución" del parlamento inglés; este proceso no impide que hasta la fecha actual su monarca y jefe de Estado sea la reina de la Gran Bretaña.

Bajo la noción de **Dominion** los primeros canadienses decidieron conservar su relación con el Imperio Británico calculando que esta fórmula política los protegería del expansionismo de Estados Unidos; no hay que olvidar que un número considerable de habitantes de este principio de Nación eran ingleses leales a la Corona que habían huido en 1776, durante la guerra de independencia, de los Estados Unidos. Uno de los más controvertidos analistas sobre estos aspectos afirmaba que los estadounidenses no lo saben, pero los canadienses no pueden olvidar que de la Revolución estadounidense surgieron dos naciones, no una. Los Estados Unidos son el país de la Revolución, Canadá el de la contrarrevolución.... El Canadá de habla inglesa existe porque su pueblo se opuso a la Declaración de Independencia; el Canadá de habla francesa, cuyos líderes eran en su mayor parte clérigos católicos, también trataba de aislarse de

los valores anticlericales y democráticos de la Revolución Francesa (Lipset, 1992).

Así, Inglaterra y su Majestad la Reina; los Estados Unidos como referente político y económico indudable; la democracia-monárquica de un Parlamento elegido sólo a medias y designado otro tanto con la anuencia del Gobernador General, quien representa a la Reina de Inglaterra; el verdadero significado del regionalismo; la provincia de Quebec y sus reivindicaciones como una sociedad distinta dentro del Canadá, son sólo algunos de los aspectos que dinamizan la estructura política de este país en el que sus bases multiculturales, las limitaciones geoeconómicas de su vecindad con los Estados Unidos y la lucha por conservar, dentro del marco de la civilidad nacional, el contenido de lo nacional y lo provincial representan las grandes tensiones que durante los últimos veinticinco años han impactado a Canadá.

Estas tensiones, que como en el caso de las cuerdas de una guitarra deben ser tensadas para después encontrar la armonía inusual, nunca han logrado afianzarse totalmente en Canadá; país que vive perennemente asolado por los conflictos entre la provincia de Quebec y el resto de las provincias, las tensiones entre el Oeste y la Federación, las reivindicaciones de los diversos grupos autóctonos, las exigencias de detractores y defensores del sistema político imperante; sin olvidar la profunda tensión que implica pertenecer activamente a la Cumbre Económica de los Siete Países más industrializados del mundo, participar en una política comercial multilateral dictada por el GATT del cual es miembro fundador y verse en la obligación de secundar en gran medida las decisiones



geopolíticas de los Estados Unidos como miembro de la Organización del Atlántico Norte.

Quizás uno de los aspectos que en el futuro requerirá de mayor entendimiento se refiere a la aplicación de un acuerdo comercial regional que no puede hacer caso omiso de lo nacional ni de las exigencias de un entorno internacional movido por la globalización.

Este esquema se confronta con un proyecto nacional, tanto en México como en Canadá, que no pueda desarticularse por el simple hecho de que existe un tratado comercial trilateral. En los próximos meses los resultados del Referéndum sobre la soberanía de Quebec y los primeros efectos de los programas de recuperación económica en México seguramente influirán sobre las percepciones mutuas. México deberá asumir los futuros cambios políticos en Canadá aceptando básicamente la posibilidad de que el federalismo canadiense cambie, de la misma forma que este último deberá de reelaborar su estrategia hacia México y no simplemente retirarse del mercado como algunos han sugerido recientemente.

## Bibliografía Consultada

- BROWN, CRAIG. 1994. *Historia Ilustrada de Canadá*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHRETIEN, J.; X. CASTRO, X. LEGLER, M. FARIAS, T. GUTIÉRREZ-HACES, X. ROSAS. 1994. Canadá: Informe especial. El socio del silencio, en *Etcétera*, no. 63 (abril).
- GUTIÉRREZ-HACES, TERESA. 1994. *Canadá en transición*. México: Centro de Investigaciones

sobre América del Norte. UNAM.

- \_\_\_\_\_. 1993. Experiencia y coincidencias de una vecindad bajo el Libre Comercio: Canadá, México y Estados Unidos, en Bernal Sahagún, Víctor et al. *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: alternativa o destino*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1994. Présentation de l' Association Mexicaine d'Etudes Canadiennes. *A C S Bulletin* 16, no. 2 - 3, summer - fall.
- \_\_\_\_\_. 1990. Libre Comercio Trilateral: un proyecto para América del Norte, en *Problemas del desarrollo* 21, no. 83.
- LIPSET SEYMOUR, MARTIN. 1993. *La división continental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RANDALL, STEPHEN edil. 1995. *North America without borders?* Canada: University of Calgary Press.

TERESA GUTIÉRREZ-HACES. Doctora en economía por la Universidad de París. Actualmente es Presidente de la *Asociación Mexicana de Estudios Canadienses*.

## ¿Un cuarto país en Norteamérica?

María Emília Farías

RESUMEN: A quince años del referéndum sobre la soberanía-asociación celebrada en la provincia de Quebec, las condiciones políticas de Canadá presentan un escenario significativamente diferente. La posibilidad de un resultado a favor de la separación en el próximo referéndum a celebrarse durante 1995 cobra fuerza en virtud de la consolidación de una tendencia en el ánimo separatista de los habitantes de Quebec. El rechazo, en 1992, de la mayoría canadiense por otorgar a Quebec cualquier concesión, debilitó la posición del gobierno federal. Lo anterior, aunado al triunfo del Partido Quebecois —que presenta una plataforma electoral basada en la soberanía de Quebec— en las elecciones provinciales de 1994, se conjuga para considerar la creación de un nuevo país soberano, con una amplia viabilidad económica y política. Más aun, la soberanía de Quebec aparece como la única opción de responder a las aspiraciones colectivas de los quebequenses que se manifiestan en una serie de consultas realizadas en el primer trimestre de 1995.

A quince años de distancia, la provincia de Quebec se prepara para convocar de nuevo a un referéndum sobre la soberanía de Quebec. Ya en 1980 el gobierno del Partido Quebecois había llamado a los quebequenses a pronunciarse en las urnas sobre el destino de la provincia; en aquella ocasión fue un “no” mayoritario. No sabemos de qué manera votarán los quebequenses en el próximo referéndum al que serán convocados durante 1995; sin embargo, los acontecimientos de los últimos tres lustros han modificado el rostro de Quebec y su decisión puede cambiar de manera definitiva otro rostro: el de Norteamérica.

Al volverse, la sociedad canadiense de habla francesa, más dinámica y compleja, se produjo una espectacular

transformación política, económica y social que se conoce con el nombre de Revolución Tranquila. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta la población de la provincia de Quebec se transformó de manera radical; dejó de ser una sociedad rural y teocrática para convertirse en una comunidad urbanizada, secular y preparada para los retos de la globalización.

El origen de esta transformación fue la instrumentación de un sistema financiero propio que permitió el desarrollo industrial de la provincia, y de un severo programa de adecuación de las instituciones educativas a las necesidades económicas de los quebequenses. De esta manera, en muy pocos años, los francocanadienses constituyeron una identidad propia capaz de organizar y promover las bases de un

nuevo nacionalismo. Para fines meramente prácticos el Canadá francés fue equiparado con Quebec para poder convertirlo en una red económica y política moderna y dinámica que desarrolló una conciencia de identidad nacional, cuya expresión política es la autonomía con respecto del gobierno federal.

Haciendo un poco de historia: mientras en Ottawa un grupo importante de políticos, intelectuales y funcionarios tomaron la iniciativa para construir la nación canadiense, en Quebec las cámaras de comercio se unieron para proponer la creación de un impuesto provincial sobre la renta.

Para lograr su propósito, el gobierno federal se fue apropiando de atribuciones provinciales para establecer y lograr objetivos nacionales; por ejemplo el seguro de desempleo que sirvió de cimiento al Estado benefactor canadiense. Por su parte, los francocanadienses optaron por la adopción de una doble vía: la descentralización del poder federal o el estatuto especial, para lo cual era indispensable contar con los instrumentos económicos y políticos que aseguraran cualquiera de los dos.

El movimiento iniciado en Ottawa iba en sentido opuesto al de Quebec y el trabajo político de dos décadas culminó en la repatriación unilateral de la Constitución de 1982; hecho que no contó con el consentimiento de la provincia francófona.

La repatriación de la Constitución significó la consumación del proceso iniciado veinte años antes en Ottawa para igualar las provincias, rompiendo la

tradicción político-institucional canadiense de dos pueblos fundadores para colocar en el centro de las instituciones políticas el concepto de la igualdad de las provincias. Es importante señalar que en virtud de que la Constitución Canadiense fue en su origen una ley británica (*British North American Act*), cualquier modificación o reforma tenía que hacerla el Parlamento Británico.

Para situar la importancia del referéndum de 1995 es necesario recordar que Quebec no suscribe la Ley Constitucional de 1982, pues considera que en este documento se desdibuja el acuerdo de origen que dio sustento a las bases de la federación, y que por lo tanto se le están arrebatando poderes, atribuciones y facultades. Considera, asimismo que este documento representa una imposición por parte de los canadienses de habla inglesa. A partir de entonces, Quebec establece los términos de una reconciliación para aceptar la Constitución.

Con el propósito de reparar este error político, los gobiernos federales que sucedieron al de Pierre-Elliot Trudeau, intentaron en dos ocasiones que Quebec aceptase la nueva Constitución, con la clara intención de frenar al movimiento separatista.

El primer intento dio inicio el 3 de junio de 1987, fecha en la que el gobierno federal y las diez provincias alcanzaron un acuerdo de consensos (*Acuerdo Constitucional del Lago Meech*), tendiente a que Quebec firmase el Acta Constitucional de 1982. No obstante, el cambio de gobierno en las provincias de Manitoba y Nueva Brunswick trajo como consecuencia la negativa de admitir la cláusula de "sociedad distinta", en tanto

que el gobernador de Terranova retiró el consentimiento de su antecesor.

De esta manera el 22 de junio de 1990, en la víspera del vencimiento del plazo para alcanzar el Acuerdo, la representación de la legislatura de Manitoba y Terranova se retiraron sin haber dado su aprobación al llamado Acuerdo del Lago Meech.

Cabe destacar como antecedente importante el hecho de que el referéndum de 1980 para decidir sobre la "soberanía-asociación" de Quebec, la población de esa provincia votó mayoritariamente por el "no".

A pesar de ese "sí" de Quebec a Canadá en el referéndum de 1980, diez años después se le ofrece un "no" por parte del resto de Canadá con el fracaso del Acuerdo del Lago de Meech, con lo que se configura un doble rechazo a la provincia. Se fortaleció desde entonces el ánimo separatista, orillando a la convocatoria para la realización de otro referéndum por la soberanía, que originalmente tendría lugar el 26 de octubre de 1992. Esta decisión fue producto de las deliberaciones de la Comisión Bélanger-Campeau, encargada de recoger, estudiar y analizar las propuestas de los distintos sectores de Quebec sobre el futuro político y constitucional de la provincia, relativo a que Quebec siguiera siendo miembro de la federación canadiense.

Esta Comisión logró el consenso más grande en la historia de la provincia, mismo que sirvió de base para la doble negativa manifestada consecutivamente en el referéndum de 1992 y en las elecciones federales de 1993, rechazos

que pavimentaron el triunfo de los soberanistas en las elecciones del año pasado.

Cabe señalar que desde 1985 y hasta finales de 1994, la provincia fue gobernada por el Partido Liberal de Quebec, de tendencia federalista; a pesar de ello la presión por la autonomía, derivada en parte por la negativa del resto de Canadá a reconocer a Quebec como una sociedad distinta, obligó a los federalistas a presionar al gobierno federal para que le otorgase los instrumentos mínimos que le permitieran tener una economía competitiva en el marco de la globalización. De ahí que buena parte de las iniciativas políticas de los liberales fueran diseñadas para ganar tiempo en la búsqueda del otorgamiento de mayores facultades y atribuciones para la provincia, pero nunca para definir el estatuto político de Quebec.

El último intento de reconciliación canadiense tuvo lugar en 1992; entre sus propósitos se encontraba el contrarrestar los ánimos separatistas. Para tal efecto el gobierno federal designó un comité parlamentario que convocó a una serie de reuniones en todo el territorio canadiense con el objeto de consensar una propuesta constitucional que dejara satisfechos a los quebequenses y al resto de los canadienses. Los resultados de las consultas fueron plasmados en el *Acuerdo de Charlottetown*, que fue finalmente sometido a referéndum en la fecha originalmente fijada para el referéndum sobre el futuro constitucional y político de Quebec, es decir, el 26 de octubre de 1992.

El resultado del referéndum fue desastroso para el gobierno federal ya que

la mayoría de los canadienses votaron por el "no": los canadienses del oeste rechazaron cualquier tipo de concesión para Quebec; y, para este último la propuesta federal fue a todas luces insuficiente. El fracaso político del gobierno conservador anticipó las elecciones federales de 1993, cuyos resultados asombraron a propios y extraños, ya que los separatistas de Quebec lograron convertirse en la segunda fuerza electoral de Canadá.

Las elecciones provinciales del 12 de septiembre de 1994 dieron el triunfo al Partido Quebecois que presentó una plataforma electoral basada en la soberanía de Quebec. La propuesta pequista, como se conoce a todo aquello que se relaciona con ese partido, se puede resumir de la siguiente manera:

1. Todos los impuestos recaudados en Quebec serán recibidos por el Estado quebequense o por los órganos administrativos que de él dependan.

2. Todas las leyes que se apliquen a los ciudadanos quebequenses en territorio quebequense emanarán de la Asamblea Nacional de Quebec.

3. Todos los tratados, convenciones o acuerdos internacionales serán negociados por los representantes del Estado Quebequense y ratificados por la Asamblea Nacional de Quebec.

Obteniendo total libertad de acción, Quebec asumiría su responsabilidad para reorganizar sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional, principalmente con Canadá.

Una vez electo, el gobierno pequista procedió a pedir a la población que se pronuncie, a través de un referéndum,

sobre la soberanía de Quebec, en el menor plazo posible. Para tal efecto presentó un anteproyecto de Ley sobre la Soberanía de Quebec que fue puesto a discusión y análisis en las distintas regiones que integran la provincia y cuyos resultados servirán para modificar y adicionar el anteproyecto legislativo.

Lo que propone el Partido Quebecois con la soberanía se puede resumir en cinco puntos:

- Quebec será un Estado de derecho, dotado de una constitución moderna y de una Carta de Derechos y Libertades de la Persona, asegurando así su respeto a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París.

- Garantía a los derechos de los grupos étnicos y nacionales de las minorías, conforme al marco definido por la conferencia sobre seguridad y cooperación europea.

- Respeto al principio de inviolabilidad de los límites territoriales, el cual sólo puede ser modificado a través de los medios pacíficos y de común acuerdo.

- Recuperación de los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la proliferación nuclear.

- Compromiso para solucionar por acuerdo todas las cuestiones correspondientes a la sucesión de Estado.

En lo que respecta a la economía, Quebec se inspirará en el modelo de la Unión Europea sobre la integración económica de apertura y diálogo político. La expansión económica de Quebec en el plano internacional es imperativa, toda vez que el valor de su PIB se sitúa justo después del de Suiza, Suecia, Austria y Dinamar-

ca. En lo que respecta a la productividad, Quebec ocupa el séptimo lugar en los países de la OCDE, en seguida de Japón.

