

Estrategia en los bloques regionales

Libre comercio y regulación internacional



Ma. Antonia Correa Serrano
Jorge Eduardo Mendoza Cota
Enrique Catalán Salgado

Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



ITACA

ESTRATEGIA EN LOS BLOQUES
REGIONALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General, Salvador Vega y León

Secretario General, Norberto Manjarrez Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez

Secretario Académico, Alfonso León Pérez

Maestría en Relaciones Internacionales, Ma. Antonia Correa Serrano

CONSEJO EDITORIAL

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas

José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez

Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

ESTRATEGIA EN LOS BLOQUES
REGIONALES
LIBRE COMERCIO
Y REGULACIÓN INTERNACIONAL

Ma. Antonia Correa Serrano
Jorge Eduardo Mendoza Cota
Enrique Catalán Salgado
Coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



La publicación de esta obra fue posible gracias al apoyo del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep antes llamado Promep) en el marco de Fortalecimiento de Cuerpos Académicos 2018.

ISBN UAM: 978-607-28-1552-0

ISBN Itaca: 978-607-8651-02-3

Primera edición: 2018

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud
Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Diseño de la cubierta: Rubén de la Torre

D.R. © David Moreno Soto
Editorial Itaca
Piraña 16, Colonia del Mar,
C.P. 13270, Ciudad de México
Tél. 58 40 54 52
itaca00@hotmail.com
editorialitaca.com.mx

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción

Ma. Antonia Correa Serrano

Jorge Eduardo Mendoza Cota

Enrique Catalán Salgado

9

PRIMERA PARTE LAS MEGARREGIONES Y LA REGULACIÓN MULTILATERAL, 19

Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica:
impactos previsibles en el comercio de México

Jorge Eduardo Mendoza Cota

21

La institucionalización del comercio mundial:
del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
a la Organización Mundial de Comercio
y a los acuerdos megarregionales

Aída Lerman Alsperteín

45

Acuerdo sobre el Comercio de Servicios:
posible impacto en la profundización de la desregulación
de la inversión extranjera directa en México establecida
en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Jorge Alfonso Calderón Salazar

67

SEGUNDA PARTE
ESTRATEGIAS REGIONALES Y BILATERALES, 99

Inversión extranjera directa en la minería en México y sus repercusiones en el medio ambiente <i>Ma. Antonia Correa Serrano</i>	101
Gobernanza y poder. La estrategia de Nestlé Waters Norteamérica <i>Delia Montero Contreras</i>	129
Dinámica del comercio: un análisis no paramétrico para México y Estados Unidos (1965-2011) <i>Fortino Vela Peón</i> <i>Manuel García Álvarez</i>	151

INTRODUCCIÓN

Ma. Antonia Correa Serrano
Jorge Eduardo Mendoza Cota
Enrique Catalán Salgado

Vivimos un momento turbulento en la historia mundial contemporánea: acontecimientos como la globalización, la apertura comercial y el libre mercado, que habían permanecido como estandartes globales tras la caída del Muro de Berlín, hoy son cuestionados por las nuevas posturas proteccionistas de Estados Unidos como potencia hegemónica; ello ha generado incertidumbre sobre la continuidad y pertinencia de acuerdos comerciales que antes de la administración Trump eran iconos incuestionables de la integración económica regional y la apertura comercial. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y asimismo fue notable la renuncia manifiesta de Estados Unidos a formar parte del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), uno de sus proyectos más ambiciosos.

Del otro lado del Atlántico, sucesos recientes e imprevistos, como la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, proceso popularmente conocido como Brexit, también contribuyen al debate sobre el futuro de las integraciones económicas a escala global.

En ese contexto de incertidumbre y cambio de la visión política estadounidense, es natural que los países que han apostado por la liberalización de sus mercados y por una mayor apertura a la inversión extranjera directa (IED) busquen un piso firme para la continuación de sus estrategias de apertura

comercial e integración abierta, a pesar de las dificultades que presenta la actitud proteccionista de la economía más importante del continente, actitud que puede traer consigo la pérdida del acceso privilegiado a ese mercado.

En este sentido, los acuerdos comerciales y la institucionalidad que se han construido desde la posguerra, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ofrecen un marco de acción y una guía a la cual ceñirse frente a los posibles virajes que plantea el resurgir de los proteccionismos económicos frente al libre comercio; si bien es cierto que la postura comercial de Estados Unidos es importante para todos sus socios comerciales, no es menos cierto que la existencia de un organismo como la OMC, que congrega a 164 países miembros bajo un mismo criterio de libre comercio internacional, es un fuerte incentivo para la organización y promoción de esta visión económica a despecho de la ahora proteccionista economía estadounidense: el proceso globalizador ha generado una infraestructura de organización de la producción que demanda un andamiaje que sólo puede ser concebido con la apertura y liberalización de los mercados.

De ahí que existan varias interrogantes sobre la nueva política proteccionista, sobre todo porque la estrategia por excelencia de algunos países desarrollados ha sido la implementación de los bloques regionales, la cual les permite protegerse de la competencia internacional a través de las reglas de origen con acuerdos que mantienen relaciones Norte-Sur, y a la vez profundizar en temas de propiedad intelectual que van más allá de lo negociado en el multilateralismo, e incluso introducir cláusulas de inversión que no han podido ser negociadas en el multilateralismo de la OMC.

