

Informes

Taller TLCAN / UE*

Workshop NAFTA / EU

Kirsten Appendini (relatora)**

Resumen

Los objetivos del Taller efectuado en México fueron discutir los temas principales sobre dos modelos de integración: el de la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y proponer nuevos tópicos, centrándose en el enfoque analítico del desarrollo institucional. El Taller se concentró en México y el TLCAN.

Palabras clave: Unión Europea; TLCAN; desarrollo institucional.

Abstract

In this Mexico workshop, the purpose has been to discuss the main topics of the two integration models of EU and NAFTA, propose new topics and develop the focus on the analytical approach of institutional development. The workshop focused on Mexico and NAFTA.

Keywords: European Union; NAFTA; institutional development.

Objetivo del Taller

El Taller reunió a un grupo de colegas de El Colegio de México y de otras instituciones interesadas, en colaboración con Copenhagen Business School, en llevar a cabo una discusión sobre dos modelos de integración: el de la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde la óptica del análisis institucional. Se trató de dar segui-

* Resumen de la relatoría del Taller TLCAN / UE, celebrado en El Colegio de México, A.C., el 19 de abril de 2017. Traducción de Graciela Salazar J.

** Profesora investigadora de El Colegio de México, A.C., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Dirección postal: Carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal, 14110, Ciudad de México, México. Correo electrónico: kirsten@colmex.mx

miento al libro de 1999, elaborado bajo la perspectiva institucional, enfocándose en la noción de “deficiencia institucional”.¹ Los veinte años que han pasado desde que se escribió tal volumen, han experimentado el desarrollo acelerado de una serie de retos en esos esfuerzos de integración, pero ambos acuerdos están sufriendo una crisis aguda. Los objetivos del Taller efectuado en México fueron discutir los temas principales de los acuerdos regionales y proponer nuevos tópicos, centrándose en el enfoque analítico del desarrollo institucional. El Taller se concentró en México y el TLCAN.

El proyecto: del Taller a la publicación

Si el Taller da origen a una conferencia, el resultado deberá ser una nueva publicación de los trabajos en los que se compare y discuta el TLCAN. El proceso total implica un proyecto cuya referencia es la construcción de instituciones con la intención de desarrollar un entendimiento dentro del proceso de integración internacional.

El Taller inició con las palabras de bienvenida de Gustavo Vega, quien hizo hincapié en la importancia del tema, en particular en la actualidad, en medio de la discusión y el escepticismo prevalecientes alrededor del mundo relacionados con las posibilidades del libre comercio, situación agravada a raíz de la presidencia de Donald Trump. Gustavo agradeció la idea de llevar a cabo el Taller y recalcó que El Colegio de México apoya este esfuerzo y está interesado, también, en una futura colaboración resultante de esta reunión.

A continuación, Sven Bislev presentó los antecedentes del documento elaborado por los organizadores (distribuido entre los participantes), que se concentra en una propuesta de proyecto a manera de marco de discusión y planteando algunos de los retos más importantes del análisis de los dos proyectos de integración, diferentes entre sí: UE y TLCAN. También señaló los antecedentes, características y diferencias de ambos acuerdos, subrayando la capacidad institucional y su objetivo.

Desde esta perspectiva institucional, el documento se respalda en Karl Polanyi (*The Great Transformation*, 1944) y en Fritz Scharpf (*Socio-Economic Review*, 2010) para comprender la dinámica y algunos de los resultados de los procesos de integración en la globalización actual. Aún está en consideración la aplicación de esos dos enfoques, los temas conceptuales, el enfoque insti-

¹ Appendini, K. y Bislev, S. (eds.) (1999). *Economic integration in NAFTA and the EU. Deficient institutionality*. MacMillan / St. Martin Press. Publicación resultado de los trabajos presentados en la Conferencia, organizada por la Copenhagen Business School, en febrero de 1997.

tucional, los procesos, los análisis comparativos, etc. Tales temas fueron discutidos a lo largo del taller, como se muestra más adelante. Los participantes dieron a conocer sus propios trabajos y propuestas para una futura cooperación, enriqueciendo y reforzando así los temas centrales. Este resumen se ha organizado, en la medida de lo posible, en los temas discutidos (sin nombrar a los presentadores).