Las exportaciones quebequenses representan el 25% del PIB, lo que la coloca en el lugar treinta a nivel mundial. Quebec mantiene un superávit comercial de 13 mil millones de dólares con Estados Unidos; es el octavo socio comercial de ese país con exportaciones de bienes y servicios con un fuerte valor agregado v. gr. telecomunicaciones, material móvil y aeronáutica.

Se trata pues de crear un nuevo país; el camino andado durante los últimos treinta años conduce a ese razonamiento. De acuerdo con el Gobierno encabezado por el Partido Quebecois, existen las condiciones para que Quebec se convierta en un país libre y soberano: “la modernización emprendida por los quebequenses y la apertura hacia el mundo lleva lógicamente a la creación de un país”.

El razonamiento del pequisimo es el siguiente: “puesto que el dinero y la información ignoran ahora las fronteras, las unidades territoriales, aun de pequeño tamaño, son económicamente viables”. Además de que “los grupos humanos de tamaño mediano, con fuerte consenso social y político, siempre y cuando formen parte de grandes conjuntos económicos, son los que están hoy en día mejor ubicados para enfrentar la economía internacional”.

Independientemente de la decisión política a que se llegue, la historia de Quebec hace imposible pensar en un Quebec aislado del resto de Canadá y del mundo. El nacionalismo quebequense es incompatible con una definición étnica funda-

da en la lengua y la cultura; se trata antes que nada de insertar a Quebec en la competencia global.

Mantener la asociación económica con Canadá y seguir participando en los acuerdos comerciales internacionales son dos asuntos prioritarios de la agenda política: “un Quebec soberano no levantaría nuevas barreras económicas en sus fronteras, por el contrario, trabajaría para asegurar un movimiento libre de los individuos y de los productos”. Un Quebec soberano insistirá en mantener el espacio convenido en el Acuerdo Bilateral Canadá- Estados Unidos y en el Tratado de Libre Comercio firmado entre México, Estados Unidos y Canadá. “Consideramos ahora a los mercados americano y mexicano como nuestro mercado interno”, señaló recientemente el Ministro de Asuntos Internacionales de Quebec.

La serie de consultas sostenidas durante los meses de febrero y marzo de este año, con el propósito de mejorar o modificar el anteproyecto de Ley sobre la Soberanía de Quebec, arrojaron más de cuarenta recomendaciones entre las que destacan:

- La soberanía es la única opción para responder a las aspiraciones colectivas de los quebequenses y para deshacer el nudo constitucional que permita el desarrollo de Quebec en todos sus niveles.

- El establecimiento de una moneda común (dólar canadiense); el mantenimiento de la actual asociación económica y la propuesta de una nueva opción política con Canadá para administrar mejor los lazos que ambas partes juzguen pertinente establecer.

- La identificación en la iniciativa de Ley sobre la Soberanía de las instituciones comunes para administrar distintos

aspectos de la asociación económica y monetaria deseable y la formación de un tribunal común de resolución de controversias.

- El gobierno de Quebec deberá pronunciarse por la justa distribución de los bienes y la deuda nacional.

- La elección de una Asamblea Constituyente para redactar un proyecto de Constitución.

- El compromiso de un Quebec soberano de garantizar el respeto a la identidad y derechos históricos de la minoría anglófona y de los indígenas.

- En un Quebec soberano, la región del Outaouais (suroeste de la provincia) deberá ser considerado como el tercer polo administrativo de Quebec, dotándolo de los instrumentos administrativos y apoyos financieros necesarios para su desarrollo.

La experiencia se ha vuelto la mejor aliada del Partido Quebecois que ha comprendido que el proyecto separatista no puede ser el mismo de los años setenta. Una presencia importante de inmigrantes en la provincia que, atraídos por la posibilidad de encontrar un trabajo y de vivir una situación política sin sobresaltos, eligieron Canadá como destino final, se ha convertido en un factor importantísimo en el diseño de la soberanía. En tal virtud, la propuesta pequista se inspira en el modelo de unidad europea en el que economías de distinto tamaño y formaciones políticas comparten el mismo espacio geográfico.

Una encuesta publicada en abril de 1995 reveló que un porcentaje mayoritario de quebequenses estarían a favor de la soberanía si ésta estuviera acompañada de una asociación económica y de instituciones comunes.

Esta salida al estilo Maastrich es el resultado de constatar que la Constitución Canadiense no puede reformarse para incluir las necesidades, aspiraciones y potencial económico, cultural y social de Quebec.

Durante los últimos treinta años el debate sobre un "Quebec libre" de ataduras económicas, políticas y culturales ha permeado el inconsciente de la población de Quebec. Por el contrario, para el resto de las provincias de Canadá el argumento de la soberanía de Quebec se ha visto, en buena medida, como un chantaje político. Las posiciones irreconciliables entre Quebec y el resto de Canadá, derivan en buena medida del hecho de que Canadá es un país creado de manera artificial, con muy pocas cosas que permitan hacer florecer un sentido de identidad y pertenencia común tanto a los anglófonos como a los quebequenses.

Nadie puede negar que cada vez se profundiza más el desacuerdo que existe entre los canadienses. A pesar de ello, surgen interrogantes respecto a la viabilidad de un proyecto como el de Quebec. Norteamérica no es Europa; en la parte norte del continente americano apenas se están sentando las bases para actuar y reaccionar como una sola región. Las diferencias entre los tres países signatarios del TLC, nos llevan a la siguiente pregunta ¿Norteamérica estaría preparada para recibir a un cuarto país?

MARIA EMILIA FARIAS. Socióloga con estudios en la Universidad de París. Fue Diputada Federal y Cónsul General de México en Quebec y las provincias marítimas de Canadá. Actualmente es consultora internacional de empresas canadienses y francesas.

# El papel de Canadá en el proceso de formación del bloque económico de América del Norte\*

Alejandro Álvarez

RESUMEN: Este documento combina dos perspectivas diferentes. La primera trata de mostrar la importancia del estudio de los recientes desarrollos canadienses y su papel en el proceso de formación del bloque económico. El argumento principal es que la estructuración de este bloque económico regional está basado en el comercio intra-firma, la descentralización de la producción y los acuerdos bilaterales. La segunda perspectiva intenta mostrar el valor y pertinencia de los estudios interdisciplinarios, principiando con la idea de que los procesos de integración económica siempre combinan factores culturales, históricos y políticos. Asimismo, el escrito intenta identificar los límites naturales de los análisis bilaterales cerrados. El documento argumenta que Canadá sirve como laboratorio norteamericano peculiar para un nuevo esquema bilateral de relaciones económicas y políticas, al mismo tiempo que juega el papel de un modelo de reestructuración en las relaciones comerciales hemisféricas y globales. Además, la diversidad de reacciones políticas y sociales sobre el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos son un punto de referencia clave para el resto del hemisferio.

## I. Introducción

Este artículo intenta combinar dos perspectivas diferentes: una, pretende mostrar la importancia de utilizar varios planteamientos metodológicos para tratar de comprender los recientes desarrollos canadienses en la formación de un bloque comercial regional norteamericano; la segunda, tomar ventaja de mi experiencia personal como economista que investiga y enseña estos asuntos, para mostrar la necesidad, el mérito y la importancia de utilizar un enfoque interdisciplinario.

Hace más de 127 años, en su prólogo a la primera edición alemana de *Das Kapital*, escribió Marx esta frase citada

con frecuencia: "el país que está más desarrollado sólo muestra a los menos desarrollados, la imagen de su futuro."<sup>1</sup> Nunca esperé encontrar simplemente una imagen del futuro de México al estudiar Canadá. En su lugar, el estudio del caso canadiense me condujo a la identificación de claves valiosas para una comprensión de la realidad mexicana y de problemas que en la actualidad tienen enorme significado en las relaciones económicas internacionales.

En torno a lo segundo, la perspectiva interdisciplinaria arriba mencionada, estudié la economía mexicana por varios años antes de llegar a la conclusión de que estábamos en dirección de una integración

---

\* Trabajo publicado en inglés en *Canadian Studies/Thèmes Canadiens*, vol. XV III, 1995, 129-143.



más estrecha con los Estados Unidos. Posteriormente, estudié la economía americana y llegué a la conclusión de que su posición en la economía mundial estaba cambiando, una tendencia que influyó poderosamente en las relaciones México - Norteamericanas. Más tarde, revisé la emergencia de las economías de la Cuenca del Pacífico, lo que me condujo a la vez a observar las relaciones comerciales entre Canadá y los Estados Unidos. Llegué a la conclusión de que estábamos presenciando la formación de un bloque comercial norteamericano que se manifestó por la descentralización de la producción y la firma de los acuerdos comerciales bilaterales.

Antes de discutir sobre México y Canadá, quisiera hacer algunas observaciones acerca de la economía mundial como totalidad. El planteamiento metodológico económico-global nos ayudará a identificarlas. Desde mediados de 1960, la economía mundial ha mostrado señales de intercambios comerciales más intensivos, concentrados sobre todo en las áreas geográficas principales: Europa, los Estados Unidos, Canadá y Asia-Pacífico. Este desarrollo propició mucha especulación acerca de las tendencias mundiales hacia la integración económica regional; ésta se identificó como un proceso parcialmente en conflicto con otra orientación internacional: la globalización. La competencia global creciente se encontraba en el fundamento de ambos procesos.

La proximidad geográfica entre socios comerciales ha sido una fuerza conducente hacia la regionalización ya que podría representar algunas ganancias en el costo de transportación para diversas empresas. Además, las relaciones

comerciales entre firmas han sido también significativas, particularmente en una época en la que la división de procesos laborales en parte se generalizó. También debemos incluir el papel jugado por factores políticos en la decisión de formalizar relaciones mediante acuerdos comerciales. La historia y la cultura de los países que toman parte en el proceso de regionalización son otros factores que deben ser considerados. Aquí nos encontramos los límites del planteamiento metodológico de la economía global, puesto que no incluye una comprensión del proceso de integración económica en términos de las dimensiones socio-culturales, históricas y políticas que forman parte del modelo interdisciplinario.

Mediante la integración económica regional, los estados nacionales han traspasado deliberadamente sus fronteras para construir regiones económicas ampliadas. Su principal objetivo es ganar en la lucha por el predominio comercial en los mercados más ricos, al mismo tiempo que consiguen una ventaja comparativa en los mercados emergentes más significativos. La evolución fuertemente regionalizada del comercio internacional ha afectado mundialmente los términos del comercio y ha provocado dos nuevos problemas: uno, que muchos países se han quedado al margen y cada vez más excluidos de las principales corrientes del comercio internacional. Y dos, que otros han visto disminuida su capacidad de regulación autónoma y sus patrones de especialización no sólo decididos externamente, sino que podrían cambiar con enormes dificultades.

En el caso de la región norteamericana, existe una estructura histórica

de comercio intensamente concentrada entre los Estados Unidos y Canadá, y entre los Estados Unidos y México. Aunque Canadá ha sido considerado a nivel mundial como una “potencia media” y México como una “economía en desarrollo”, las similitudes en sus relaciones con los Estados Unidos son realmente asombrosas. Ambos tienen relaciones externas intensas, y parece que sus sectores industriales todavía están dominados por filiales y todavía prevalece un débil vínculo entre la industria y los sectores de recursos naturales. Para mí, la promoción del libre comercio y la formación de un bloque económico en Norteamérica son en realidad dos expresiones de un solo propósito, promovidas por corporativos transnacionales americanos que buscan el aumento en su escala de operaciones, garantizando el libre flujo del comercio intra-firma.

## II

Si cambiamos la perspectiva metodológica y consideramos las profundas asimetrías que caracterizan a los países norteamericanos —Canadá, Estados Unidos y actualmente México— podemos identificar algunos aspectos importantes relacionados con la dinámica política de las negociaciones para la formación de un bloque comercial. Al respecto, debemos primero reconocer una dificultad: por razones históricas bien conocidas, los mexicanos nunca nos hemos considerado parte de Norteamérica, aunque es verdad que tampoco somos parte de Centroamérica.

A diferente nivel, parece haber una contradicción en el modelo teórico de “el eje y los rayos” de la rueda utilizado

frecuentemente para describir la naturaleza de las relaciones económicas que están detrás del NAFTA.<sup>2</sup> Dicho modelo sólo contradice aparentemente la actual negociación política bilateral que derivó en la firma del NAFTA a finales de 1993. Aun cuando la teoría afirma que hay un “eje” (Estados Unidos) que en gran parte determina la naturaleza y la característica de la integración económica, sorprendentemente “los rayos” (Canadá y México) eran los que demandaban el libre comercio desde el inicio de las negociaciones y esta contradicción resultó muy confusa. Cuando el Primer Ministro Brian Mulroney le pidió a Estados Unidos en 1984 iniciar las negociaciones tendientes a un acuerdo bilateral sobre libre comercio, dio la impresión de que se trataba de una brillante “estrategia hecha en Canadá para responder al clima proteccionista del sector corporativo de los Estados Unidos a principios de los ochenta.”<sup>3</sup> De manera similar, el gobierno de Salinas, que empezó las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá a fines de 1990, argumentó que tomó la iniciativa después de que Salinas visitó Europa donde se convenció totalmente de que “debido a los cambios en Europa Oriental, México podría quedar fuera de los flujos comerciales internacionales”. El gobierno de Salinas también argumentó que México necesitaba asegurar el acceso al mercado norteamericano, su socio comercial más importante.

De hecho, la inconsistencia es sólo aparente porque en realidad, los Estados Unidos fueron el promotor clave para la formación de una área de libre comercio en Norteamérica. Este hecho debe ser explicado desde una perspectiva diferente. A principios de 1980 los cambios en la economía mundial fueron en parte una

consecuencia del deterioro de la hegemonía americana. El ajuste macroeconómico y los cambios en los esquemas de la producción mundial, las condiciones recesivas, el creciente proteccionismo, las presiones del desempleo y los fracasos en la administración de la demanda agregada iniciaron un nuevo conjunto de situaciones para ser consideradas en el contexto de la reestructuración económica internacional. Por lo tanto, el deterioro de la hegemonía económica norteamericana, determinó indudablemente el fuerte impulso hacia la formación de un bloque económico regional en Norteamérica desde principios de los ochenta.

Sin embargo, este deterioro de la hegemonía norteamericana no fue el único factor en funciones: estaban también por una parte, la competencia intensificada entre los países desarrollados, y por otro lado la resistencia enérgica de los países del tercer mundo hacia la introducción de nuevos temas en la agenda de instituciones multilaterales tales como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Ciertamente, el representante comercial norteamericano bajo la primera administración de Reagan reportó una resistencia tremenda "para extender que el GATT incluya el comercio en los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual, de modo que la opción bilateral se volvió más atractiva."<sup>4</sup> Es importante observar que para enfrentarse con el deterioro de su hegemonía económica mundial, los Estados Unidos adoptaron las tres medidas siguientes: i) un incremento del proteccionismo; ii) un intento de incluir nuevos temas en el comercio mundial y las negociaciones multilaterales y desplazándose hacia las negociaciones

bilaterales comerciales (primero Canadá-Estados Unidos, y posteriormente México-Estados Unidos) y finalmente, pero no por eso menos importante, iii) estrechó los lazos económicos con sus países vecinos para ampliar su esfera de influencia geoeconómica. El proyecto original se diseñó abiertamente para combinar los recursos naturales canadienses y la fuerza laboral mexicana barata, joven y abundante, con el capital y la tecnología norteamericana.