Es por ello que en la práctica el regionalismo y el bilateralismo han sido la mejor opción para una producción globalizada con una estructura organizativa en cadenas globales de valor (CGV) cuyo éxito depende de la gobernanza generada en los bloques regionales, gobernanza donde quedan inscritos no sólo los intereses de los actores públicos, sino que incluye, cada vez más, una alta participación de los actores privados, aun cuando éstos no sean visibles en la negociación.

Como se observa, los acuerdos preferenciales de comercio no sólo incluyen la reducción de aranceles al interior y vinculan a éstos con el viejo regionalis-

mo, sino que profundizan en la normativa multilateral, cuyas negociaciones se facilitan gracias a la reducción de tensiones políticas entre los países miembros, sobre todo en los bloques regionales Norte-Sur, en los cuales privan las asimetrías en los niveles de desarrollo.

Este tipo de acuerdos regionales incluyen en su agenda la participación de actores privados, para los cuales la apertura a la inversión y al libre comercio facilita la red de producción globalizada y favorece la ganancia, gracias a la reducción de costos en los eslabones a los que pueden integrarse los países en las CGV. De ahí que una integración más profunda, lejos de sustituirlo, complementa el proceso de producción global. “Por lo que la teoría económica tiene que ir más allá de los efectos de creación y desviación del comercio” (*World Trade Report*, 2011) de la teoría tradicional.

De forma similar, las regulaciones establecidas en los diferentes acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales y en los procesos de integración, ofrecen la posibilidad de resistir los embates del drástico giro al proteccionismo y, de manera simultánea, la de fortalecer y proteger los intereses locales más apremiantes, como el empleo digno, la explotación sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, ello de acuerdo con las estrategias políticas de los países involucrados en dichos procesos.

Es decir, el papel de las regulaciones no se cumple en un solo sentido; pueden ser utilizadas para exigir a un Estado que cumpla las obligaciones pactadas en los acuerdos firmados —es decir, que acate mandatos legales de carácter supranacional—, pero también pueden ser usadas por un Estado para promover su interés nacional específico, usando esas normas a su favor o promoviendo la creación de otras que le favorezcan con miras a incluirlas en los acuerdos.

A lo largo de este libro, en los análisis realizados sobre los procesos de integración y sus problemáticas, se hace alusión al uso de la normatividad internacional vigente como una herramienta para defender los intereses de México frente a los diferentes problemas que derivan de su integración comercial en la región, y se menciona la posibilidad de crear normas específicas para problemáticas particulares; pero también se analiza la relevancia de estas regulaciones en el sostenimiento de los esquemas de libre comercio que predominan

actualmente, como es el caso de los acuerdos regionales y macrorregionales, como el TPP, porque buscan una apertura comercial entre regiones dispersas.

En América del Norte los desafíos presentados son particularmente difíciles para México, pues de las tres economías que forman parte del Acuerdo de Libre Comercio la suya es la menos desarrollada y también la más dependiente: cada año Estados Unidos adquiere alrededor de 80 % de las exportaciones mexicanas, por lo que dicho país es el mayor socio comercial de México; mientras que México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de China y Canadá.

Es claro que el TLCAN ha ofrecido grandes beneficios comerciales a los países miembros; estos beneficios se reflejan en términos de volúmenes comerciales y flujos de capital; en la relación México-Estados Unidos se comercia en un mes el equivalente a lo que comerciamos con la Unión Europea en todo un año; y en 2016 Estados Unidos concentró el 39 % de la IED en México, lo que redundó en creación de empleos y estabilidad económica.

Sin embargo, los costos para México también han sido elevados: precarización del empleo debido al uso de mano de obra barata como factor de competencia y atracción de la IED; daños a la salud por las actividades escasamente reguladas de la minería realizada por las transnacionales, y el uso intensivo de recursos naturales estratégicos y vitales, como el agua, sin que exista a cambio una retribución de tipo social que repare y equilibre los daños que provocan dichas actividades. Esta situación evidencia una doble necesidad: promover regulaciones específicas para estos temas, y proporcionar soluciones.

Más allá de la teoría económica que enmarca y sustenta los procesos de integración, a 22 años de haberse puesto en marcha el TLCAN tenemos un diagnóstico claro de sus realidades y dolencias; por ejemplo, en materia de agricultura existen numerosas quejas que son atribuibles al acuerdo, como el deterioro del campo mexicano. La apertura súbita, aunque por etapas, del comercio agrícola sin el suficiente apoyo del gobierno para la modernización de las técnicas de agricultura, propició la caída del sector agrícola en el país. Actualmente México es el principal destino de las exportaciones de maíz estadounidense, e importamos alrededor de 50 % de nuestro consumo.

En un sentido similar, la apertura a la IED para la creación de minería e industrias contaminantes sin que exista la debida regulación ambiental y de salubridad, ha propiciado el agotamiento y envenenamiento de importantes recursos naturales, como los ríos y depósitos de agua dulce; ello ha causado graves alteraciones al medio ambiente y a los centros productores de ganado que tradicionalmente usaban esos afluentes para consumo, provocando en esas poblaciones un estado de pobreza, malestar, desesperación e impotencia.