Marco conceptual

Conceptos. La globalización es un concepto para definir el análisis de la integración regional hasta el presente: en los años 1990 se le veía como la solución que dirigiría el desarrollo económico y social, tendencia futura ineludible, constituyéndose en innumerables acuerdos y arreglos internacionales. La noción aún es importante en la actualidad, si bien su estatus político se ha hecho más ambivalente; se ha cuestionado seriamente la globalización a través de movimientos de protesta y partidos populistas en los países integrantes de la OCDE. Definir la globalización puede que no sea más un ejercicio sustancial, pero sigue siendo crucial observar y entender el papel del concepto.

Se discutió la cuestión de adaptar un marco conceptual general, y hubo acuerdo en que existen diferencias significativas en el análisis de los dos procesos de integración, los cuales son divergentes. Ambos –el de la UE y el TLCAN– difieren en sus orígenes y desarrollo, objetivos, modelos institucionales, ideologías prevalecientes y alcances. Sin embargo, hay paralelismos y similitudes importantes que puede resultar interesante explorar, así como diferencias institucionales, que permiten arrojar alguna luz entre los dos acuerdos.

Es bien entendido que la globalización es un objetivo común, como lo son las instituciones. Las diversas escuelas de teoría institucional muestran una gama de posibles enfoques y, a lo largo del camino, inevitablemente surgirán acuerdos y desacuerdos para seleccionar la teoría institucional que podamos compartir en nuestros análisis. En el inicio, trataremos de posponer la discusión conceptual y nos enfocaremos exclusivamente en el fenómeno de las instituciones. Nos preguntamos hasta qué punto pueden éstas explicar el proceso de integración y sus resultados, por ejemplo, la crisis actual, y si la causa del fracaso en ciertos procesos es resultado de instituciones deficientes.

Comparación. Los dos acuerdos pueden ser comparados de diferente manera: un método es tener una comparación estática de la situación socioe-

conómica, esto es, confrontar las dos regiones en un cierto punto en el tiempo, por ejemplo, su inicio. Otro método consiste en una dinámica simple: analizar la situación del inicio frente al presente. Un enfoque más podría ser el observar los procesos de evolución de los regímenes políticos, las asociaciones de intereses económicos o las organizaciones no gubernamentales. Otro enfoque sería observar la configuración de las instituciones, así como su desarrollo e interacción.

Entender las instituciones como trayectorias exitosas puede ser un enfoque demasiado simplista, pues es tarea difícil explicar qué tipo de políticas y objetivos de integración han tenido éxito y cuáles no. Es probable que sea mejor observar la integración como un proceso, movido por la interacción de los regímenes políticos, las instituciones y un colectivo de actores. Desde el ángulo de la política económica, se podrían utilizar variables macro como crecimiento, riqueza, balances y distribución, para comparar la trayectoria de las naciones dentro de los dos esquemas de integración.

En el terreno de las políticas ambientales, pueden correlacionarse algunas instituciones empíricas y ciertos procedimientos concretos (su comportamiento en el tiempo, su función en diferentes países). Con el TLCAN, México ha avanzado en el desarrollo ambiental, contrariamente a Estados Unidos, el que, a pesar de los logros obtenidos durante la última parte de la presidencia de Obama, parece actuar como si no se siguiera el TLCAN, ni ninguna otra obligación internacional. En la UE, las decisiones en los objetivos ambientales por región juegan un papel importante en la mayoría de los estados miembros. Una vez más, la cuestión de cumplimiento y obligatoriedad es importante, y los gobiernos de algunos de los estados miembros intentan debilitar las políticas regionales existentes.

El proceso de integración

Fuerzas sociales. Los dos arreglos regionales eran administrados, en sus inicios, de manera estatal: mientras en el TLCAN había una mezcla de élites políticas y económicas, en la Comunidad Económica Europea (CEE) eran políticas, en su mayoría. La pregunta es si conceptos diferentes del estado pueden explicar los diversos resultados del proceso inicial, y las diversas trayectorias del desarrollo entre el TLCAN y UE.