Hay una respuesta política a la pregunta de por qué la iniciativa bilateral del libre comercio fue aceptada por Canadá y México. Dicha explicación puede encontrarse en los factores históricos y culturales los cuales, a su vez, enfatizan la necesidad de un enfoque interdisciplinario. Primero, debemos considerar que bajo la legislación norteamericana, los acuerdos comerciales deben primeramente ser avanzados por parte del país interesado en lograr un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Segundo, sabemos que podría haber mucha mayor resistencia política en Canadá y México si el proyecto hubiera sido primero públicamente anticipado por el gobierno norteamericano y los corporativos transnacionales.

Dada la intensidad y amplitud de las relaciones económicas entre Estados Unidos y Canadá en esa época, estaba claro que Canadá se convertiría repentinamente en una clase de laboratorio americano para ensayar un nuevo esquema de relaciones comerciales y económicas. Posteriormente, dicho trato se volvería un modelo hemisférico para reestructurar las relaciones comerciales. Por tanto, no es una exageración decir que la firma del Acuerdo de Libre Comercio Canadá -

Estados Unidos (CUFTA) llegó a ser un modelo de relaciones comerciales con un potencial firme y simbólico para su ampliación. Dicho modelo estaba asentado en relaciones profundas y estables durante largo tiempo. No obstante, fue una novedad porque por primera vez en una negociación bilateral en cualquier parte del mundo, el acuerdo incluía aspectos ampliados, al igual que diversificados. El comercio en la agricultura y los servicios, la desregulación en inversión extranjera, derechos de propiedad intelectual, y la reducción de aranceles, fueron todos componentes claves del nuevo orden del día.

Además, el modelo valía la pena de considerarse en una forma sorprendente debido a los argumentos de aquellos que rechazaban el CUFTA; generó agudas controversias dentro del mismo Canadá. Hasta cierto punto, los términos y argumentos desarrollados en el debate canadiense se volvieron una referencia poderosa para la gente en los Estados Unidos, México y más allá. "La continentalización" del debate sobre el libre comercio tiene un punto crucial de referencia en el contexto canadiense.

### III

El examen con un acercamiento bilateral tradicional de ambos acuerdos, Estados Unidos - México, y Estados Unidos - Canadá, permite aislar las tendencias más fácilmente identificables en Norteamérica que han resultado en la formación de un bloque comercial. Las limitaciones del acercamiento bilateral se hacen obvias cuando es considerado el papel cambiante de los Estados Unidos en la economía mundial porque ese cambio estableció una nueva estructura

de relaciones regionales. Antes de esto, Canadá y México fueron descubriendo, poco a poco, aunque no simultáneamente, que los Estados Unidos tenían más de una "relación especial", no solamente en la región, sino en otras partes del mundo. Es un hecho bien reconocido que entre México y los Estados Unidos se ha llevado a cabo un acoplamiento estructural desde el último tercio del Siglo XIX.

Teóricamente, esta relación ha tenido creciente importancia para el desarrollo regional y el peso sectorial dentro de la economía mexicana. En nuestros propios términos, siempre nos referimos a nuestra relación con Estados Unidos como una "relación especial".

De la segunda mitad de los setenta en adelante, gracias al llamado "boom petrolero", los estudios bilaterales México - Estados Unidos dieron un salto adelante. Cinco nuevas e importantes factores tenían que considerarse: las exportaciones masivas de petróleo, el endeudamiento externo con la banca comercial estadounidense, las exportaciones automotrices, las maquiladoras y el turismo.<sup>5</sup> México había tenido una profunda y tremendamente significativa relación con Estados Unidos que, de repente, cambió cuantitativa y cualitativamente. La integración económica tendría implicaciones de largo plazo para esferas de actividades que antes no habían sido afectadas como el trabajo, la producción, las finanzas, el comercio, la tecnología y la política. En el curso de unos cuantos años, el comercio México - Estados Unidos se cuadruplicó, aunque persistió concentrado en cinco grupos genéricos de productos: maquinaria y equipo de transporte (auto partes y vehículos ensamblados), equipos de generación de

electricidad, algunos textiles y vestido, productos petrolíferos y bienes agrícolas. La deuda externa, el flujo de inversiones extranjeras directas y las exportaciones petroleras fueron las razones fundamentales para incluir a México en el club de “naciones estratégicas”. Las consecuencias de estas transformaciones pronto se hicieron evidentes. La crisis financiera de 1982 trajo la implantación de devastadoras políticas de austeridad, la transferencia externa de porciones significativas del excedente económico nacional, la acelerada apertura comercial, el extensivo proceso de desregulación y sobre todo, la caída de los salarios y el fortalecimiento del régimen autoritario. Más aun, las relaciones mexicanas con EU fueron progresivamente recodificadas. Este proceso se dió a través de dos vías: una multilateral, a través de acuerdos especiales con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otra bilateral, a través de acuerdos específicos con EU. Por ejemplo, en 1984, México firmó un “Acuerdo sobre Productos de Hierro y Acero”, el cual incluía la aceptación de “Acciones Restrictivas Voluntarias” (VRAS en inglés) para las exportaciones mexicanas de acero. Pocos años después en 1989, Estados Unidos dobló la cuota de México bajo el VRA.

En 1985, un “Entendimiento Bilateral sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios” fue firmado y en él, México accede a suspender el subsidio a las exportaciones para disfrutar la eliminación norteamericana de los impuestos compensatorios. Las partes renovaron este acuerdo en 1988. En 1986, México entró al GATT adoptando de inmediato cinco de seis códigos.<sup>6</sup>

Un “Entendimiento bilateral sobre

comercio e inversión” fue firmado en 1987 y ratificado dos años después. En enero de 1988, bajo el parteaguas regulatorio del “Acuerdo Internacional sobre Textiles Multifibras”, México y EU firmaron un “Acuerdo sobre Productos Textiles y Ropa” que permaneció vigente durante tres años. En 1990, los Estados Unidos accedieron a incrementar sus cuotas de importación sobre textiles y ropa de importación en respuesta a la eliminación de cuotas de México sobre estos productos. Es aun más importante el hecho de que México se comprometió a una reforma dramática de aranceles en 1988. La reforma redujo las restricciones cuantitativas sobre una amplia gama de productos y redujo considerablemente los aranceles, en una proporción máxima de 20% y una tasa promedio de 10%. Algunos productos agrícolas, petróleo y automóviles permanecen sujetos a licencias.

En marzo de 1989, se firmó un “Entendimiento para la promoción del comercio e inversión”. Después el gobierno mexicano modificó el estatuto vigente sobre inversión extranjera. Con esta desregulación, catorce productos petroquímicos no podían ya ser clasificados como “básicos” y por lo tanto no podían ser explotados exclusivamente por el Estado.<sup>7</sup> Finalmente, se permitió en 1990 hasta un 30% de acciones en manos de extranjeros en instituciones financieras mexicanas.

Observando estos acuerdos, podemos percibir tres propósitos principales en la regulación de las relaciones Estados Unidos - México: i) Abrir la economía mexicana a la inversión extranjera ii) Regular el acceso de los productos mexicanos al mercado norteamericano.

iii) Obligar a México a formar parte del GATT, que funcionará como un foro multilateral para intensificar la apertura al comercio bilateral con los Estados Unidos.<sup>8</sup>

Las confusiones analíticas sobre los planteamientos bilaterales se aclararon cuando Canadá y los Estados Unidos anunciaron el inicio de las negociaciones formales para un acuerdo sobre libre comercio. Tres años después, se ratificó el NAFTA. De aquí en adelante, necesitaremos un enfoque trilateral.

Para comprender la evolución compleja de las relaciones económicas en Norteamérica hacia un área de libre comercio, es necesario aplicar la misma perspectiva bilateral al examinar las relaciones Canadá - Estados Unidos. Reconozcamos primero que el movimiento de Canadá hacia un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos no fue un cambio político menor porque "desde fines de los cuarenta en adelante, Canadá permaneció firme a favor de una negociación multilateral más que bilateral".<sup>9</sup> "Claramente, Canadá y los Estados Unidos tenían perspectivas divergentes sobre este punto. Los funcionarios de comercio americanos siempre habían enfatizado no solamente la compatibilidad legal del CUFTA con el GATT, sino también el hecho de que la inclusión de nuevos puntos podría servir como modelo para las negociaciones del GATT. En otras discusiones, el CUFTA también estaba avanzando como modelo para un acuerdo hemisférico sobre el libre comercio. Desde la perspectiva de los funcionarios canadienses, los argumentos principales eran asegurar el acceso al mercado norteamericano y reducir el riesgo de acciones administrativas y

comerciales norteamericanas contra Canadá.

En la tradición canadiense de estudios bilaterales, el libro de Stephen Clarkson *Canadá y el desafío de Reagan*, merece una mención especial. Escrito al principio de los ochenta, Clarkson revisó en ese libro la ruptura de la antigua "relación especial" entre Canadá y Estados Unidos; y el surgimiento de tensiones y conflictos sobre asuntos fundamentales.<sup>10</sup> El libro también incluía una presentación detallada de "asuntos económicos continentales" recientemente definidos: energía e integración de recursos, estrategias industriales, normas de libre comercio y las determinantes claves sobre el contexto macroeconómico. Para el lector mexicano, un aspecto interesante de esta cuestión es que la referencia a los "asuntos continentales" está limitada a la parte más septentrional del hemisferio (Canadá y los Estados Unidos), mientras que nosotros incluiríamos todo el continente americano (América del Norte, Central y del Sur) en la consideración de tales asuntos.

Revisemos algunas ideas básicas en el libro que son extremadamente útiles para comprender la evolución de una economía desarrollada que ha sido tratada tradicionalmente por Estados Unidos como un vecino especial de traspatio. Clarkson comenzó su estudio diciendo que en las relaciones Estados Unidos - Canadá, la "relación especial" fue más una actitud táctica que un conjunto de reglas. Estaba firmemente basada en el acceso privilegiado hacia áreas de interés común, pero esto cambió repentinamente cuando el deterioro de la hegemonía económica mundial americana se hizo evidente

Haciendo un seguimiento de la evolución de los conflictos en las relaciones bilaterales a finales de los setenta, Clarkson enfatizó nueve situaciones no resueltas y contenciosas: i) Las exportaciones de energía decrecientes de Canadá. ii) Las normas de inversión extranjera. iii) El autopacto y el déficit comercial. iv) La tubería de gas de Alaska. v) El control de la inflación. vi) La lluvia ácida. vii) La industria pesquera y las situaciones limítrofes. viii) Los intercambios culturales y ix) La interdependencia defensiva. Desde el punto de vista norteamericano, un problema recurrente fue la naturaleza y el nivel de intervención del gobierno canadiense en la economía en áreas tan diversas como el sector de energía, los requerimientos de desempeño bajo fideicomiso en la regulación de inversión extranjera, situaciones comerciales (proteccionismo, subsidio, impuestos de compensación, libre comercio sectorial, reciprocidad), y control de la contaminación.

Pronto, Estados Unidos empezó a ejercer presión directa sobre sus socios comerciales principalmente para obligarlos, uno por uno, a jugar el juego de comercio e inversión a través de nuevas reglas. Durante los ochenta, el gobierno norteamericano adoptó una norma de comercio ambivalente; por una parte, se movió hacia una norma proteccionista de aquellos sectores de la economía norteamericana que eran más vulnerables a la competencia internacional, y por otro lado, ejerció presión en instituciones multilaterales como el GATT. Finalmente, optó por negociaciones de comercio bilateral con países específicos para liberalizar áreas tales como agricultura, servicios e inversión extranjera.

Para entonces la economía canadiense se había vuelto ya significativa a nivel mundial, particularmente para México, no solamente debido a las nuevas negociaciones comerciales que abrieron los Estados Unidos con los canadienses (agricultura, servicios, inversión extranjera), sino también debido a la intensidad similar de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y México. (Al final NAFTA fue elaborado siguiendo el modelo del CUFTA).

En su versión final, el CUFTA incluía un acuerdo para retirar los aranceles restantes durante un periodo de diez años. Establecía nuevos mecanismos para promover el comercio y la inversión extranjera en sectores donde la liberalización no había sido posible antes: la industria automotriz, energía, servicios, agricultura y las compras gubernamentales. También liberaba la inversión extranjera en Canadá a través de una reducción en el de adquisiciones norteamericanas, así como el retiro de las reglas de contenido local, requerimientos relacionados con las exportaciones e importaciones. A su vez el CUFTA aseguraba la libre repatriación de utilidades, envíos y regalías. La creación de un mecanismo de arreglo a la disputa bilateral pareció ser un implemento que redujera el predominio de los americanos en asuntos comerciales.

Para resumir, a través de las negociaciones sobre libre comercio los americanos intentaban desregular la economía canadiense. Para los canadienses, los objetivos esenciales fueron asegurar un acceso más estable al mercado norteamericano y reducir la discreción gubernamental norteamericana en asuntos comerciales. El CUFTA puso en cuestión

la noción absoluta de la soberanía nacional, porque las normas que fueron consideradas previamente como cuestiones estrictamente comerciales estaban siendo ahora sancionadas formalmente y monitoreadas por su socio comercial.

Si reunimos las tendencias principales en la evolución de las relaciones económicas entre los Estados Unidos y sus socios, México y Canadá, las piedras angulares de la estructuración de un bloque económico, así como los causantes principales del conflicto, van mostrándose con mayor claridad. Para los canadienses, hay excesivas fallas en el CUFTA: los problemas sobre la soberanía nacional, las nuevas restricciones acerca de los asuntos domésticos, la persistencia de barreras no arancelarias, la exposición continua a las medidas antidumping e impuestos de compensación, así como una nueva disputa por mecanismos de asentamiento, reflejan la agenda bilateral americana, que es utilizada sólo para asegurar que las leyes norteamericanas fueran aplicadas correctamente.

Finalmente, es importante considerar el papel de las multinacionales norteamericanas, cuya estrategia para recuperar la competitividad perdida es la descentralización de la producción. Este es el centro del meollo de la integración de las economías de América del Norte, puesto que cómo se discutía anteriormente, la proximidad geográfica y la extensión de intereses los norteamericanos en Canadá y México son los determinantes principales dentro de este proceso de descentralización.

Una buena forma de darle el rodeo a las limitaciones intrínsecas del enfoque bilateral tradicional cuando se buscan las

causantes de la formación de un área de libre comercio, es el estudio de la estructura del comercio de Estados Unidos para poder identificar la importancia y el significado de la descentralización de la producción para México y Canadá.

Mirando las cifras de las importaciones norteamericanas bajo el inciso 9802.00.80 de la Comisión Comercial Norteamericana (importaciones bajo una programación de arancel acordado para producción compartida de 1970 a 1988), se perciben varias tendencias importantes, una de las cuales es que la mayoría de estas importaciones se originan en unos cuantos países: 70.25% vienen de Japón, Canadá y México. Si son incluidas las importaciones bajo el inciso 9802.00.60 esta tendencia es mucho más pronunciada.<sup>12</sup>

Basados en dicha información estadística y quizá poco concluyente empezamos a observar las orientaciones en la reorganización internacional de la producción. Para nosotros, estas orientaciones muestran un proceso, dirigido por los corporativos multinacionales norteamericanos, de configurar la integración económica entre un reducido número de países y los Estados Unidos bajo el inciso 9802.00.80. Sin embargo, las exportaciones japonesas bajo el inciso 9802.00.80 no fueron indicadoras de un proceso de integración de la producción. En 1988, solamente 1.64% de las exportaciones totales de Japón estuvieron libres de impuesto, es decir, las partes norteamericanas que fueron procesadas o ensambladas en Japón para exportarlas a los Estados Unidos. Las exportaciones de Japón a los Estados Unidos incorporan las partes americanas solamente para cumplir reglamentos



norteamericanos específicos de seguridad y salud.