La postura de México, sin embargo, no es terminar con el TLCAN ni renunciar al libre comercio para entrar en una dinámica proteccionista, como se propone hacerlo Estados Unidos; por el contrario, en las reflexiones de los autores destaca la posibilidad de impulsar la regulación de esos vacíos que han resultado inconvenientes para México y que claramente son áreas de oportunidad para el país, si éste mantiene una lógica de apertura comercial y cuida con particular diligencia esos impactos negativos mediante regulaciones.

México es un abierto promotor del libre mercado y no parece que eso vaya a cambiar debido a las políticas estadounidenses; por el contrario, se ha dedicado en las últimas décadas a crear importantes vínculos comerciales bajo esa lógica, y es sin lugar a dudas uno de los países con mayor apertura comercial; prueba de ello es la red de 12 tratados de libre comercio con 46 países, 32 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con 33 países, y nueve acuerdos de alcance limitado (acuerdos de complementación económica, y acuerdos de alcance parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El país también participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales, como la OMC, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y la Aladi (Secretaría de Economía, 2015).

Por lo tanto, es congruente su postura actual: defender el libre comercio y renegociar el TLCAN, en vez de cancelar esta amplia gama de acuerdos ya realizados con otros países y regiones; también es explicativa de la intención de focalizar sus esfuerzos en profundizar regulaciones específicas concernientes a los aspectos que han resultado más negativos para México en estas dinámicas comerciales y de inversión, mismas que deben tomarse en cuenta en la posible renegociación del acuerdo.

De esta forma, mientras que Estados Unidos se aísla y protege en la región, México y el resto del mundo siguen viendo en el libre mercado y la globalización económica una de las palancas para el desarrollo más convenientes a sus intereses, y por ello la reacción regional ha sido buscar la diversificación y tratar de profundizar los procesos de integración vigentes con otras regiones; el caso del TPP es un buen ejemplo de ello, pues aun cuando Estados Unidos se ha retirado de las negociaciones, el acuerdo es de importancia fundamental para la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú), por lo que estos países están tratando de concretar el proyecto de integración bajo el liderazgo de otros actores, como China.

La Alianza del Pacífico es un ejemplo notable de los esfuerzos de América Latina por crear un bloque comercial importante bajo la premisa del libre comercio y la integración abierta, ello con miras a la diversificación. México es un socio que podría ejercer el liderazgo del proyecto.

Como puede observarse, a pesar de ciertas tendencias hacia el proteccionismo en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, en la mayoría de las naciones predomina la inclinación por el libre mercado, la destrucción de las barreras comerciales y la creación de bloques de regionalismo abierto.

Para América del Norte, y para México en concreto, la cuestión será lograr incluir regulaciones para sus necesidades específicas en el contexto de los acuerdos ya negociados y de los que están por venir, de manera que pueda reducir y contener los impactos negativos derivados de una apertura a ultranza en situaciones asimétricas.

En sus diferentes capítulos, este libro aborda las limitaciones que ha encontrado el multilateralismo debido a la falta de un consenso entre sus miembros en temas relacionados con el comercio y las inversiones, desde los temas de Singapur, por lo que, como se anotó arriba, la estrategia ha sido el fortalecimiento y la ampliación de los bloques regionales.

En el capítulo “Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica: impactos previsibles en el comercio de México”, Jorge Eduardo Mendoza señala que China se ha convertido en una fuerza económica de alta influencia en Asia y en las economías latinoamericanas, con el potencial para cambiar las relaciones económicas de Estados Unidos de América (EUA) con dichas regiones; la

política comercial de EUA se ha focalizado en el incremento de acuerdos bilaterales y multilaterales. Desde el punto de vista mexicano, el TPP representa la posibilidad de expandir el comercio al proveer un acceso potencial a nuevos mercados en Asia, Oceanía y Latinoamérica. Sin embargo, existe el riesgo de que el comercio se desvíe a causa de la exclusión de China y Corea, dos de las más importantes economías de Asia y socios comerciales de México.

En el capítulo “La institucionalización del comercio mundial: del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio a la Organización Mundial de Comercio y a los acuerdos megarregionales”, Aída Lerman afirma que con la OMC se ha logrado crear un organismo de carácter permanente que institucionaliza el comercio mundial y ofrece la posibilidad de construir un sistema confiable basado en normas consensuadas por sus participantes; es decir: la posibilidad de establecer en un plano de igualdad negociaciones entre partes muy diferentes; tal sistema podría abordar las asimetrías de las capacidades y requerimientos de sus miembros y aportar una base firme y sólida para enfrentar las controversias; la OMC sería así un organismo capaz de facilitar un real acceso a las economías de menor desarrollo y de lograr un sistema de libre comercio mundial, pero donde la liberalización no dependa exclusivamente del mercado.