Desde la perspectiva de México, el TLCAN era un proyecto político, pero también económico, puesto en marcha por el estado mexicano con objeto de establecer reformas económicas liberales y, como resultado, encaminarse a un sistema democrático. La élite política neoliberal (Carlos Salinas

y su grupo) vio en el TLCAN una oportunidad de asegurar y garantizar la continuidad de las reformas económicas liberales ya encaminadas, para expandir los mercados y las empresas privadas. Con el fin de lograrlo, deseaban llevar a cabo reformas institucionales profundas, así como eliminar y conformar cuantas regulaciones fuesen necesarias. Junto con la élite económica de México, interesada en el acuerdo de libre comercio, se dio una coalición en favor del TLCAN, que se unió con la coalición de Estados Unidos, trabajada por el presidente Clinton para incluir temas laborales y ambientales.

En el caso del proyecto de la UE, se dio un giro durante el desarrollo de la CEE en el momento en que la UE dio origen al mercado único, encaminando a aprovechar la dinámica de la “liberalización del mercado”: se arrancó la integración. Los temas políticos fueron menos importantes que los económicos, pero no fueron dejados de lado; a medida que se incluyeron nuevos estados miembros, se adoptaron cambios institucionales (como los “Principios de Copenhague”), para preservar la sustancia democrática de la UE.

El tema de la soberanía. Estados Unidos ha estado siempre en contra, con pocas excepciones, de hacer concesiones en el tema de la soberanía nacional. Esto es, de nuevo, un tema en la actual oleada de críticas al TLCAN. México nunca se preocupó por el tema, razón por la cual no presentó un proyecto político para el TLCAN, a pesar de los objetivos inherentes de utilizar el Tratado para reformar la gobernanza de la economía mexicana y establecer instituciones que se adaptaran a la economía mundial.

En las postrimerías de 1945 la idea de soberanía no era bien vista en Europa. Fue hasta los años 1990 cuando surge el neonacionalismo en los países de la Unión Europea como parte del discurso de soberanía.

Temas concernientes a México

La economía. Hubiera sido importante considerar a México como una economía en desarrollo dentro de las discusiones sobre el destino del país en el proceso del TLCAN. Sin embargo, el Tratado se basó en la ideología de Estados Unidos: el libre mercado. El supuesto común entre los economistas del desarrollo de que las economías emergentes necesitan ser protegidas de las fuerzas del mercado internacional, no estaba en la mesa de negociación. México nunca recibió ni solicitó tal protección, y el resultado ha sido un crecimiento económico lento y un descenso en los indicadores básicos del comportamiento económico, en comparación con el modelo anterior de sustitución de importaciones. En los primeros diez años del TLCAN, Méxi-

co vivió un desmantelamiento parcial de diversos sectores internos, como fue el caso de la industria manufacturera y la agricultura.

El comportamiento de la industria automotriz era un referente para alcanzar los objetivos de integración, pero también ha mostrado sus lados débiles. La industria automotriz en México está integrada, en su mayoría, a las corporaciones globales (de Estados Unidos), depende de la inversión extranjera y en gran parte de los insumos importados, mientras que el valor agregado permanece limitado. Se basa en alta tecnología, salarios bajos y apoyos fiscales, así como en imposiciones fiscales y ambientales laxas. En otras palabras, el modelo de maquila que conduce a un círculo vicioso de degradación: la “trampa que hace más lento el crecimiento”. Las tasas de crecimiento económico convergieron entre los países integrantes del TLCAN desde 1996, y más aún a partir de 2008. La desigualdad relativa continúa sin disminuir. Tampoco han cambiado los patrones de comercio entre los tres asociados. Significa que el movimiento de los sectores y productos en México se mueven hacia arriba de la cadena de valor, pero esta cadena se mueve igualmente con la misma rapidez.