Como contraste, las importaciones norteamericanas originarias de Canadá y México son parte de una tendencia hacia la integración económica de un bloque regional. En 1988, 26.3% y 49.75% de las importaciones norteamericanas de Canadá y México respectivamente, fueron libres de impuestos. Las partes norteamericanas fueron exportadas temporalmente a estos países para su procesado y ensamble y después reimportados a los Estados Unidos. De entre los países desarrollados, Canadá contaba con el mayor valor total de exportaciones libres de impuestos hacia los Estados Unidos, bajo el inciso 9802.00.80. Las exportaciones de México representaban la participación mayor de mercancías libres de impuestos entre los países en vías de desarrollo.

Si es cierto que el proceso de formación de un bloque comercial busca organizar a nivel regional patrones específicos de especialización para obtener ventajas competitivas, entonces también podemos decir que el NAFTA indica una reestructuración económica de ahorro laboral, lo cual explica a la vez el aumento de los problemas de desempleo en los tres países. Además, debemos tratar con el problema de que las cadenas de producción intensivas en mano de obra y bajo valor agregado se localizarán en México. Pero la descentralización es una amenaza común en Canadá y México. La desarticulación creciente entre los sectores industrial y de recursos tenderá a beneficiar a aquellas cadenas de producción que sean controladas por corporativos ubicados en los Estados Unidos.

La división internacional del trabajo detrás de estas cifras sugiere dos tendencias principales a futuro: i) que las asimetrías tenderán a ser utilizadas como una ventaja comparativa global, y ii) que las relaciones comerciales Canadá - Estados Unidos y su complementariedad están realmente en una etapa mayor de desarrollo de lo que sucede con cualquier otro tipo de relaciones comerciales bilaterales de Estados Unidos. Estas tendencias explican por qué el CUFTA cuenta con el potencial para llegar a ser un modelo de negociaciones comerciales, y por qué la extensión del modelo CUFTA hacia América Latina será restringida. Lo que acabamos de mencionar es aplicable también a la posible extensión del NAFTA. Debido a que los países latinoamericanos tienen un patrón diferente de relaciones comerciales con los Estados Unidos, las relaciones entre México y los Estados Unidos no podrían funcionar como un modelo factible.

#### IV

Además de las dimensiones económicas y comerciales de cualquier proceso de integración, debemos considerar los problemas relacionados con las actitudes de la población, así como con las implicaciones políticas y sociales de la integración. Esta es la razón por la cual he apoyado firmemente la idea de que para estudiar la experiencia canadiense no hay nada mejor que una perspectiva interdisciplinaria.

La riqueza de la experiencia canadiense se encuentra en la diversidad del debate teórico, tanto social como político, que surgió primero en contra del CUFTA y posteriormente, a favor y en contra del NAFTA. Como muchos otros estudiosos

mexicanos, empecé a realizar investigaciones sobre Canadá cuando el CUFTA se llevó a cabo. Sin embargo, revisando la economía canadiense sólo a través de estadísticas e información bibliográfica hace que la experiencia canadiense con el libre comercio pareciera como un fenómeno abstracto. Argumenté al principio que era demasiado pronto para valorar el impacto del libre comercio en la vida diaria de los canadienses y que necesitábamos considerar información posterior. Necesitamos agregar las dimensiones cruciales de los costos sociales y de las diferencias culturales y políticas, a los problemas de las asimetrías económicas involucradas en la formación de un bloque económico norteamericano.

Indudablemente, los canadienses están cada vez más conscientes de que su dependencia de los Estados Unidos es fundamental. Dicha dependencia restringe su libertad de acción para cumplir normas nacionales realmente independientes, y el poderío económico norteamericano pone en riesgo su identidad nacional debido a la influencia cultural reflejada en la publicidad al estilo americano, y ejemplos similares de consumo y estilos de vida. Estos conceptos también pueden servir como una cualidad en común con los mexicanos, particularmente en las regiones del norte y centro del país.

A la inversa, canadienses y americanos experimentan una angustia común por la fuga de capitales en busca de los salarios mexicanos más bajos. Esto se ha percibido como la amenaza más seria a las normas de vida canadiense y americana en una época de creciente desempleo y estancamiento económico. En realidad, el desempleo es el resultado

principal que en cierto sentido ha homogeneizado la agenda social norteamericana. El ajuste económico y la reestructuración resultantes del proceso de formación del bloque afectan prácticamente todos los sectores y los tipos de empleo y dieron por resultado una elevación en las tasas de desempleo y un deterioro de ingresos. Estas tendencias se presentaron en los tres países, aunque parece ser que los canadienses fueron los más duramente afectados después del CUFTA. Por tanto, podemos identificar al desempleo como una de las fuerzas de conducción para el cambio electoral primeramente en Canadá, posteriormente en los Estados Unidos y probablemente pronto también en México. Una vez más, al tratar con las consecuencias sociales y políticas de la formación del bloque, la perspectiva interdisciplinaria ofrece el mejor planteamiento.

Norteamérica se encuentra todavía en medio de una reestructuración productiva y financiera. Y para empeorar las cosas, los acuerdos comerciales han sido realmente diseñados para redistribuir el poder de tal manera que ni los ciudadanos norteamericanos, canadienses o mexicanos, ni aun sus gobiernos recientemente electos, pueden volver atrás los acuerdos. Además, todavía contamos con zonas enormes subdesarrolladas y empobrecidas dentro de la macro-región.

Está aún pendiente la negociación sobre el "código de subsidios". En nuestra opinión, dicha negociación podría ser una oportunidad para establecer programas legítimos regionales de desarrollo (incluyendo el derecho para otorgar un crédito de apoyo a las regiones), y proyectos de asistencia técnica. Un código

de subsidios sería también crítico para disminuir el hostigamiento sobre el problema de las exportaciones canadienses y mexicanas a los Estados Unidos; sin ello, no tendremos garantía para el acceso seguro e incrementado hacia el mercado norteamericano.

Ya no podemos solamente discutir los problemas de los "costos sociales del ajuste". Necesitamos planes de acción concretos para enfrentar esos retos y lograr metas sociales, o veremos incrementado el estallido de disturbios callejeros como los que tuvieron en Los Angeles o las revueltas campesinas indígenas como las de Chiapas. La amenaza a las instituciones estatales de beneficencia es otro resultado crítico y debe ponerse en la agenda en términos bastante claros para los tres países.

Las acciones más positivas que Canadá puede tomar para el futuro son las de defender su sistema universal de cuidados para la salud, su sistema educativo apoyado públicamente, su tradición de economía mixta y su derecho a conservar su identidad cultural y nacional.

## Notas

1. MARX, KARL. 1983. *Capital*. "Prefacio a la primera edición en alemán". Vol. 1. London: George Allen and Unwin, xvii.
2. WONNACOTT, RONALD J. 1990. "United States Hub and Spoke Bilateral and the Multinational Trading System", *Canada-U.S. Prospect*, 23.
3. TRAYNOR, KEN. 1992. "The origins of Free Trade Mania", in *Crossing the Line*, editado por Jim Sinclair. Vancouver: New Star Books,
4. *Ibid.*, 7.
5. ÁLVAREZ, ALEJANDRO. 1987. *La crisis global del capitalismo en México, 1968 - 1985*. México: Era.
6. Los Acuerdos Internacionales o Códigos de Conducta fueron elaborados durante las conversaciones del GATT en Tokio (1973 - 79), de donde emergieron cambios substanciales al Acuerdo General de 1948. Seis Códigos de Conducta, tres Acuerdos Sectoriales y dos Protocolos fueron el resultado de esas negociaciones para reducir o eliminar las barreras no arancelarias. Los seis Códigos son: el Código de Evaluación Aduanera, el Código de Derechos Compensatorios y Subsidios, el Código de Revisión Antidumping, Código de Obstáculos Técnicos para el Comercio, Código de Procedimientos para Licencias de Importación, y Código de Procuración Gubernamental. México adoptó todos ellos excepto el Código de Derechos Compensatorios y Subsidios
7. ÁLVAREZ, ALEJANDRO. 1991. Análisis global de las relaciones entre México y Estados Unidos, en *Economía Internacional*, [Universidad Autónoma de Puebla, México] no. 32 (junio - julio): 6.
8. La lógica de la estrategia económica durante el gobierno de Salinas está documentado en Alejandro Álvarez y Gabriel Mendoza, México 1988 - 1991, ¿un exitoso programa de ajuste económico? en *Latin American Perspective* 78 no. 20 (verano 1993): 32-45.
9. WHALLY, JOHN. 1992. CUFTA and NAFTA: can WHFT be far Behind, *Journal of Common Market Studies* [USA], XXX:2(junio): 131-135.
10. CLARKSON, STEPHEN. 1982. *Canada and the Reagan Challenge*. Toronto: Lorimer & Company. Especialmente los capítulos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 11.
11. ÁLVAREZ, ALEJANDRO Y DIANA ALARCÓN. 1991., "The Development of a North American Free Trade Area" *Latin American Studies* [USA] 4: 1-2.

12. El inciso 9802.00.60 incluye los términos de la importación de artículos manufacturados en los Estados Unidos y de exportación temporal para procesos posteriores. Los impuestos son pagados exclusivamente sobre el valor agregado en el país extranjero. El ítem 9802.00.80 registra el ensamble de artículos finales en países extranjeros con partes estadounidenses. Los impuestos son pagados por el valor total del artículo menos el valor de los contenidos manufacturados en los Estados Unidos.

WHALLEY, JOHN. 1992. CUFTA and NAFTA: Can WHFTA be far behind? *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no.2: 131-5, junio.

## Referencias

ÁLVAREZ, ALEJANDRO. 1987. *La crisis global del capitalismo en México, 1968 - 1985*. México: Era.

\_\_\_\_\_. 1991. Análisis global de las relaciones entre México y Estados Unidos. *Economía Internacional* 32, no. 6, junio-julio.

\_\_\_\_\_. y Diana Alarcón. 1993. The Development of a Northamerican Free Trade Area. *Latin American Studies* no. 4: 219-235.

\_\_\_\_\_. y Gabriel Mendoza. Mexico 1988 - 1991, A Successful Economic Adjustment Program? *Latin American Perspectives*, no. 78: 32-45, summer.

CLARKSON, STEPHEN. 1982. *Canada and the Reagan Challenge*. Toronto: James Lorimer & Company.

MARK, KARL. 1938. Prefacio a la primera edición alemana, *Capital*, Vol. I. Traducido por Samuel Moore y Edward Aveling. Londres: George Allen and Unwin.

WONNACOTT, RONALD, J. 1990. United States Hub and Spoke Bilateral and the Multinational Trading System. *Canada - U.S. Prospect*, no. 23: 3-7.

TRAYNOR, KEN. 1992. The Origins of Free Trade Mania. In *Crossing the Line*. Editado por Jim Sinclair. Vancouver: New Star Books.

ALEJANDRO ÁLVAREZ. Doctor en economía del trabajo por la Universidad de París. Actualmente es investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses.

# Solución de controversias en el marco del TLCAN

Yvonne Stinson Ortiz

**RESUMEN:** Se presenta un estudio acucioso de las disposiciones contenidas en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio para América del Norte sobre la revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias. El ensayo es de gran utilidad para la comunidad importadora y exportadora de México, en tanto enlista los atributos cualitativos de las instancias institucionales de cada país para la solución de controversias. Adicionalmente, aporta una visión meticulosa de las actualizaciones en materia legislativa y regulatoria contenidas en el capítulo XIX. Merece especial atención la conformación de Paneles bilaterales que garantizan un arbitraje expedito, imparcial y permanente en las decisiones finales.

## I. Introducción

El presente ensayo tiene el propósito de mostrar a la comunidad importadora y exportadora del país, las disposiciones y el alcance del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las Partes integrantes del Tratado son: México, Estados Unidos y Canadá. El mencionado capítulo se refiere a la revisión y solución de controversias en materia de cuotas *Antidumping* (AD) y Compensatorias (CC).

Cabe mencionar, que las disposiciones (AD) se adoptan por primera vez en Canadá en 1904, y posteriormente en los Estados Unidos en 1916 y 1921, como medida para enfrentar a las actividades predatorias de carteles que dominaban

grandes mercados nacionales muy protegidos y que explotaban a precios muy inferiores a los que fijaban en el mercado interior para arruinar a los competidores más pequeños del país importador. Sin embargo, es difícil demostrar la intención predatoria de las empresas exportadoras. La práctica desleal tipificada como *dumping* se define como una discriminación de precios entre mercados nacionales, donde el precio de exportación es menor al precio doméstico. Para llegar a estos precios se realizan una serie de ajustes a fin de hacerlos comparables; existen diversas metodologías para la estimación de márgenes de *dumping*.

Las disposiciones AD, están destinadas a proporcionar un remedio en situaciones muy concretas y estrictamen-

te definidas de comercio perjudicial y desleal que entrañen una discriminación de precios con efectos negativos para las empresas nacionales. Estas disposiciones no están encaminadas a eliminar la competencia de precios justificada y normal. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), desde 1995 Organización Mundial de Comercio (OMC), así como las legislaciones nacionales, se basan en el supuesto de que la competencia de precios es normal y que también lo es la diferenciación de precios debido a diferencias en las circunstancias de las transacciones se asume que cuando esa diferencia no se justifica y causa daño o amenaza con ello a la industria doméstica importante, se le asimila a la discriminación de precios perseguible.

Por otra parte, conviene tener presente la definición de subvención compensable. Es un concepto que refiere toda ayuda o apoyo directo o indirecto que proporcione un gobierno a fin de alentar y promover la producción y/o exportación de un producto. También existen varias metodologías para la estimación de tasas de subsidio comparable.

Las Partes del TLCAN, cuentan con legislaciones en materia de cuotas AD y CC, las cuales continuarán aplicándose en el marco de este Tratado. Es importante destacar la complejidad regulatoria que existe en los tres países con respecto a los procedimientos de las investigaciones AD/CC, así como algunas diferencias en las instituciones encargadas de su administración. En Canadá y Estados Unidos las investigaciones AD/CC las realizan dos entidades separadas, una entidad se encarga de las estimaciones de márgenes de *dumping* así como de las

tasas de subvención compensable; en el caso de Estados Unidos es el Departamento de Comercio y en Canadá el Ministerio de Ingresos; y la otra entidad, se encarga del análisis del daño o amenaza de daño a la industria nacional debido a importaciones con precios presumiblemente *dumping* o subvencionados, administrado en Estados Unidos y Canadá respectivamente por la Comisión de Comercio Internacional y el Tribunal de Comercio Internacional. En México, la autoridad investigadora está compuesta por una sola entidad como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que se encarga de emitir en una sola resolución las decisiones sobre márgenes de *dumping* y análisis de daño o amenaza de daño y su causalidad y, en su caso, las tasas de subvención compensable y el daño o amenaza de daño a la industria nacional a causa de la misma.

## II. ¿Qué ofrece el capítulo XIX?

A partir del 1 de enero de 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, cada país miembro modificó su legislación en materia de AD/CC, para permitir la sustitución del sistema de revisión judicial por el de revisión de un grupo de expertos, conformado a través de paneles binacionales, con base en el artículo 1904 del TLCAN. Así también, se contempla la creación de paneles de revisión de reforma legislativa para que evalúen la compatibilidad entre algún cambio a la legislación nacional en materia de AD/CC con las disposiciones de este capítulo, de conformidad con el artículo 1903 del TLCAN.