En el capítulo “Acuerdo sobre el Comercio de Servicios: posible impacto en la profundización de la desregulación de la inversión extranjera directa en México establecida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Jorge Calderón hace hincapié en que de ser aprobado por los países en vías de desarrollo, entre ellos México, el TISA (Trade in Services Agreement) o ACS (Acuerdo sobre el Comercio de Servicios) acentuará la desregulación y privatización de sectores estratégicos de sus economías. Particularmente en el caso de México profundizará la desregulación de la inversión extranjera en las siguientes áreas: servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo, entre otras, pues se trata de un acuerdo para liberalizar el comercio de servicios, lo que implicaría un desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios.

Por su parte, en el capítulo “Inversión extranjera directa en la minería en México y sus repercusiones en el medio ambiente”, Ma. Antonia Correa hace énfasis en el deterioro ambiental ocasionado por las empresas mineras y asume

que ello es resultado del carácter permisivo de las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente; dicha tolerancia excesiva se manifiesta en:

- 1) la ausencia de controles ambientales en México;
- 2) la no aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- 3) la falta de coordinación de las instituciones y los gobiernos locales, y
- 4) la ausencia de una norma trilateral dentro del TLCAN que reduzca las posibilidades de aprovechar a México para inversiones altamente contaminantes, debido a la flexibilidad en la aplicación de las leyes de medio ambiente.

La diferenciación en la legislación sobre el medio ambiente genera ventajas comparativas para la localización de las empresas mineras tanto de Canadá como de Estados Unidos. De ahí que se requiera una norma trilateral de protección del medio ambiente que tenga que ser acatada por las empresas y sancionada en el seno del TLCAN, como sucede con el comercio y las inversiones.

En el capítulo “Gobernanza y poder. La estrategia de Nestlé Waters Norteamérica”, Delia Montero afirma que los cambios en las formas de gobernanza de las empresas transnacionales en las recientes décadas no sólo se han manifestado en la expansión de sus negocios en todo el mundo; también les ha permitido desarrollar relaciones de poder en los países donde operan, como es el caso de Nestlé Waters. La autora plantea que la gobernanza corporativa y su evolución ha permitido formas refinadas de funcionamiento encaminadas a disminuir los costos de producción y transacción; ello y el entorno donde hacen negocios les permite desarrollar relaciones de poder en el sector hidráulico, como en el caso del agua embotellada.

En el capítulo “Dinámica del comercio: un análisis no paramétrico para México y Estados Unidos (1965-2011)”, Fortino Vela y Manuel García muestran una evolución del comercio entre México y Estados Unidos que desde su perspectiva conduce a resultados útiles para la interpretación de la evolución económica y para plantear el diseño de políticas que incidan en la formación de clústers que en el largo plazo concentren e interrelacionen diversas industrias y sectores. A partir de los resultados obtenidos, los autores concluyen que los clústers en la industria de transformación, principalmente

en las ramas 71-73, son la forma que mantiene la estructura comercial en ambas economías.

Bibliografía

Secretaría de Economía (2015), *Comercio Exterior; Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*, en <<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>, consultado el 18 de mayo de 2017.

World Trade Report (2011), “Causes and effects of ptas: Is it all about preferences?”, pp. 92-121, en <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_>.

PRIMERA PARTE
LAS MEGARREGIONES
Y LA REGULACIÓN MULTILATERAL

ACUERDO TRANSPACÍFICO DE COOPERACIÓN
ECONÓMICA: IMPACTOS PREVISIBLES
EN EL COMERCIO DE MÉXICO

*Jorge Eduardo Mendoza Cota**

Introducción

El comercio mexicano ha sido afectado por el crecimiento de las economías asiáticas emergentes, particularmente la china, la japonesa y la coreana; esos países se han convertido en importantes socios comerciales de México y han incidido notablemente en los cambios que el comercio mexicano ha experimentado desde principios de la década de 2000, mientras que los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) parecen haber encontrado limitaciones a la promoción del comercio entre ellos (Mendoza, 2015). Con la finalidad de redefinir los objetivos y la estructura legal del comercio de la región y de la región Asia-Pacífico, estas tres economías han participado en negociaciones y en el establecimiento del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), el cual incluye 12 economías de cuatro regiones —Norteamérica, Sudamérica, Oceanía

* Profesor e investigador del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3. Contacto: <emendoza@colef.mx>.

y Asia— y está orientado a la generación de un mayor acceso a los mercados, especialmente en Asia y Oceanía.

Por otra parte, desde que China se ha convertido en una fuerza económica de alta influencia en Asia y en las economías latinoamericanas, con el potencial para cambiar las relaciones económicas de Estados Unidos de América (EUA) en esas regiones, la política comercial de EUA se ha focalizado en el incremento de acuerdos bilaterales y multilaterales. Desde el punto de vista mexicano, el TPP representa la posibilidad de expandir el comercio al proveer un acceso potencial a nuevos mercados en Asia, Oceanía y Latinoamérica. Sin embargo, existe el riesgo de que el comercio se desvíe a causa de la exclusión de China y Corea, dos de las más importantes economías asiáticas y socios comerciales de México.