No hubo presentaciones en el Taller sobre el sector financiero. Sería conveniente insistir en cuestionar el papel de las finanzas en la economía de México: ¿cómo se integra a las finanzas regionales y globales?, ¿cae dentro de la categoría de una lenta mejoría?

Cambio institucional. El número de reformas institucionales implementadas en México fue radical. Una decisión importante fueron las modificaciones al Artículo 27 constitucional, que se refiere a la propiedad de los recursos naturales. Fue una condición para incentivar la inversión privada en la agricultura y la explotación de la riqueza del petróleo y las minas, entre otros. Las reformas abrieron el camino para privatizar la tierra que se tenía bajo el sistema de tenencia colectiva. Se crearon varias instituciones para facilitar el proceso, y al mismo tiempo proteger a los campesinos, originando una complejidad de irregularidades y expropiación de tierras, así como la ruptura en los modos de vida de la población rural. Estos procesos, en principio, parecían ser contradictorios por el surgimiento de un estado democrático liberal donde los legítimos intereses podían estar representados, y a la vez mantener el orden público. Sin embargo, este lado quedó olvidado.

Instituciones del TLCAN

Los acuerdos colaterales del TLCAN cubren temas importantes que facilitan su tratamiento en la configuración del propio TLCAN, aunque otros campos

y temas importantes, si bien necesarios dentro del proceso de integración, no fueron lo suficientemente cubiertos. Es más, sus mecanismos de implementación son débiles o simplemente no existen.

Los acuerdos bilaterales post-TLCAN, introducidos por Estados Unidos con otros socios, tienden a tener mayor cobertura y una ejecución más sólida. Sin embargo, esos acuerdos de libre comercio (FTA, por sus siglas en inglés), son debatidos por la facilidad que otorgan a los inversionistas extranjeros para efectuar demandas en las cortes de Estados Unidos y confrontar las acciones del gobierno de dicho país. Los socios europeos, desde la perspectiva del acuerdo TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) enfrentan el mismo problema, sólo que desde el otro lado.

Un ejemplo diferente, con menor controversia, es el sistema de la Organización del Libre Comercio (OMC), que también enfrenta disputas sobre la regulación y posible protección; no cuenta con tribunales de controversia, pero opera con un sistema de apelación.

Para el TLCAN, el tema de controversias y disputas es central. Las comisiones han trabajado, por ejemplo, con base en el Capítulo 11 (inversión) y Capítulo 19 (medidas *anti-dumping*). Algunos de los problemas surgidos se refieren a los límites de autoridad, incluyendo los límites impuestos a Canadá y México para que elaboren sus propias políticas. Dentro del marco institucional de tales reglas, existe un campo para la revisión y clarificación del Capítulo, lo que ayudaría a resolver las controversias. Es un tema importante para analizar durante las renegociaciones del TLCAN.

Asuntos ambientales dentro del TLCAN. México y Estados Unidos han estado cooperando en temas ambientales en los asuntos de la frontera a lo largo de un siglo. Al paso del tiempo han surgido diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) que presionan para obtener una mejor protección del ambiente y reforzar las normas existentes. Sin embargo, el gobierno y las ONG no han hecho propuestas de una regulación legal entre los países.

Dentro del TLCAN se firmaron dos acuerdos paralelos sobre el ambiente. El primero es el trilateral, con cobertura amplia, que dio origen a una estructura institucional: la Comisión de Cooperación Ambiental (con un Consejo que incluía a tres secretarios del ambiente, una secretaría y un comité asesor conjunto). El segundo es el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México, que cuenta con dos instancias: la Comisión Ambiental de la Frontera Norte, y el Banco de Desarrollo de América del Norte (que otorga fondos al Programa Fronterizo).

El Secretariado de la Comisión ha sido base de la cooperación entre los tres países en materias tales como información, inventarios, capacitación de gestión y elaboración de normas conjuntas. Sin embargo, en el Acuerdo no

se contemplan resoluciones por disputa, su ejecución es débil, además de carecer de recursos tanto humanos como financieros.