El mismo capítulo XIX establece un

Comité de Impugnación Extraordinaria, para preservar la integridad y legitimidad de los paneles binacionales. Asimismo, en su artículo 1905 "Salvaguarda el sistema de revisión ante el panel" incorpora un mecanismo especial que asegura la ejecución de las decisiones de los paneles.

A través de la descripción de la aplicación del capítulo XIX del TLCAN, se persigue mostrar al exportador mexicano elementos que le permitan obtener la misma protección en el TLCAN como la obtenida por los empresarios canadienses en el marco de su Tratado Bilateral con los Estados Unidos de Norteamérica. La diferencia radica en que con el capítulo XIX del TLCAN la protección pasa de ser temporal a permanente. Asimismo, en este procedimiento cabe destacar dos elementos: por un lado, el proceso de revisión rápida a través de paneles binacionales en materia de AD/CC en sustitución de las revisiones más lentas llevadas a cabo por la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos, el Tribunal Fiscal de la Federación de México y el Tribunal de Comercio Exterior de Canadá. Por otra parte, con este mecanismo especial se garantiza la neutralidad y experiencia de los panelistas.

Es importante destacar que el capítulo XIX es un puente entre la tradición del sistema *common law* de Canadá y Estados Unidos, versus el sistema civilista o de codificación de México que es la tradición del Derecho Civil, lo cual representa un reto importante tanto para los panelistas, participantes y partes interesadas, como para la administración del Sistema por parte del Secretariado del TLCAN.

La revisión ante un panel de las decisiones definitivas emitidas por una autoridad investigadora de una de las Partes se realiza con base en el criterio de revisión que llevan a cabo las Cortes y/o los Tribunales nacionales de los países Parte del Tratado, mencionado en el artículo 1904.8. Cabe destacar que existen grados de deferencia entre las partes.

Los beneficios del capítulo XIX para el país son:

- Asegura el acceso a la revisión judicial de las decisiones finales de las autoridades investigadoras canadienses y/o estadounidenses, en materia de AD/CC a los productos nacionales que exporten a estos países, mediante un grupo de expertos independientes (paneles binacionales), integrado por lo menos por dos mexicanos expertos en la materia.
- Garantiza que futuras reformas legislativas de cualquiera de las Partes no reducirán la seguridad jurídica de los exportadores mexicanos.
- Asegura la preservación de principios de transparencia legislativa y de procedimientos en materia de AD/CC.
- Vigila que la aplicación de instrumentos como el AD/CC sean más transparentes al tener por lo menos dos integrantes del panel que analiza las decisiones de las autoridades competentes, de nacionalidad mexicana.
- Analiza la resolución de los asuntos mediante la revisión ante paneles binacionales en menor tiempo, en contraste con la Corte de Comercio Internacional en Estados Unidos y el

Tribunal de Comercio Exterior en Canadá, en el que revisión en materia de AD/CC toma por lo menos dos años, implicando un costo menor para los participantes en la revisión ante panel.

- Disminuyen los costos de defensa en que incurren las empresas o el gobierno en la revisión ante paneles binacionales, al tener un plazo establecido de 315 días para dictar su decisión final.
- Prevé neutralidad y experiencia por parte de los panelistas, dando frescura al análisis de las legislaciones nacionales.
- Es una opción adicional a la que ofrece la OMC con sus sistema de solución de controversias.

### III. Descripción del capítulo XIX de Revisión y Solución de Controversias en Materia de Cuotas *Antidumping* y Compensatorias

En el artículo 2002 del capítulo XX del TLCAN se dispone que la Comisión de Libre Comercio establece y supervisa el funcionamiento de un Secretariado, integrado por tres secciones: la mexicana, la estadounidense y la canadiense. Las funciones principales del Secretariado son: 1) Proporcionar asistencia a la Comisión de Libre Comercio. 2) Dar asistencia a los paneles y comités constituidos de conformidad con el capítulo XIX “Revisión y Solución de Controversias en materia de Cuotas *Antidumping* y Compensatorias”. 3)

Proporcionar asistencia a los paneles constituidos bajo el capítulo XX “Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias”. 4) Apoyar por instrucciones de la Comisión, las labores de los demás comités y grupos de trabajo establecidos de conformidad con el TLCAN, y 5) facilitar el funcionamiento del TLCAN.

Por lo anterior el Secretariado es el encargado de brindar apoyo legal y administrativo a los paneles, actuando con independencia tanto de las autoridades investigadoras competentes de los tres países, así como de los gobiernos de cada Parte, para evitar posibles conflictos por apariencia de parcialidad.

El capítulo XIX del TLCAN permite el establecimiento de un sistema de revisión conformado por un grupo de expertos (Paneles Binacionales), lo que añade un nuevo mecanismo alternativo a la revisión hecha por los tribunales de los tres países Parte de las decisiones de AD/CC tomadas por las autoridades competentes de cada país. Este capítulo de AD/CC, contiene mecanismos de:

- Revisión de Parte de un grupo de expertos, de las decisiones de las autoridades administrativas en materia de AD/CC (Paneles Binacionales).
- Creación de un Comité de Impugnación Extraordinaria que vigila el proceso de revisión que se realice por el panel binacional.
- Promoción de la coordinación que garantice que las reformas a legislaciones nacionales sean congruentes



con los objetivos del Tratado, el GATT, OMC desde 1995 y sus códigos.

La diferencia fundamental de este capítulo con el mecanismo similar negociado entre Canadá y Estados Unidos es que deja de ser temporal (TLC-bilateral cinco años con prórroga de dos más). Anteriormente, en el TLC-bilateral los expertos que formaban parte del panel binacional se escogían de una lista de practicantes privados que cada país presentaba a su contraparte, y ahora en el TLCAN se prevé que de haber disponibilidad en dicha lista deberán incluirse a personas que sean o hayan sido jueces. Con el establecimiento del Comité de Impugnaciones del TLCAN que vigila el proceso de revisión, los jueces Parte de este mecanismo pueden analizar tanto cuestiones de procedimiento como cuestiones jurídicas.

#### *Mecanismos de Revisión ante Paneles Binacionales de las Resoluciones Emitidas por las Autoridades Investigadoras*

Antes de la entrada en vigor del TLCAN, una vez que las autoridades competentes de cada país emitían la resolución final en materia de AD/CC, se contaba con la vía administrativa que se podía solicitar por alguno de los participantes, al año de tomada la decisión para el caso de Canadá y Estados Unidos; y para México en cualquier momento si se comprobaba que cambiaban las circunstancias, por lo que se procedía a revisar con base en nueva información (otro periodo de investigación). La otra vía es la revisión judicial, que puede ser solicitada por cualquier participante, la cual se basa en criterios de

sustentación de información en el expediente que mantiene la autoridad investigadora del resultado final de las investigaciones AD/CC. En el caso de Canadá dicha revisión la realiza el Tribunal de Comercio Exterior, en el caso de Estados Unidos es la Corte de Comercio Internacional, y en México tal revisión se puede solicitar ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

*¿En qué se diferencia la revisión que hace el panel de aquella efectuada por los tribunales nacionales?* Como resultado del TLCAN, se adiciona un mecanismo que le da la opción a los participantes a elegir entre la revisión judicial y la revisión por un panel binacional, dando mayor transparencia al análisis de las legislaciones nacionales. El grupo de revisión se integra por cinco expertos en la materia originarios de los países involucrados. Cada país selecciona a dos individuos; el quinto se selecciona por acuerdo de las Partes, o al azar.

La revisión de la decisión final se llevará a cabo con base en la legislación del país importador. El papel binacional tiene un plazo de 315 días para determinar si la resolución definitiva emitida por la autoridad investigadora competente que fue impugnada, se emitió conforme a la legislación del país importador. La decisión de este panel es obligatoria y tendrá como efectos: confirmar la decisión impugnada o, devolver el caso a la autoridad para que adopte una medida congruente con la decisión del panel binacional (artículo 1904.8).

El nuevo mecanismo de revisión de las decisiones de AD/CC tiene como ventaja que: 1) vigila que la aplicación de instrumentos como AD/CC sea me-

nos discrecional, al tener la posibilidad de que, por lo menos dos integrantes del grupo de expertos que analizan las decisiones de las autoridades competentes sean mexicanos. 2) Resuelve en menor tiempo que la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos y que el Tribunal de Comercio Exterior en Canadá. México no cuenta con tal experiencia ante el Tribunal Fiscal de la Federación y 3) disminuye los costos de defensa en que incurren las empresas o el gobierno al defender sus argumentos.

Es importante mencionar que el criterio de revisión no fue cambiado para el TLCAN. De hecho, el TLCAN específicamente indica que los panelistas deben aplicar los mismos criterios y principios legales que aplicarían los tribunales del país donde se lleva a cabo esta revisión. Por ejemplo en el caso de los Estados Unidos, el criterio de revisión aplicable para las resoluciones definitivas en materia de AD/CC del Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional para legislación AD y CC proviene de 19 U.S.C. 1516a(b)(1)(B). El tribunal debe considerar ilegal cualquier determinación, resultado o conclusión que considere que no está apoyado por evidencia substancial en el expediente. El resultado de una revisión mediante un panel binacional, puede ser más aceptable para México en la medida en que participan por lo menos dos mexicanos en el mismo.

El problema con el sistema estadounidense de revisión por medio de Tribunales de los casos AD/CC, es que normalmente estas revisiones toman dos años. Este retraso en la resolución, en muchos casos, anula los beneficios o la victoria de la apelación. Mientras se espera

la resolución de la Corte Internacional de Comercio, el demandado que se encuentra ante una estimación incorrecta del monto de depósito, puede en efecto, ser excluido del mercado y posiblemente llevado a la bancarrota. El sistema de revisión a través de paneles binacionales previstos por el TLCAN tiene la ventaja de hacer más cortos los plazos de revisión.

### *Mecanismos que Garantizan que las Reformas a Legislaciones Nacionales sean Congruentes con los Objetivos del Tratado, el GATT y sus Códigos*

Los países Parte del Tratado continuarán sus respectivas legislaciones nacionales en la materia. Sin embargo, anteriormente tanto Estados Unidos, México como Canadá podían cambiar su legislación en la materia unilateralmente sin previo aviso.

Ahora debido a la implantación del TLCAN, y aun cuando cada país podrá modificar sus legislaciones a la entrada del Tratado, dichas enmiendas deberán estar en congruencia con sus disposiciones. Se crea un mecanismo de Revisión Legislativa que evalúa la compatibilidad entre la reforma legislativa y las disposiciones del TLCAN.

El mecanismo funciona de la siguiente manera: la Parte afectada solicita la integración de un grupo que deberá dar una opinión declarativa. En caso de que tal grupo dictamine que existe incompatibilidad entre la reforma legislativa y las disposiciones del TLCAN, los gobiernos de los países Partes iniciarán consultas en un periodo de 90 días y, si no

hay acuerdo, en un plazo de nueve meses, en ausencia de una legislación correctiva, la Parte afectada puede dar por terminado el TLCAN.

#### *Mecanismo de Vigilancia del Procedimiento de Revisión (Comité de Impugnación Extraordinaria)*

Como resultado del TLCAN se establece el Comité de Impugnación Extraordinario, el cual para establecer sus funciones requiere de una solicitud de integración presentada por parte de alguno de los gobiernos de los tres países, en la que se establezcan las bases para la instrucción de dicho Comité. Esto es diferente a lo que sucede en una Corte de Apelación, en donde las Partes involucradas pueden solicitar la apelación en cualquier momento y sobre bases más sencillas (en el caso de Estados Unidos, se activa casi de manera automática).

Una vez emitida la determinación por Parte del panel binacional, el TLCAN prevé la posibilidad de impugnar dicha decisión por alguna de las Partes. Cualquier país involucrado en la revisión ante paneles binacionales puede solicitar la instalación del Comité de Impugnación Extraordinaria, (integrado por tres jueces activos o retirados de los países involucrados) que determina si se han presentado consideraciones de hecho y derecho en el panel que impliquen: 1) violaciones éticas graves; 2) violaciones a disposiciones normativas o procesales fundamentales; o 3) exceso en el ejercicio de sus poderes, autoridad o jurisdicción. De ser el caso se prevé la creación de un nuevo panel binacional para que se emita una nueva decisión

Lo anterior abre la oportunidad para que se vigile que los expertos cumplan con sus funciones de revisión de las decisiones de las autoridades investigadoras competentes en materia de AD/CC.

#### *Mecanismo de Corrección que Salvaguarde la Ejecución de las Decisiones del Grupo de Revisión*

Es un mecanismo diseñado para salvaguardar el procedimiento del panel binacional, que determinará si la aplicación de la ley de una de las Partes menoscaba el funcionamiento del sistema de paneles binacionales. En el caso de que se concluya que la aplicación de la ley de una de las Partes ha dado lugar a que se cometan alguna de las siguientes situaciones: 1) Evitar el establecimiento del panel binacional. 2) Impedir el cumplimiento de una decisión del panel binacional. 3) Negar la obligatoriedad de la decisión del panel binacional. 4) Impedir la revisión de la resolución administrativa controvertida bajo tales circunstancias. Los países buscarán soluciones y de no llegar a un acuerdo, el país reclamante podrá suspender el sistema de revisión ante paneles nacionales, con respecto al otro país, o suspender beneficios derivados del TLCAN. Asimismo, el país afectado podrá tomar medidas recíprocas. La situación continuará hasta que se hayan tomado medidas correctivas.

#### **IV. Balance Global de las Negociaciones**

Al llevar a cabo tal balance, se observaron los siguientes aspectos.

- Se avanzó al lograr establecer un sistema de revisión más equitativo respecto de las resoluciones finales de las autoridades competentes en materia de AD/CC y se previó una mejor coordinación entre los tres países en cuanto a reformas legislativas.

- Se establece el Comité de Impugnaciones que es el mecanismo que vigila que no se cometan violaciones en el proceso de revisión por Parte del panel binacional.

- Se cuenta con un mecanismo de corrección que salvaguarda el nuevo mecanismo de revisión por Parte de un grupo de expertos, y se asegura la preservación de principios de transparencia y da credibilidad al procedimiento en AD/CC.

- Se demuestra que el sistema de paneles es un instrumento ambicioso que abre nuevas oportunidades entre los gobiernos Parte para tratar los casos de AD/CC. Tal fue el caso de madera para construcción de origen canadiense en el contexto del TLC Canadá - Estados Unidos. Esta referencia es importante considerando la polémica vigente sobre la constitucionalidad de los paneles.

Por lo anterior, el balance de la negociación resulta favorable a México, al asegurar que habrá una mayor disciplina y la seguridad de acceso. Esto conlleva a establecer reglas claras y condiciones sólidas y da como resultado un mayor dinamismo en los flujos de inversión. Esto es muy importante para México, ya que al complementar las medidas de liberalización comercial y de

desregulación administrativa, se protege al productor mexicano en su propio mercado y en el extranjero.

Finalmente, cabe subrayar que con los compromisos adquiridos por las Partes, continúa el proceso de participación en el diseño de las reglas internacionales de comercio, y se evita estar a merced de los designios de autoridades comerciales de nuestras contrapartes.