Desde el punto de vista de la teoría del comercio tradicional, los efectos de los acuerdos preferenciales (Parent-Teacher Association [PTA, por sus siglas en inglés]) están relacionados con la creación de comercio y con la desviación de éste (Viner, 1950), y los cambios efectuados en el bienestar surgen a partir de los cambios en la estructura del comercio de los miembros. Ha sido demostrado que la ausencia de la expansión del comercio de los miembros de un PTA determinará el declive del bienestar (Bhagwati, 1971). Por lo tanto, los beneficios potenciales del comercio están asociados con la estructura económica y a la dinámica comercial de los socios comerciales (Burfisher, Robinson, y Thierfelder, 2001). Adicionalmente, Krueger (1993) ha señalado uno de los efectos negativos de los PTA, el cual tiene relación con las tarifas externas e internas que los miembros del PTA imponen. Como resultado de esto, las reglas de origen intensifican la protección de los miembros del PTA que no han sido incluidos en el acuerdo, y ello puede generar una desviación del comercio.

En orden a analizar los efectos potenciales del TPP, este estudio estimará la estructura y las tendencias del comercio mexicano con EUA, China y Corea, así como el efecto de las reglas de origen en el TPP sobre el comercio mexicano con China y Corea. Las reglas de origen son útiles para determinar el grado preferencial de un acuerdo para las partes incluidas en el acuerdo (particularmente en el caso de las uniones aduaneras). Adicionalmente, en el caso de los PTA, las reglas de origen son utilizadas para controlar la importación de bienes

destinados a la reexportación por parte de un miembro del PTA que mantiene la tarifa más baja (Krishna, 2006). Por esta razón las reglas de origen del TPP tienen el potencial de desarrollar un ambiente proteccionista en México, lo cual puede limitar futuras actividades comerciales con las economías asiáticas no incluidas en el acuerdo.

Adicionalmente, la investigación se centrará en estimar el comercio intra-industrial (IIT), el horizontal y el vertical entre México, EUA, China y Corea, debido al predominio del comercio intra-industrial en la economía mexicana. Es pertinente mencionar que el IIT mexicano ha sido estudiado por diferentes autores. Esquivel (1992) señaló que, desde principios de los ochenta, el IIT mexicano se ha incrementado constantemente. Buitelaar y Padilla (1996) estimaron el comercio intra-industrial de México con sus más importantes socios comerciales para el periodo de 1990-1995 y concluyeron que más de 40 % del comercio mexicano extranjero fue IIT, y que existió una reducción del IIT en las actividades no manufactureras mexicanas y un incremento del IIT en los sectores manufactureros. González y Dussel (2001) estudiaron el periodo 1995-1999 y señalaron que las industrias exhibieron balances comerciales positivos de IIT, mientras que el comercio inter-industrial exhibió balances comerciales negativos. Clark, Fullerton y Burdorf (2001) y López, Rodil y Valdez (2014) señalaron que después del establecimiento del TLCAN, México incrementó la integración comercial con la economía de EUA, y su IIT continuó creciendo.

El comercio mexicano con China y Corea

Las economías que han tenido el mayor volumen de comercio con México son EUA, China, Canadá, Japón y Corea. En 2014, la primera economía mencionada logró 77.7 % del total del comercio mexicano con las economías del TPP; China representó el 10.9 % y fue seguida por Canadá con 3.1 %, Japón con 3.0 % y Corea con 2.4 %. Por lo tanto, el establecimiento del TPP podría afectar negativamente el comercio de México con dos de sus más importantes socios comerciales: China y Corea; esas dos economías son muy importantes para la economía

mexicana a causa de la cantidad significativa de importaciones que recibe México de esos países.

Adicionalmente, es importante mencionar que la tasa de crecimiento del comercio total de México con las economías china y coreana se ha incrementado a una mayor velocidad que la del comercio con EUA. El crecimiento anual entre México, China y Corea para el periodo de 2000-2014 es de 21% y 8.3%, respectivamente; mientras que con EUA fue de 4.2%. Aunque la inversión extranjera directa (IED) en México proveniente de China y Corea se queda a la zaga de la inversión de Japón, EUA y Canadá, el crecimiento de la IED proveniente de China y particularmente de Corea, se han incrementado rápidamente, fomentando el comercio vertical de estas economías con México.¹

Las importaciones provenientes de China y Corea más importantes son equipos y partes de telecomunicaciones. El valor de estas importaciones representa el 4.3% del total de las importaciones mexicanas.² Esta cantidad de comercio indica que México ha incrementado su comercio en equipos de telecomunicaciones y en partes requeridas para la producción de la manufactura mexicana de exportación. Otras importaciones significativas provenientes de China y Corea son las máquinas automáticas procesadoras de datos, válvulas de fotocátodos y transistores. Las importaciones mexicanas de partes de vehículos y maquinaria eléctrica también se relacionan con los insumos que las firmas requieren para equipo de manufactura. Por tal motivo, la estructura del comercio mexicano con China y Corea sugiere que las importaciones mexicanas provenientes de China y Corea, aunque relativamente de menor importancia en volumen que las de EUA, representan un volumen significativo en los insumos requeridos por la industria manufacturera mexicana y para el mercado doméstico.

¹ Estimaciones propias con datos de la Secretaría de Economía, México, en <<http://busca.datos.gob.mx/#/conjuntos/inversion-extranjera-directa>>, consultado el 14 de noviembre de 2015.

² Estimaciones propias con datos de las Naciones Unidas, Comtrade, consultado el 1 de diciembre de 2015.