Otros acuerdos comerciales entre Estados Unidos y diferentes países incluyen el tema ambiental dentro del Acuerdo, apoyados en la experiencia del TLCAN, como es el caso del CAFTA (Acuerdo de Libre Comercio entre América Central, Estados Unidos y República Dominicana), que contiene un capítulo para las obligaciones.

El compromiso con el ambiente ha sido muy importante para México, y su impacto se ha fortalecido a todos los niveles gubernamentales, así como la cooperación con las autoridades locales y los actores civiles. En preparación para integrarse al TLCAN, México debió crear una estructura institucional para cumplir con las reglas y normas acordadas con sus socios comerciales. Ello significó que México debía prestar mayor atención al medio ambiente. Ha avanzado considerablemente en este aspecto. Se crearon las instituciones Semarnat y Profepa, así como la Ley Ambiental de 1998; en la actualidad es obligatoria la medición de emisiones y se ha aumentado la capacidad de gestión.

EL TLCAN y la UE: el tema laboral

La apertura de la frontera y la eliminación de controles conllevan fuertes e inmediatas consecuencias de naturaleza social. El tema laboral enlaza directamente la integración internacional a los temas sociales y, en consecuencia, a la sensibilidad popular y a la movilización política.

Regulación del mercado laboral. La UE cuenta con procesos institucionales para regular el trabajo. En Alemania, los Consejos del Trabajo (y los arreglos similares en otros países miembros) permiten la representación de los trabajadores en la mayoría de los sectores industriales, la que en la UE asciende a unos 20 millones de trabajadores. En la UE existen instituciones que apoyan los acuerdos colectivos en el mercado laboral. Son ordenamientos importantes para regular las condiciones laborales dentro de la región. Mediar la relación entre las leyes nacionales, las instituciones federales y regionales, es todo un reto.

En comparación, el acuerdo laboral del TLCAN es limitado y muy frágil. A pesar de todo, se ha avanzado en algunas condiciones laborales, como lo son los derechos de la mujer y sus condiciones en la industria de la maquila.

Migración. Tanto el TLCAN (México) como la UE consideraron liberar la migración entre los países participantes. Las medidas correspondientes a

la Unión Europea casi tuvieron éxito porque se dio un esfuerzo para igualar las regulaciones. Surgieron infinidad de instituciones relacionadas con la migración, las que han trabajado bien. La política de la UE es muy clara en revisar los asuntos de la inmigración y, en principio, tienen también una clara visión de su trato con los países del tercer mundo. Según las normas existentes, los migrantes obligados y los refugiados cuentan con una fuerte protección. Sin embargo, a partir de 2015, la UE está enfrentando un fuerte aumento del flujo de inmigrantes y refugiados que sobrepasa la capacidad de sus instituciones, lo que ha creado profundas divisiones dentro y entre los estados miembros.

Sin un apoyo de políticas migratorias similares, la concepción teórica que apoya el TLCAN tuvo una falla: que el flujo de mercancías podría interrumpir el flujo de personas. Por el contrario, la migración hacia Estados Unidos aumentó hasta la crisis de 2008. La migración se ha llevado a cabo dentro de un contexto institucional débil, y los movimientos se dan fuera de las instituciones, a pesar de los intentos por construir o reconstruir tales instituciones.

Los tres países integrantes del TLCAN tienen sus propias trayectorias en cuanto a las políticas de migración. Canadá había sido más abierto al no solicitar visas de entrada (pero implementó temporalmente el visado para detener los flujos de México, que iban en aumento). Existen programas para trabajadores temporales que han tenido éxito al permitir el acceso a trabajadores bajo un sistema regulado y controlado. El último proyecto de Estados Unidos para legalizar a migrantes indocumentados se dio en 1986. México es considerado un país expulsor de migrantes, pero los cambios económicos y demográficos están alterando los patrones de migración. El flujo se revirtió recientemente con el retorno de migrantes de Estados Unidos a México. De hecho, México enfrenta el reto de integrar estos flujos tanto al mercado de trabajo como a la sociedad en general. Otro cambio se refiere a la frontera sur de la región, que ha originado incluir a América Central como resultado del flujo de la migración en tránsito de la población de estos países hacia Estados Unidos. Es necesario revisar las políticas con el fin de enfrentar esta nueva situación.