### *Futuro del mecanismo*

En los foros internacionales de Comercio Internacional como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), tiene en su agenda de cuestiones relacionadas a Política Comercial, la discusión respecto a conservar un instrumento como la defensa contra prácticas desleales AD/CC o substituir por leyes de competencia armonizada entre países. Asimismo en el marco del TLCAN se tiene previsto un grupo de trabajo en cuestiones de AD/CC.

YVONNE STINSON. Economista por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestría en Economía en la Universidad de Chicago. Participó en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en el renglón de solución de controversias. Actualmente es Coordinadora General de la Sección Mexicana del Secretariado del Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

## Resumen de casos de solución de controversias presentados a revisión en paneles del TLCAN y TLC

<i>Revisiones ante paneles capítulo XIX artículo 1904</i> <b>TLCAN</b>	<b>15</b>
<b>Casos presentados a revisión debido a resoluciones definitivas de la Autoridad Investigadora EE.UU.</b>	<b>6</b>
4 casos vigentes: Utensilios para cocina porcelanizados procedente de México; Cemento gray portland y clinker procedente de México; Tubería petrolera procedente de México; Cinescopios para televisión a color procedentes de Canadá.	
2 Decisiones del panel: Cerdo en pie procedente de Canadá y Ropa confeccionada en cuero procedente de México.	
<b>Casos presentados a revisión debido a resoluciones definitivas de la Autoridad Investigadora Mexicana</b>	<b>3</b>
3 casos vigentes: Productos de aceros planos recubiertos procedentes de EE.UU.; Placa en hoja procedente de EE.UU.; Poliestireno cristal e impacto procedente de EE.UU.	
<b>Casos presentados a revisión debido a resolución definitiva de la Autoridad Investigadora Canadiense</b>	<b>6</b>
1 caso vigente: Ciertas bebidas de malta procedentes de EE.UU.(daño).	
3 Decisiones del panel: Cuerda Sintética procedente de EE.UU. (daño); Ciertos productos de acero inoxidable procedente de EE.UU. (antidumping y daño).	
2 casos terminados a solicitud de los participantes.	
<b>Revisiones ante paneles Capítulo XX</b>	
Casos revisando medidas canadienses: 1 productos lácteos, avienas y huevo.	<b>1</b>
<b>TLC bilateral Canadá - Estados Unidos</b>	
<i>Revisiones ante paneles capítulo XIX</i>	<b>52</b>
<b>Casos presentados a revisión debido a resolución definitiva de la Autoridad investigadora de EE.UU.</b>	<b>30</b>
<b>Casos presentados a revisión debido a resolución definitiva de la Autoridad Investigadora Canadiense.</b>	<b>19</b>
<b>Comité de Impugnación Extraordinaria</b>	<b>3</b>
Puerco (daño) ; Cerdo en pie & madera suave.	
<i>Revisiones ante paneles capítulo XVIII</i>	<b>5</b>
<b>Casos revisando medidas estadounidenses:</b>	<b>3</b>
3 casos : Langosta ; Intereses no-hipotecarios ; Leche UHT	
<b>Casos revisando medidas canadienses:</b>	<b>2</b>
2 casos : Salmón y arenque; Trigo variedad Durum.	
<b>TOTAL DE CASOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS</b>	<b>73</b>

Manera en que se tramita un procedimiento de revisión de una Resolución Definitiva en materia de cuotas antidumping o compensatorias ante un panel binacional es la siguiente:

DESCRIPCION	DIA	COMPUTO
Presentación de la solicitud de revisión ante un panel (solicitud)	0	
Presentación de Reclamación	30	A partir de la presentación de la solicitud
Presentación de Aviso de Comparecencia	45	A partir de la presentación de la solicitud
Selección del panel efectuada por las Partes	55	A partir de la presentación de la solicitud
Presentación del expediente administrativo.	15	A partir de la presentación del Aviso de Comparecencia
Selección del 5º panelista en caso de desacuerdo.	61	A partir de la presentación de la solicitud
Presentación de memoriales en apoyo de una reclamación.	60	A partir de la presentación del expediente administrativo
Presentación de memoriales en oposición a una reclamación.	60	A partir de la presentación de memoriales en apoyo a una reclamación
Presentación de memoriales de contestación.	15	A partir de la presentación de memoriales en oposición a una reclamación
Presentación del anexo a los memoriales.	10	A partir de la presentación de los memoriales de contestación
Celebración de la audiencia pública	30	A partir de la presentación de los memoriales de contestación
Decisión del panel	315	A partir de la presentación de la solicitud

Fuente: Secretariado del TLCAN

# An approach to understanding social problems in Mexico and Canada\*

Roberto Reboloso

RESUMEN: En este trabajo el autor presenta un panorama comparativo de los asuntos sociales concernientes a dos países Canadá - México. El foco de atención del artículo atiende particularmente a la pobreza en México y sus consecuencias y por el otro lado al desempleo subrayando el modo en que cada país lo enfrenta. Este primer acercamiento intenta develar aspectos que son importantes para el conocimiento de ambos países.

## I. Introduction

In recent times, we have seen big changes: the fall of the Berlin wall, the end of the Cold War, the emergence of the Eastern Republics and the formation of new economic blocks. Presumably we have passed from a bipolar political order to a new world order. In this sense, the political positions in the world system are swiftly changing. The impact of this movement, however, is not always the same for countries which share the same geography. This is the case of Mexico and Canada. It is obvious that these countries have different historical backgrounds and so have reached a point of existence marked by their unique personalities obtained through the years. In this essay, I will first briefly explore the make-up of

the social issues and contemporary problems of each nation. From that, I will establish a connection between the two.

## II. The Mexican Social Situation

Our country is rooted in a double ancestry: the Indian and the Spanish. The two became related after the conquest. Scholars like to argue whether, for the original Mexicans, it was conquest, colonization or destruction. Whichever way the discussion goes, the problem still exists. The Spanish empire dominated Mexico for almost three centuries, during which they developed a culture called *mestizo*. This mestizo culture is the offspring of the contact during which the

---

\* An early version of this paper was presented at Canadian Center for Management Development, Ottawa, March, 1994.

Indians learned European ways of thinking, while the Spanish learned Indians ways of doing things.

Mexican society today rejects, on the one hand, both the Spanish and the Indian influence, even though Mexicans still live in the tension between the two; and on the other hand it assumes any external influence, such as the *Macdonaldization* of Mexico's consumer habits. I could also mention the penetration of American culture through the mass media and mass marketing of US products.

Comparisons help us understand the disparities and inequalities in this country. For example, Mexican incomes range from one minimum salary (\$ 84 US a month) to the elite two percent who dominate the Mexican economy and earn incalculable sums of money.

Statistics show only part of Mexican reality. If we go directly to the real situation in Mexico, we see that the contrast between classes is far sharper than the politicians' speeches indicate; and poverty is one problem I want to discuss before going to the main problems.

Poverty has been studied for a long time. An important work from the 1950s are the case studies by Oscar Lewis who profiled the lives of poor Mexicans in his book *The Anthropology of Five Families*, and *Pedro Martínez*. This literature created some conscience among the scholars of Lewis' theoretical views. Later, other works by Latin American economists focused on the theory of dependence. They saw the poor people as a problem of an economic structural situation, and the concept of poverty changed to that of marginality, somewhat

like the concept of the proletariat.

At present, poverty still exists, and official government programs keep themselves alive with a new name: *Solidaridad*. This program was launched in 1992 with the idea of improving the standard of living of Mexicans. Many have taken advantage of these programs, but the benefit to the poor are not lasting. They do not make long-term changes for the better.

Programs as *Solidaridad* are used in Mexico solely to justify other extensive programs of the government. In this sense, to talk about social problems in Mexico is to talk about poverty.

In the last few years, the social class spectrum in Mexico has changed: now 42% of the total Mexican population belongs to the poorest class.

In order to conceptualize all these statistics and explain the social situation of Mexicans, let us take a look into some of the main problems which I think are important. Most are aware of the rapid change that Mexicans have undergone in recent years, going from a rural society to an urban one. About 75% of the total population is seated in the cities. Much the same is true in Canada; but Canada is a land of twenty-seven millions, whereas Mexico has ninety millions.

What caused these changes? One important factor has been the process of industrialization and the hope for a more comfortable life in the city. But the rural-to-urban migration has caused new problems in the cities. The lack of infrastructure caused marginal settlement problems to flourish: no housing, no wa-



ter, no public health services, and so on.

The people who have settled around the big cities in Mexico generally live in marginal settlements —without shelter, water, electricity, etc.— and have become a source of support (votes) for the government. In doing so they have determined a position for the ruling party. Much of the poverty in Mexico is in part used by politicians for their own purposes.

During the administration of President Carlos Salinas de Gortari, Mexico has adopted openness a historic to the outside world, but after the crash of December 20, 1994, we see a different reality, despite statistics. Inflation, for example, has gone from three digits to two digits; but the fact is that from day to day one can afford less and less. There are still areas in Mexico where the salary is still three dollars a day or less. Some communities are starving; there is no future for them. Important among them are the Indians of Chiapas and the Tarahumaras of Chihuahua, where malnutrition is a well-known factor.

In the case of housing, the programs to build housing for the masses can be beneficial. The minimum requirement to get a house is to earn at least ten minimum salaries, or less than \$ 400 US a month. Though many earn less, most can, by combining two earners' wages, meet the requirement.

Unemployment, of course, is a key factor. The economy, in a sense, has based its survival on an informal structure. If someone loses his job, his family and relations help him survive. He goes to work selling things in the local market or doing other unofficial kinds of work. The

increase of this kind of informal employment has been very noticeable in some cases and presents a threat to some such as the local small businessmen who see the informal economy as an aggressive movement which intends to improve itself at the expense of formal economy.

NAFTA (the treaty which has vanished on a knockout) is a special consideration to be taken into account. The introduction of foreign goods will eventually change the attitudes of Mexican dealers. They have been accustomed to sell goods of poor quality while enjoying big profits. Now they must compete in an open economy with better quality goods.

### III. A Mexican Perspective on Social Problems in Canada

In the past, Canada has been seen as an extension of the United States. Though relations with Canada started with the opening of the Canadian Embassy in 1943, our interest and knowledge of Canada really began with the emergence of NAFTA. The introduction of investments from Canada has launched a new approach to Canada by Mexicans as the two smaller North American nations associate to offset the largest.

Canada and Mexico share some of the same problems, but in different levels and will thus need different solutions. According to OECD figures, Canadian unemployment in 1990 was 8.1%. In the face of that fact, the Canadians' reaction differed from the Mexicans'. Brenda Daglist shows some recent data:

In 1994, the Canadian economy ended its so-called jobless recovery and

crated an impressive 362 000 jobs, bringing the total numbers of Canada with jobs to 12.8 million people. That was the best job-creation performance since 1987, but it still leaves 1.3 million Canadians officially unemployed. (*Muclean's*, Jan 23, 1995, p.31)

In Mexico we use statistics to show there is nothing to worry about. In Canada, on the other hand, any increase in numbers of unemployment causes a search for the roots of the problems. They know there will be social costs and that the problem has an impact on the entire economy. Probably they look for the origin of the problem in relation to the introduction of new investments, or perhaps immigration, or the maquiladoras, in the case of unemployment. We also know that once many Canadians lose their jobs, they lose everything. When Mexicans lose their jobs, however, the government provides no social response. For me, this is the difference: the kind of answer each society has for any specific problem.

The big difference with the Canadians is that the government of Canada has made a high standard of living for every citizen of the country. In Mexico, that is something exclusively for very small elites. While the IMSS (the Mexican Social Security System) is undergoing critical times, virtually no one except the very rich can afford private health care at today's costs.

NAFTA will change the perception of social problems. One critical argument against the treaty —for some Mexican intellectuals— is that big differences between Mexico, the US, and Canada are economic. There are no political measures to help Mexico reach the same

standards. The gaps between the countries will increase and grow continuously, a different experience from that of the European Economic Community with Greece or Spain, where standards of living were the lowest.

The differences between the ideologies and philosophies in Mexico and Canada make research into social problems difficult as well as the lack of trustworthy data.

#### IV. Conclusion

The role of the government is very different between the two countries. Mexico calls itself socialist, but in truth those are only words. Canada seems to be more capitalist, but they have a better social service model to solve their social problems. There is no comparison between the respective health care or housing programs, none between the two standards of living. To this add the contrast with Canada's educational system. They seek to educate everyone, not just the children of a wealthy few.

To understand social problems in Mexico and Canada, we must understand the differences in thinking about the ways to handle social problems. The solution in each country depends on various factors: history and their experience in raising living standards, as well as the need in each country to challenge its own future.

ROBERTO REBOLOSO, Miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses. Actualmente es Jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey.

# Expediente nacional

## La política social como política de Estado

Pedro José Zepeda

**RESUMEN:** El escrito propone la federalización de la política social y describe sus características como política de Estado. Al efecto, se destaca la importancia de los consensos político-sociales. También se menciona la necesidad de que éstos se traduzcan en espacios institucionales. La propuesta señala las estrategias de promoción del bienestar social, resaltando la importancia de la coordinación interinstitucional y de los actores sociales no gubernamentales. El autor propone que se conjuguen acciones sociales que hagan posible el tránsito de un esquema de ciudadanía de derecho a otro de ciudadanía de hecho.

### I. Presentación. La nueva política social

México tiene una larga experiencia en la ejecución de políticas sociales. Hemos acumulado un importante acervo de instituciones, instrumentos y formas de organización y participación social y ciudadana, que convergen en la conciencia y la cultura social que se desarrolla en el país. Desde este “piso social” acumulado hasta hoy, la política social requiere avanzar hacia su consolidación como política de Estado.

Los efectos sociales de la crisis se suman a los problemas de la reconversión

productiva y la modernización, y a los rasgos históricos acumulados derivados de la persistencia de desequilibrios estructurales dentro de las matrices económicas, social y política mexicanas. Esa abigarrada agenda social acentúa la necesidad de contar con una política social que sea capaz de combinar la atención a las condiciones inmediatas de la crisis, con la promoción de una estrategia económica que simultáneamente impulse el crecimiento, aumente la productividad y fomente la equidad, la justicia y la ampliación de las oportunidades y derechos sociales de todos los mexicanos.

xicano ha atendido fundamentalmente la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y sus servicios básicos asociados. En cada uno de estos ámbitos canaliza los recursos presupuestales a través de las instituciones de los tres niveles de gobierno: la Federación, estados y municipios. Sin embargo, las atribuciones y los recursos de la política social se han concentrado en el nivel federal.

A futuro se requiere una política social que, nutriéndose de las experiencias anteriores, avance en la redistribución de atribuciones de los tres niveles de gobierno, promoviendo un método participativo y corresponsable que derive en una amplia convocatoria para el bienestar social que, a su vez, contribuya al desarrollo de nuevas capacidades para impulsar la recuperación del crecimiento económico, la ruptura del círculo de pobreza y la igualación de las oportunidades que el cambio trae consigo.

La consolidación de la política social como política de Estado requiere como condición necesaria, aunque no suficiente, que se plasmen en la Constitución los derechos sociales de los mexicanos. Es también fundamental que se definan los consensos políticos y sociales básicos en torno a los mecanismos, atribuciones y funciones de los diferentes actores en política social. Se deben traducir los consensos políticos en espacios institucionales específicos que conjuguen las acciones públicas y privadas en la promoción del bienestar social. La base del nuevo federalismo social mexicano debe basarse en un nuevo marco jurídico, derivado de la definición de nuevos consensos entre los actores de la política social, y traducido en una apertura

institucional que refleje nuevos equilibrios en la distribución de atribuciones y recursos.