En 2014, entre las exportaciones mexicanas hacia China y Corea sobresalen las de automóviles. Las exportaciones de automóviles fueron las de mayor valor a China y las terceras en importancia para Corea. Otras exportaciones hacia China son bienes primarios como cobre, petróleo, desperdicios metálicos no ferrosos, minerales y concentrados a base de metales. De la misma manera, las principales exportaciones mexicanas hacia Corea fueron minerales y concentrados a base de metales; petróleo y aceites de minerales, minerales y concentrados de cobre.³ Por lo tanto, las exportaciones mexicanas hacia ambas economías asiáticas están basadas en una estrategia expansionista de las firmas automotrices productoras en México, así como en las ventajas comparativas que le ofrecen a México sus recursos naturales.

Características del comercio intra-industrial de México con China y Corea

Las estimaciones de IIT y las ventajas comparativas reveladas se han convertido en importantes instrumentos para comprender los cambios en los patrones comerciales internacionales. En este estudio se considera que las características del comercio mexicano con China y Corea pueden ser mejor analizadas por el grado de asociación del comercio intra-industrial con la estructura horizontal y vertical del comercio mexicano con estas dos economías. Esta comparación puede ser útil para explicar los cambios y retos que el comercio mexicano ha experimentado en los años recientes, agregando a esto los obstáculos y los efectos potenciales de los acuerdos multilaterales, como el Acuerdo Transpacífico negociado en 2015.

Los nuevos desarrollos en la teoría del comercio internacional proveídos por Romer (1990), entre otros, han generado modelos de crecimiento endógeno que enfatizan que una importante parte del comercio internacional está relacionada con la especialización de la producción de los insumos intermedios. Adicionalmente, Grossman y Helpman (1991) y Krugman (1981) desarrolla-

³ Estimaciones propias con datos de Naciones Unidas, Comtrade, consultado el 1 de diciembre de 2015.

ron la “nueva teoría del comercio internacional”, la cual está basada en los modelos de competencia monopolística y en los rendimientos crecientes a escala. Estos alcances teóricos proponen que una importante parte del comercio internacional se basa en las economías a escala y en el comercio intra-industrial.

Adicionalmente, en orden a entender el comercio intra-industrial como un mayor componente del comercio internacional, es necesario tomar en consideración el concepto de diferenciación de productos desarrollado por Lancaster (1979), quien modeló la diferenciación horizontal basada en la variedad de preferencias. Esta contribución teórica fue más tarde aplicada en un nivel agregado por Krugman (1979), quien demostró la correlación entre la diversidad de preferencias y los costos decrecientes. De la misma forma, Stiglitz (1987) señaló que la calidad de los bienes es determinada por sus propias características, y que aun así es posible utilizar los precios para separar el IIT en componentes horizontales o verticales. Al extender esta contribución al comercio internacional y utilizar las diferencias en calidad y en costos unitarios de exportación, es posible definir el comercio vertical y horizontal y también comprender los diferentes tipos de comercio que se presentan en países desarrollados y en países subdesarrollados.

Comercio intra-industrial entre México, China y Corea

En orden a analizar el comercio mexicano con China y Corea, esta investigación estima el comercio intra-industrial basado en el índice Grubel-Lloyd. El comercio intra-industrial puede ser dividido en comercio intra-industrial horizontal (HIIT, por sus siglas en inglés), el cual consiste en el comercio internacional de bienes que son diferenciados por sus características técnicas y específicas, y el comercio vertical intra-industrial (VIIT, por sus siglas en inglés), el cual consiste en el cambio de bienes que difieren en calidad y costos unitarios. El HIIT se relaciona con el comercio principalmente con socios comerciales similares, como el caso de economías desarrolladas con ingreso per cápita comparable; mientras que el VIIT es significativo en socios comerciales

que difieren en niveles de ingreso, el cual está vinculado con la teoría de la ventaja comparativa.

Para estimar el HIIT y el VIIT, se debe obtener el valor unitario específico del grupo de bienes para los grupos de exportación e importación. Los valores unitarios son calculados mediante la división del valor de las exportaciones (importaciones) entre la cantidad de exportaciones (importaciones). Subsecuentemente, estimando la proporción de los valores de exportación unitarios a los valores de importación unitarios, es posible determinar el tipo de IIT. Cuando la proporción se calcula en el rango de 15 %, se considera que el HIIT existe; los valores que excedan este rango se considerarán como VIIT (Greenaway, Hine y Milner, 1995). El 15 % del costo unitario incluido en las estimaciones corresponde a los gastos de aseguranza y transporte agregados al costo unitario de los bienes.

La información del comercio fue obtenida por la plataforma Comtrade Database de la ONU. Los datos consistían en las importaciones y exportaciones de México, China y Corea en tres dígitos según el estándar internacional de clasificación comercial (SITC, por sus siglas en inglés). Para los cálculos de comercio vertical y horizontal se utilizó información de las unidades (kilos) a precio de dólar, obtenidos de la misma fuente.