Programas subregionales. Algunos países (como Estados Unidos, Hungría, Polonia) y algunos estados (como California) están buscando políticas alternas a las regionales y nacionales. Si Estados Unidos seriamente se compromete a la desregulación, debilitará gran parte del TLCAN. California continuará con su ambientalismo progresivo. Hungría y Polonia se distanciarán de los ideales democráticos de la Unión Europea.

Los retos futuros

¿Qué se ha logrado en el proceso de integración y construcción de instituciones tanto para el TLCAN como para la UE? ¿Qué ha estado mal? ¿Cuáles han sido los errores? Puede ser que los problemas en el TLCAN hayan sido originados por instituciones débiles que no han tenido la capacidad de manejar los efectos sociales de una integración igualmente limitada. Los ejemplos evidentes son México, por no estar preparado ni protegido para enfrentar la economía del libre comercio, y Estados Unidos, por no tener la capacidad de competir con China en la producción industrial, dejando una gran parte del mercado norteamericano a manos de la industria manufacturera china. En cuanto a la Unión Europea, puede ser un asunto de integración “negativa” por encima de una integración “positiva”, como lo sugiere Schärf. Puede interpretarse como que sobrepasa sus objetivos: los acuerdos del Euro y el Schengen resultaron ser demasiado ambiciosos, por ejemplo, en la situación donde la liberalización financiera ha expuesto a la población de Europa a pasar penurias.

Bajo esta circunstancia, ninguno de los dos modelos de integración parece ser el ideal, pero hay temas que pueden servir para el aprendizaje de uno y del otro, tanto de los éxitos como de los fracasos.

México enfrenta en la actualidad una fuerte presión política a raíz de la actitud impredecible del presidente Trump, la que se ha convertido en promesas proteccionistas y de hostilidad hacia México. Un elemento importante es el de la industria automotriz, sobre la que Trump clama que devolverá esa producción a su país. Si eso sucede, mediante la disminución de mano de obra y regulaciones ambientales, la competencia con China será una fuerte amenaza para la participación de México en la cadena de valor de la industria automotriz. Además, está en camino la renegociación del tratado. Estados Unidos quiere deshacerse del Capítulo 19 del TLCAN (medidas *anti-dumping*) porque decreta la injerencia de México en asuntos de Canadá en su país.

Estas amenazas políticas son mitigadas por la realidad institucional: el presidente de Estados Unidos no puede ignorar la existencia de instituciones relativas al TLCAN, como tampoco al Congreso estadounidense. Desde un punto de vista más optimista, con la renegociación los asuntos laborales y ambientales pueden ser incluidos en el TLCAN.

Participantes

- Francisco Alba (CEDUA, El Colegio de México), Migration in NAFTA
- Kirsten Appendini (CEDUA, El Colegio de México), The effects of NAFTA on the Mexican agricultural economy
- Sven Bislev (Copenhagen Business School), Economic integration and institution-building: NAFTA and the EU
- Ilan Bizberg (CEI, El Colegio de México), Mexico in NAFTA: The “low upgrading trap”
- Claudia Masferrer (CEDUA, El Colegio de México), Demography and migration in NAFTA
- Reynaldo Ortega (CEI, El Colegio de México), States and other actors in the NAFTA process
- Ludger Pries (Cátedra Alexander von Humboldt, México), Labor Migration in the EU and NAFTA
- Jose A. Romero (CEE, El Colegio de México), NAFTA and Mexico-US economic relations
- Claudia Schatan (consultora, CEPAL), NAFTA's environmental side agreement
- Luis Jaime Sobrino (CEDUA, El Colegio de México), NAFTA and territorial economic effects
- Blanca Torres (CEI, El Colegio de México), Environmental protection in the US-Mexico border region
- Gustavo Vega (El Colegio de México, Secretario General): NAFTA negotiations, 1997 and 2017