Pobreza o bienestar social son el resultado de la combinación de un conjunto complejo de causas, algunas de las cuales trascienden el ámbito de la comunidad, la región, el municipio, el de la propia entidad federativa y, aun del país. Hay causas de la pobreza que sólo pueden ser atacadas desde el nivel federal. Otras, en cambio, encuentran sus espacios de atención institucional más adecuados en los ámbitos estatal, municipal o local. Por eso, aunque se trata de definir nuevos equilibrios, se justifican las acciones sociales que realizan cada uno de los tres niveles de gobierno, así como las empresas y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal y de los estados y los municipios.

Por lo anterior, la promoción del nuevo federalismo social no puede descansar únicamente en la descentralización a los gobiernos de los estados y los municipios. La federalización de la política social también deberá apoyarse en el fortalecimiento de sólidos esquemas de coordinación interinstitucional y de coordinación intergubernamental que garanticen la coherencia de los esfuerzos realizados por los distintos actores.

La coordinación intergubernamental permitirá desarrollar procesos de aprendizaje y capacitación que posibiliten que la transferencia de atribuciones y recursos a los estados y municipios. Por su parte, la coordinación interinstitucional deberá procurar que las acciones de los organismos y empresas descentralizadas deriven en la formulación de estrategias

integrales de atención a las regiones y grupos que viven en situación de pobreza extrema.

De manera más puntual, la promoción del nuevo federalismo social deberá impulsar las siguientes seis líneas de política:

1) *Ampliar las atribuciones de los estados y los municipios*, fortaleciendo su participación en la toma de decisiones respecto a los objetivos, metas, instrumentos de política social, así como los recursos de los que disponen para su cumplimiento.

2) *Abrir mayores espacios a la participación del Poder Legislativo Federal y a los congresos locales*, así como al Poder Judicial. El Poder Legislativo federal debe participar en la aprobación de los objetivos, programas y recursos de la política social, en la contraloría de las acciones realizadas, y en la promoción de una amplia consulta social sobre las prioridades del desarrollo social, cumpliendo a plenitud las funciones que le asigna la Constitución. Los congresos locales deben ser garantes de que los recursos que ellos mismos aprueban para el bienestar social de la población de la entidad federativa, sean asignados a los fines a que corresponden y ejecutados con eficiencia económica.

3) *Promover la participación social dentro de espacios institucionales* cada vez más definidos dentro de los tres niveles de gobierno. Deben existir opciones claramente identificadas para la participación organizada de los receptores directos, pero también de las instituciones de beneficencia pública, las organizaciones no gubernamentales y los

grupos ciudadanos involucrados con el bienestar social. Hay organizaciones sociales con representatividad local, municipal, estatal, regional y nacional. Debe haber espacios institucionales en los municipios, los gobiernos estatales y el federal, dentro de los que cada tipo de organización social se pueda desenvolver.

4) *Fortalecer las instancias de coordinación* entre los organismos y empresas descentralizadas de política social que existen tanto al nivel federal como en los estados y los municipios. Para ser eficientes en la promoción del bienestar social, una institución, por ejemplo, del sector salud, debe coordinar sus acciones que atienden el ciclo alimentación-nutrición y del sector educativo. Por ejemplo, no puede persistir el supuesto de que el sistema educativo asuma que todos los niños acuden a la escuela en condiciones similares de alimentación, ingreso e infraestructura familiar.

5) *Promover las instancias que permiten una eficiente coordinación* entre las dependencias federales, estatales y municipales promotoras del desarrollo social. En el marco del nuevo federalismo social, la función de coordinación debiera ser desempeñada por un Consejo Nacional del Desarrollo Social dentro del que estén representados todos los actores de la política social. La coordinación entre gobierno estatal y municipios, podría promoverse a través de Consejos de Desarrollo Social estatales representativos.

6) *Vincular más estrechamente las acciones de la política social con las de la política económica*, procurando que ambas se concreten, diferenciándose, en cada instancia regional. La política social,

encargada de las "inversión en capital humano" provoca incrementos en los niveles de productividad de los grupos sociales y regiones marginados, promoviendo el crecimiento económico y la posibilidad de crear empleos mejor remunerados. La política económica debe contribuir a la estabilización macroeconómica y a la recuperación de las bases del crecimiento sostenido.

La política económica y política social, pueden ser ampliamente complementarias. Sin embargo, para avanzar hacia la consecución de mayores niveles de igualdad y justicia social, es necesario que, junto con las acciones de gasto público y promoción de la organización social, se desarrollen acciones que promuevan el cambio estructural para romper los factores que determinan la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Deben incluirse en estrategias integrales de desarrollo regional: la irregularidad en la tenencia de la tierra y la existencia de problemas de acaparamiento e intermediación excesiva en los circuitos de comercialización y abasto regionales, la sub y sobreutilización de los recursos naturales, y la discriminación social que se traduce en ausencia de derechos sociales, civiles y humanos. Estos factores tienen distinto peso en cada ámbito regional, por lo que es necesario diferenciar estrategias locales específicas. La dimensión regional es el ámbito territorial en el que se puede lograr una mayor complementariedad entre política económica y política social.

## II. Estrategia

El sistema económico no asegura el cumplimiento de los objetivos de bienes-

tar social y combate a la pobreza. Tampoco el entorno institucional de política social ha podido garantizar el acceso a los bienes públicos más esenciales a sectores crecientes de la población. Además, a las tensiones entre la producción y la distribución, a la acumulación y el mejoramiento de las condiciones de vida, se sumarán aquellas que se relacionan con el cambio estructural y con retrasos en las modificaciones institucionales que afectan las posibilidades de actualización de los tipos de relaciones entre el Estado y los grupos sociales.

Los nuevos consensos de la política social, entendida como política de Estado, deben expresarse en adecuaciones necesarias, por lo menos, a la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las leyes de planeación de algunos estados y las propias leyes orgánicas municipales vigentes en cada entidad federativa y, lo más importante, en la promulgación de una Ley de Desarrollo Social que sirva de fundamento para la redistribución de atribuciones entre los actores de la política social. En esta ley deberán definirse los ámbitos de la política social, la división de atribuciones e instrumentos entre los tres niveles de gobierno y la participación social, así como las vinculaciones específicas entre la política social y la política económica en los niveles estatal y municipal.

La situación de emergencia y la fuerte transformación federalista que hoy vive el país hace necesaria la adecuación de la estrategia de desarrollo social. La política social, sobre todo la dirigida a los grupos en condiciones de pobreza,

requiere de un amplio consenso político nacional. Para ser efectiva y convincente, la nueva política debe ser incuestionable en su forma, ejecución y resultados, debe ser una política de convergencia nacional en torno a la superación de la pobreza.

Los nuevos objetivos de la política social deben ser: consolidación de la red de seguridad social; intensificación de acciones para superar la pobreza extrema; y promoción de cambios estructurales para alcanzar el bienestar y el desarrollo social generalizado y sustentable.

El propósito fundamental de la política social es el de poner en marcha procesos de integración social que cierran la brecha entre los grupos sociales que satisfacen esencialmente sus necesidades en los mercados y aquellos otros que lo hacen a partir de la acción pública. Lograr la integración social requiere de la participación de los grupos que estaban al margen de los beneficios sociales y del proceso productivo, para establecer consensos sobre objetivos y estrategias para mejorar sus propias condiciones de vida.

La integración social debe entenderse como un proceso que permite a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo a través de la expansión paulatina de sus derechos y capacidades sociales. La integración social busca que la población marginada tenga acceso a necesidades cubiertas a través de los mercados. Esto es posible si la nueva política de desarrollo social incrementa los niveles de productividad a fin de crear empleos formales y mejor pagados.

Dentro del proceso de integración

social, los grupos marginados amplían también sus derechos y capacidades sociales: mayores posibilidades de elección de empleo y de canasta de consumo de bienes y servicios, se acompañan por la ampliación de las canastas de información, derechos humanos, así como de los espacios institucionales de participación social y política. Las mujeres, los jóvenes, los discapacitados, los ancianos, y la población en general de indígenas y grupos urbanos marginados, requieren de la instrumentación de acciones específicas y esfuerzos especiales para lograr su plena incorporación económica, social y política en igualdad de circunstancias. Se trata de pasar de un esquema de ciudadanía de derecho, a otro de ciudadanía de hecho.

La alternativa de la integración social para superar las desigualdades y combatir la pobreza significa un esfuerzo por crear condiciones para una mayor cohesión social y un mejor aprovechamiento del potencial productivo de todos los sectores y regiones.

El sentido de la política social es desarrollar formas e instrumentos que, cuando la marginalidad es mayor, logren una amplia sincronía entre las diferentes acciones dentro de estrategias integrales. En la medida en que se logra la satisfacción de algunas carencias, a través de inversiones en capital humano de la política social, aumenta la productividad social y los empleos se vuelven permanentes y mejor remunerados. Disminuye entonces la necesidad de coordinación entre las acciones de política social. Algunas de las necesidades sociales se satisfacen por la vía de los mercados y otras, son cubiertas en las instancias normales de la red de protección social.

En el largo plazo, en la medida en que mejoren las condiciones de vida de los grupos marginados, se buscaría que se vayan cancelando los programas parciales orientados a grupos específicos, para que exista una sola política integral de bienestar para todos los mexicanos, una política social para la ciudadanía.

Por último, se debe promover una clara vinculación de la política social con la estrategia económica, particularmente con la estrategia económica de nivel regional, para generar, en el mediano y largo plazo, condiciones de crecimiento y bienestar generalizados. Como se señalé en el apartado anterior, la convergencia de las políticas social y económica es indispensable en el ámbito regional.

### III. Política social, federalismo social y fortalecimiento económico del municipio

En el corto plazo, tanto las políticas generales de bienestar como las políticas de bienestar para grupos marginados específicos deberán acercar la toma de decisiones y los instrumentos y recursos a los lugares en donde se concentran las demandas sociales. Esto requiere desarrollar nuevos equilibrios entre las atribuciones y recursos que competen a los tres niveles de gobierno.

El fortalecimiento del federalismo social se fundamenta en la ampliación de las atribuciones de los gobiernos estatales y, sobre todo, de los municipales. En esto último, es necesario considerar que

en el municipio hay grandes diferencias. Formalmente, en el artículo 115 constitucional están definidas las atribuciones y funciones de todos los ayuntamientos. Sin embargo, en los hechos, las capacidades reales de cada uno de ellos depende de la manera concreta en que se entrecruzan en su territorio la población, los recursos naturales, la capacidad productiva, así como el grado de desarrollo institucional y la capacidad organizativa que tienen sus habitantes. No existen las mismas capacidades en los 38 municipios conurbados a las tres grandes metrópolis, que los cerca de 15000 municipios con menos de 15 mil habitantes.

No se puede plantear, en abstracto, una consigna como "todos los recursos al municipio o a los estados". Es una falacia argumentar que se trata de devolver lo que el centro extrae a los municipios y los estados. Si se distribuyera a estados y municipios lo que cada uno recauda, sólo se estaría perpetuando la desigualdad: recibirían más quienes más aportan; recibirían más los estados y los municipios que más tienen. Ese no es el sentido del federalismo mexicano.<sup>1</sup>

La concentración de recursos es tan grande en el país que el Distrito Federal, cuyo territorio es la milésima parte del territorio nacional, concentra cerca del 30 por ciento del Producto Interno Bruto del país, más de una décima parte de la población y si se le consideran los municipios del estado de México conurbados a la capital, esas cifras pueden ser de 40 por ciento y 20 por ciento. Las tres áreas metropolitanas más grandes del país

---

<sup>1</sup> El caso particular de la Zona Metropolitana de la Cd. de México es la excepción a este planteamiento.



generan en conjunto la mitad de la producción industrial y los 271 municipios más poblados del país, de los 2395 que hay, concentran más de la mitad de la población nacional y de la riqueza total.

Esta situación se repite al interior de cada estado: el municipio que es sede de los poderes estatales y un pequeño número de ayuntamientos que no representan el 10 por ciento de los que existen en la entidad, concentran más de la mitad de la población, de los recursos y de la inversión que hace el gobierno, tanto federal como estatal. La queja del municipio contra el centralismo estatal es equivalente al reclamo de los gobiernos estatales contra la federación. El mismo argumento se repite en localidades y rancherías contra la asignación de recursos que hay en la cabecera municipal.

En la mayoría de los casos la pobreza en los municipios no encuentra otro camino que la migración. Por eso, el fortalecimiento del federalismo social debe sustentarse en un verdadero esfuerzo nacional en el que participen los recursos de la federación, los estados y los municipios, así como los que aporten las organizaciones sociales y los ciudadanos, para orientar la riqueza desde las zonas de mayor productividad hacia aquellas donde hay más pobreza (incluyendo las áreas de una misma región o metrópoli).

La política social debe fundamentarse en el respeto a las decisiones locales, tradiciones, formas de organización y de participación que se dan las colonias marginadas de las ciudades y las comunidades rurales del país que viven en condiciones de pobreza.

Las instituciones de política social han demostrado mayor eficacia para atender a la población de las ciudades. En las áreas donde la población está dispersa y la presencia de las autoridades no es permanente, la participación social es fundamental para alcanzar las metas de política social. La idea central es que la organización de las comunidades se conviertan en brazos que lleven los servicios básicos y eleven la productividad en comunidades lejanas e inaccesibles.

En las actuales circunstancias de crisis económica, la política social se reorienta a las demandas de empleo en la cadena abasto-subsidios al consumo-nutrición. En esta reformulación de la política social es necesario promover nuevas formas de organización comunitaria que garanticen eficiencia y efectividad de las acciones en las regiones marginadas. Esta organización social, deberá desempeñar nuevas funciones de diseño y administración de programas de empleo emergente, y de definición, ejecución y administración de acciones de abasto, alimentación y nutrición. Piezas clave en las acciones de abasto, alimentación y nutrición son los hombres y mujeres dentro del núcleo comunitario, en el caso de programas de empleo; y la mujer como puente entre el núcleo familiar y el municipio.

El complemento del proceso de federalización de la política social es validar la organización en las comunidades. Por eso, cuando se habla de descentralización de la política social hacia el municipio es muy importante diferenciar los municipios de acuerdo a sus características socioeconómicas y geográficas. Se propone una tipología

que diferencie cinco tipos de municipio: 1) Municipios metropolitanos de rápido crecimiento. 2) Municipios urbanos de rápido crecimiento. 3) Municipios urbanos medios. 4) Municipios rurales en transición. 5) Municipios rurales de alta marginación.

Los municipios de las zonas metropolitanas enfrentan, desde hace más de dos décadas, un rápido crecimiento de su población en forma de anillos concéntricos que, conforme se van alejando del centro, se caracterizan por un crecimiento más acelerado de su población; por una mayor irregularidad en la tenencia de la tierra; así como por la falta de equipamiento e infraestructura urbana. En tales condiciones, la demanda social que enfrentan esos municipios es tan acelerada que rebasa las capacidades de oferta de bienes y servicios. Este fenómeno es típico en los municipios dormitorio, sin actividades productivas, sin asentamientos regularizados que permitan cobrar impuestos.

En el otro extremo, la población de los municipios tipo 5 no crece tan rápido, por la dispersión de la población; los bajos niveles de actividad económica. Además, las capacidades técnico-administrativas que tienen sus ayuntamientos, no generan los ingresos necesarios para financiar los gastos sociales y tampoco cuentan con los instrumentos para atender directamente las demandas sociales de su población.