En gran medida, el comercio entre China y México es inter-industrial. Sin embargo, existe una porción del comercio (17.4 %) que puede ser considerada como IIT, la cual está principalmente concentrada en la industria manufacturera. Algo que no sorprende es la existencia de IIT en las industrias de vehículos de motor, partes, motores y textiles. No obstante, también existe IIT en las actividades mineras productoras de cobre, hidrocarburos y otros minerales crudos.⁴ Se puede concluir que el total del valor del IIT entre México y China no es todavía muy significativo, y que las exportaciones minerales y primarias, la especialización del sector manufacturero en la producción y exportación de autos, en los motores de automóviles y en las partes automotrices, también se

⁴ Estimaciones propias basadas en datos de Naciones Unidas, Comtrade, en <<http://comtrade.un.org/data/>>, consultado el 15 de septiembre de 2015.

han convertido en un importante componente de las exportaciones mexicanas a China.

Por lo tanto, las estimaciones sugieren que si bien el comercio de China y México no es predominante, muestra un comercio intra-industrial creciente en las industrias mineras y en algunas actividades manufactureras, como automóviles, partes automotrices, pieles y textiles. Los resultados soportan el argumento de la existencia de IIT entre las economías subdesarrolladas basado en las ventajas comparativas y en las economías a escala. Finalmente, el IIT entre estas economías sugiere que las dos economías comercian bienes en las mismas industrias con calidad similar. Como señalaron Greenaway, Hine y Milner (1995), el comercio vertical puede ser mejor explicado por la teoría clásica de las ventajas comparativas, mientras que el comercio horizontal puede ser explicado por teorías comerciales modernas.

En lo que concierne al comercio mexicano con Corea, los bienes que exhibieron comercio intra-industrial solamente representaron cerca de 2% del total de las exportaciones mexicanas a ese país. El comercio intra-industrial estuvo concentrado en los contenedores de metal para almacenamiento y transporte, comida para animales y productos comestibles. Otros bienes manufactureros que tuvieron comercio intra-industrial fueron: pieles, instrumentos médicos e instrumentos de vidrio.⁵ Además, los bienes primarios, particularmente en producción mineral, también mostraron un comercio intra-industrial. En este caso fueron metales no ferrosos, zinc, y compuestos de nitrógeno. Por lo tanto, se puede concluir que el IIT entre estas economías está basado en ciertas manufacturas y, principalmente, en actividades mineras.

Comercio vertical mexicano con China y Corea

También las estimaciones de comercio vertical y horizontal indican que el comercio intra-industrial entre México y las economías de China y Corea está

⁵ Estimaciones propias basadas en datos de Naciones Unidas, Comtrade, en <<http://comtrade.un.org/data/>>, consultado el 15 de septiembre de 2015.

basado en el comercio vertical. Los bajos valores del índice muestran que en las actividades donde se encuentra comercio intra-industrial, el valor unitario de las exportaciones mexicanas es más bajo que el de Corea. Consecuentemente, el comercio intra-industrial de Corea muestra que la tecnología y la calidad son mayores en los bienes coreanos.

Por lo tanto, se puede concluir que el comercio entre México y China está basado en la creciente externalización o en la especialización vertical. Las estimaciones sugieren que el comercio entre México y estas economías asiáticas está principalmente conducido por el comercio de insumos intermedios requeridos por las firmas multinacionales. Se ha discutido que la desintegración del proceso manufacturero de producción permite el incremento del comercio en un nivel internacional (Feenstra, 1998). En el caso de China, existe claramente el comercio vertical en el sector de tractores, vehículos de motor, partes de vehículos y motores. Las estimaciones parecen seguir la tendencia internacional de comercio de insumos intermedios y de la estrategia de las corporaciones multinacionales.

Con respecto al comercio con Corea, es importante subrayar que el comercio en la manufactura ligera es también considerado como comercio vertical. Tal es el caso del comercio en pieles, instrumentos médicos, mueblería, artículos de vidrio, metalúrgica, metros y contadores.⁶ Este comercio está muy relacionado con la fragmentación de la producción de las firmas coreanas y su necesidad de obtener insumos intermedios mediante la externalización de los diferentes segmentos del proceso de producción. Dado el bajo volumen del comercio intra-industrial entre estos dos países, se puede concluir que el comercio entre México y estas economías asiáticas aún no es muy significativo; sin embargo, es muy probable que este tipo de comercio continúe expandiéndose.

⁶ Estimaciones propias basadas en datos de Naciones Unidas, Comtrade, en <<http://comtrade.un.org/data/>>, consultado el 15 de septiembre de 2016.

*Acuerdo de comercio regional y expansión del comercio:
aspectos de teoría y política*

La contribución inicial al análisis estático de los PTA fue desarrollada por Viner (1950) y Meade (1955) y ha evolucionado a lo largo de los años. Desde la perspectiva teórica, el argumento más importante señala que las limitaciones de los PTA están relacionadas con los siguientes problemas: la posibilidad de ingresos tarifarios y la redistribución, que puede reducir el ingreso de miembros al acuerdo superando los beneficios; la desviación del comercio como motivo líder de los políticos para crear PTA (Grossman y Helpman, 1991); barreras comerciales que siguen siendo altas para ciertos bienes (como las acciones antidumping), y preferencias que pudiesen crear desviación del comercio. Adicionalmente, en la práctica se han observado incrementos en la protección contra los países que no están incluidos en el PTA.