Aunque por diferentes razones, los municipios 1 y 5 no pueden depender únicamente de los ingresos que generan internamente para atender las demandas sociales de su población. Requieren de la coordinación de recursos y esfuerzos de

la federación, los gobiernos estatales y los municipios. Los municipios más grandes y los más pequeños dependen de los recursos conjugados que se obtienen a través de la vertiente de la coordinación intergubernamental. En cambio, en los municipios tipo 2, 3 y 4, la federación debe apoyar la captación y manejo de recursos propios de los ayuntamientos tal como lo establece el artículo 115 constitucional.

#### IV. Política social, federalismo social y participación en el municipio

En cada uno de los cinco tipos de municipios mencionados en el apartado anterior existen tejidos sociales que tienen densidades y complejidades diferentes. La diferenciación de roles, prácticas sociales, organizaciones, costumbres y tradiciones es muy amplia. Las bases para promover la participación social en ellos son, por tanto, diferentes.

En un modelo general, las familias mexicanas atienden sus demandas sociales y se reproducen a partir de alguna de las siguientes lógicas:

1) A partir de las relaciones de parentesco ampliado como el compadrazgo, la mayordomía, entre otros. Esta lógica de reproducción familiar-comunitaria se presenta sobre todo entre las familias más pobres del país que viven en las comunidades rurales y aunque con diferencias, en las colonias populares de las grandes ciudades. En estas partes se han ensayado durante veinte años esquemas para aprovechar algunas formas de trabajo comunitario en activos de la política social. Es el caso de programas

como *Pider*, *Coplamar* o *Solidaridad* que han reconocido e impulsado formas de organización como el tequio, la faena, la jornada, el jornal o la mano-vuelta, entre otras, buscando potenciar la capacidad de atender las demandas sociales. Se busca densificar el tejido social y promover la organización de comunidades y colonias para que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo.

2) A partir del acceso a bienes y servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación dentro de las instituciones de la red de protección social. Esta lógica de reproducción gremial-corporativa se fundamenta en la inserción laboral del jefe de familia. Una proporción de familias de ingresos medio-bajos y medios, sindicalizados y asalariados de las ciudades medias y las áreas metropolitanas se incluyen dentro de este grupo.

3) A partir del acceso a empleos de alta productividad y, por tanto, de niveles de ingreso medio-alto, este tipo de familias accede a los servicios dentro del mercado, recibiendo por parte del gobierno como contraprestación a los impuestos que paga.

De cada una de estas lógicas de reproducción social derivan diferentes paquetes de demanda social. En torno a estas lógicas se integran grupos sociales con distintas formas de organización, estrategias y medios e instrumentos. Desde la perspectiva de los gobiernos federal, estatal y municipal, es importante diferenciar la forma de promover y canalizar la participación de cada grupo social.

que la lógica de reproducción social predominante es familiar-comunitaria. En ellos, los programas del tipo *Pider*, *Coplamar* y *Solidaridad*, han demostrado ser instrumentos capaces de penetrar, sumar recursos y potenciar la organización de las comunidades y las colonias populares como un activo de la política social. Estos programas de combate a la pobreza, además de conjugar la aplicación de recursos públicos federales, estatales y municipales con otros que aportan las propias comunidades, han promovido la densificación de la organización comunitaria. Esta promoción incluye la consolidación de las organizaciones que ya existen y la creación de otras en torno a la satisfacción de determinadas demandas sociales. Esta política social es una forma de propiciar nuevos equilibrios de poder en las regiones marginadas. Hacia adelante, en este tipo de municipios deberá avanzarse en la institucionalización de la participación social dentro de los espacios formales que hay—o debe haber— en el municipio.

En los municipios tipo 1, 2, 3, y 4, a mayor tamaño, mayor complejidad y densificación del tejido social; por tanto, a mayor tamaño, mayor es el número de lógicas de reproducción social que coexisten en un municipio. Para dar respuesta a esta mayor densidad del tejido institucional, en estos tipos de municipios deben desarrollarse formas y espacios institucionales de participación social más diversificadas. No es igual el papel del municipio en la atención de las demandas de los tres tipos de familias mencionadas. La razón es que estas familias no plantean las mismas demandas, ni se organizan y participan de igual manera.

Hay municipios, la mayoría, en los

Las figuras del *Coplademun*, el Subcomité de Desarrollo Social del Coplades estatal, el Consejo de Concertación Municipal, y las diferentes formas de comités por obra o proceso que se han creado durante los pasados veinte años, constituyen valiosas experiencias de organización y participación social en la gestión de las demandas sociales en los municipios. Aprovechando esas experiencias, pero avanzando hacia una mayor institucionalidad de los espacios de encuentro entre la oferta de bienes públicos y la demanda social organizada dentro del municipio, es como se logrará la consolidación de la política social como política de Estado.

La nueva institucionalidad de la política social, el nuevo federalismo social, respaldado por una mayor redistribución de competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno, en una participación más amplia del Poder Legislativo Federal y los congresos locales, en espacios institucionales para la participación de los beneficiarios directos de las acciones de la política social, pero también de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de beneficencia pública, los partidos políticos y los ciudadanos es la única forma de romper las redes de poder local y regional que frenan las potencialidades de desarrollo de los municipios. El verdadero sentido de promover la consolidación de la política social como política de Estado es desarrollar los consensos que permitan la construcción de nuevos espacios institucionales como base de una nueva alianza nacional para el bienestar social.

PEDRO JOSÉ ZEPEDA. Administrador de Empresas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. Profesor de El COLMEX y la UNAM. Actualmente es Director General de Análisis y Proyectos de La Unidad de Coordinación Sectorial en la Secretaría de Desarrollo Social.

# Instalación de una planta americana en México\*

Anthony E. Sellier

RESUMEN: Anthony E. Sellier, Director General de *Blue Bird*, presenta su experiencia en la instalación de una nueva planta estadounidense en México. El escrito señala la falta de organizaciones que ofrezcan incentivos para atraer compañías foráneas; la búsqueda de una propiedad independiente de los parques industriales; y los obstáculos que ofrecen las compañías monopólicas en ciertas áreas de servicio.

Antes de empezar, quiero agradecerles por haberme invitado a hablar con ustedes. Es un gran honor estar entre gente tan importante en el área de negocios de Monterrey. Aunque soy norteamericano, siento que tengo alma latina, pues mi madre tiene raíces venezolanas, y yo nací en Trinidad y Tobago.

El Lic. Javier Huesca me invitó para platicarles de mis experiencias en los últimos dos años mientras organizaba nuestra compañía, seleccionaba el terreno y buscaba contratistas para edificar nuestra planta en Apodaca.

Para empezar, quiero decirles que el 90 por ciento de mis experiencias han sido buenas, ¡muy buenas!

## I. PROEXPORT

En los Estados Unidos tenemos lo que se llama *Industrial Development Authorities* en todos los estados, en casi todos los condados y en muchas de las ciudades. Todos ofrecen incentivos para atraer compañías. En cambio, aquí en México, no usan este método para desarrollar

---

\* Ponencia presentada en el Foro del Comité de Transformación de la Empresa ISEM-Monterrey, el 23 de mayo de 1995 en el Cuartavento del Grupo Cydsa.

nuevos negocios. Cuando llegamos por primera vez, nuestros amigos Adán Elizondo y Pepe de Urquidí, nos llevaron con Proexport. Allí nos presentaron a Mariano Montero, Luis Villaescusa y Omar Cruz. Y con el apoyo del Gobernador, nos abrieron muchas puertas en Monterrey. Nos presentaron a mucha gente y varias compañías que nos ayudaron en nuestro proyecto.

## II. Asesoría Legal

Con la ayuda de Adán, conocimos varios abogados en Monterrey y escogimos los que tenemos hoy. Quiero aclarar que *Blue Bird* es una compañía que sostiene su comportamiento en una base cristiana, y tratamos de rodearnos de gente que piensa igual, independientemente de su religión. Usando esta política nos hace fácil distinguir los buenos de los malos. Si un amigo nos recomienda a alguien, es porque él lo conoce como una persona honesta. Gente honesta atrae gente honesta. De esta forma, podemos dedicarnos a escoger proveedores que cubran nuestras necesidades y no perder tiempo tratando de adivinar quienes van a tratar de aprovecharse de nuestra ignorancia del ambiente mexicano.

## III. SECOFI

Con la ayuda de PROEXPORT del gobierno del estado, conocimos al licenciado Gustavo Saavedra, en ese entonces Director de Industria Automotriz y quien nos ayudó a tramitar todo lo relacionado con la formación de la nueva compañía. Él nos presentó con los encargados de la Dirección General de

Inversión Extranjera nos ayudaron con los trámites relacionados con la formación de la compañía en un tiempo récord. Gustavo Saavedra ahora es Director General de Fomento Industrial en SECOFI, y nos sigue ayudando.

## IV. Bienes Raíces

Con la ayuda de PROEXPORT y Adán, conocimos varios representantes de parques industriales y de terrenos particulares. Aquí vale la pena mencionar que *Blue Bird* decidió establecerse independiente de una parque industrial. Primero, porque es más barato; pero más importante, porque no tenemos que preocuparnos de qué sindicato representa nuestros vecinos. Si un vecino tiene problemas sindicales, puede afectarnos. Prefiero tratar con nuestro sindicato en un ambiente personal donde los dos nos conocemos y ambos actuamos de buena fe. Compramos el terreno con toda la infraestructura como agua, luz, teléfono y gas natural y nos prometieron todos los permisos y acceso al periférico. Cumplieron con todas sus promesas.

## V. Constructoras

Usando el principio antes mencionado de aceptar recomendaciones de nuestros amigos, hicimos un contrato con Constructora DOCSA, quien nos edificó la nave y las oficinas en el tiempo prometido y dentro del presupuesto acordado.

## VI. Medio Ambiente

Contratando un asesor local, hemos

podido entender e incorporar dentro de nuestras políticas el seguimiento de las leyes de protección del medio ambiente. *Blue Bird* tiene una historia de responsabilidad referente al medio ambiente.

## VII. Maquinaria y Equipo

Después de muchos análisis, decidimos contratar un agente aduanal que vive en Monterrey, que trabaja en Laredo y Nuevo Laredo y que tiene años trabajando con *John Deere* aquí en Monterrey. Este ha trabajado bien, porque es de aquí y tiene interés en servirnos en una forma profesional y personal.

## VIII. Contratación de Empleados

Cuando empezamos a contratar empleados fuimos con varias compañías internacionales muy conocidas para pedir cotizaciones, las cuales eran exageradamente caras. Adán Elizondo nos recomendó el Centro Patronal. Nos afiliamos inmediatamente después de que nos hablaron de la razón de ser de esta organización. Con la ayuda del licenciado Javier Huesca y la intervención directa de la licenciada Juanita Aguirre, contratamos todo nuestro equipo de gerencia. Usando un asesor de recursos humanos, hemos podido mezclar los beneficios del Centro Patronal y los beneficios de un asesor directo que nos va enseñando cómo trabajar bajo las leyes y la cultura mexicana y cómo hacer a nuestro equipo efectivo y eficiente. En *Blue Bird* creemos que debemos cultivar una atmósfera laboral donde el empleado y el trabajador trabajen a gusto en un

ambiente seguro y tranquilo. Un lugar donde el patrón respeta a sus trabajadores y los trabajadores respetan al patrón porque ganan un sueldo justo por un día de trabajo completo. En *Blue Bird* creemos en establecer prioridades en nuestra vida en el siguiente orden:

1. Nuestro Dios
2. Nuestra Familia
3. Nuestra Patria
4. Nuestro Trabajo

Todos tenemos el derecho de trabajar y vivir tranquilos y gozar en nuestro trabajo. Creemos que un empleado contento es un empleado eficiente y consciente de la calidad y la seguridad.

## IX. Oportunidades

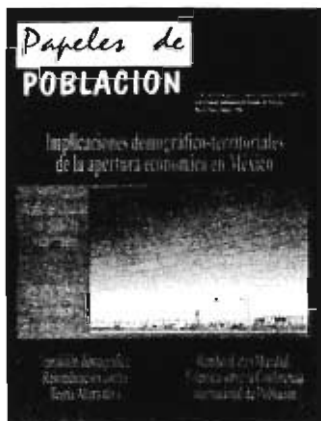
1. Mano de obra calificada con ética de trabajo.
2. Tipo de cambio favorable para exportaciones.
3. Cercanía a proveedores grandes como *Vitro, Metalsa, Hylsa, General Motors*, entre otras.
4. Cercanía a instituciones de educación de alta calidad.
5. Organizaciones como el Centro Patronal que ayudan a compañías como la nuestra para mejorar sus operaciones y eficiencias.
6. La oportunidad de empezar una organización desde el inicio.
7. Enlace con proveedores nacionales para las fábricas de nuestra compañía en EEUU y Canadá.
8. Costos de construcción favorables.
9. Buenas perspectivas para el mercado de camiones en México.

### X. Problemas

1. PITEX
2. FM-3 y renovación de la misma.
3. Importación de autobús para Cintermex.
4. Seis meses para la instalación de teléfonos.
5. Instalación de un tanque de gasolina de PEMEX.
6. Introducción de gas natural por PEMEX.
7. Pelea entre Red estatal y el Periférico.
8. Desarrollo de proveedores nacionales.
9. Importación temporal para chasises para exportación a Guatemala.
10. "Empoderamiento" de empleados. (Desarrollo de habilidades gerenciales).
11. Falta de puntos de embarque para fletes marítimos.

ANTHONY E. SELLIER. Director General de *Blue Bird de México, S.A. de C. V.* Licenciado en Administración Industrial y Economía de la University of Florida (West of Florida), en Pensacola. Tiene veinte años de trabajo en *Blue Bird*.

# Papeles de POBLACION



*Papeles de Población.* Instituto de investigación y estudios avanzados de población. Universidad Autónoma del Estado de México, no. 3 (mayo-junio) 1994.

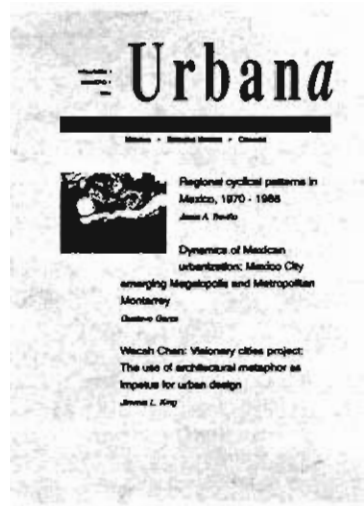


*Papeles de Población.* Instituto de investigación y estudios avanzados de población. Universidad Autónoma del Estado de México, no. 4-5 (julio-octubre) 1994.

• centro de investigación y estudios avanzados de población •



**Urbana**  
 VOLUMEN I  
 NÚMERO 1  
 1994



agotado



agotado

Puede solicitar al editor sobretiros de artículos de números agotados. El costo por artículo es de N\$ 30.00



en prensa

**Urbana**  
 VOLUMEN I  
 NÚMERO 2  
 1994

**Urbana**  
 VOLUMEN II  
 NÚMERO 2  
 1995

# Urbana

Publicación Semestral

## Forma de Suscripción

Señale su pedido

- Suscripción por 2 números al año N\$60.00
- Sobretiro de artículos en números agotados N\$ 30.00 c/u (señale autor, título del artículo, volumen, número y año).

NOMBRE

DIRECCIÓN

CIUDAD

ESTADO

CP

PAÍS