Otro tema que ha estado sujeto a debate tiene que ver con el concepto de “socios comerciales naturales”, usado por algunos autores; éstos asumen que un PTA entre estas economías genera un mayor beneficio para sus miembros (Wonnacott y Lutz, 1989; Summers, 1991). Este concepto está basado en el volumen inicial del comercio y en la distancia entre los miembros del PTA. No obstante, ha sido discutido el efecto de las elasticidades de sustitución en precios, las cuales deben ser consideradas cuando los beneficios de los PTA son estimados (Bhagwati y Panagariya, 1996).

También el incremento en el establecimiento de los PTA ha generado “implicaciones sistémicas”, las cuales consisten en el manejo y control de la liberalización comercial mediante las reglas de origen y considerando si el bien es producido en un país (Bhagwati, 1971, y Krueger, 1993). Por lo tanto, los beneficios generados por los PTA están relacionados con el grado de restricciones impuestas por las reglas de origen. Si son muy restrictivas, éstas pueden convertirse en un instrumento de protección contra los no miembros, e incrementar los costos del comercio (Nielsen, 2003).

En la economía internacional existen diversas cadenas de valor agregado derivadas del comercio intra-industrial y que reflejan muchas etapas del proceso de producción implícitas en la industria manufacturera moderna. Por ello

resulta complicado cuantificar la porción de los insumos importados que conforman los productos finales, así como las reglas de origen (Bhagwati, Greenaway y Panagariva, 1998). Adicionalmente, los miembros del PTA pueden tener diferentes estructuras tarifarias, y los acuerdos generalmente requieren de reglas de origen para la mayoría de los productos; como consecuencia, existe la posibilidad de que los no miembros puedan exportar bienes a miembros del PTA con tarifas bajas. Finalmente, los numerosos PTA creados recientemente pueden generar un “tazón de spaghetti” donde existe un cierto número de tarifas en función de las reglas de origen sobrepuestas que han sido determinadas arbitrariamente y han creado un incremento en los costos de transacción.

Por lo tanto, de acuerdo con las reglas de origen, cuando las economías acuerdan participar en un PTA, ellas hacen extensiva la protección a los agentes económicos contra otros países en el acuerdo, creando una parcialidad hacia la ineficiencia (Krueger, 1993). Por lo tanto, la incorporación de la economía mexicana al TPP a causa de su membresía en el TLCAN, podría implicar medidas proteccionistas contra dos de sus principales socios comerciales: China y Corea.

El objetivo del TPP y el efecto potencial en el comercio mexicano

El origen del TPP fue el Pacific Three-Closer Economic Partnership, una negociación iniciada en 2002. Inicialmente sólo incluía a Chile, Nueva Zelanda y Singapur. No obstante, en 2008 EUA fue invitado y el acuerdo original evolucionó incluyendo economías como México y Japón. Actualmente, el TPP está integrado por 12 países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, los cuales pertenecen a cuatro regiones geográficas diferentes: Norteamérica, Suramérica, Oceanía y Asia. En este marco, México podría ser capaz de tener un mejor y mayor acceso a los mercados, particularmente en Asia y Oceanía, y además incrementar las cadenas de suministro en la región Asia-Pacífico, promover la productividad y el acceso de las pequeñas y medianas empresas,

e incrementar el comercio con las economías de América del Norte, Perú y Chile (Secretaría de Economía, 2016).

Aunque inicialmente el TPP fue un PTA entre EUA y ocho economías asiáticas de tamaño medio, la entrada de Japón, Canadá y México incrementó los efectos potenciales del acuerdo. Además de la expansión de las exportaciones e importaciones que estas tres economías proporcionan al TPP, la entrada de Japón ha reconfigurado las posibilidades del acuerdo. El tamaño de la economía japonesa, la falta de PTA exhaustivos con otros miembros del TPP, así como las tarifas relativamente altas y las barreras no tarifarias de Japón podrían generar ganancias comerciales importantes como resultado de la incorporación de Japón al TPP (Mercurio, 2014).

Es importante indicar que para el acuerdo existen retos importantes derivados de la diversidad de las economías incluidas en el TPP y de los altos estándares y reglas de este tratado comercial. Además, se ha indicado que el acuerdo es prioritario para los EUA. Los objetivos principales de esta economía son dos: la eliminación de las barreras para la inversión en la región Asia-Pacífico, y establecer nuevas reglas para temas como la organización de cadenas de suministro, empresas propiedad del Estado y servicios comerciales (Williams, 2013).

Asimismo se ha señalado que otro objetivo importante de EUA es el manejo de la cuenca del Pacífico, incluyendo las economías latinoamericanas, la expansión de mercados para sus exportaciones y la creación de una coalición frente a China, a fin de establecer el comercio y las directrices económicas que puedan evitar que China pueda influenciar a los miembros del TPP, de acuerdo con sus propios intereses (Backer, 2014). También la economía japonesa —considerada la segunda más grande dentro del TPP— está buscando permanecer como un actor influyente en el comercio y la inversión, en las reglas de propiedad intelectual y en los estándares de la región del Pacífico.

El alcance y la estructura del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica

El TPP consta de 30 capítulos que incorporan los siguientes temas: comercio, facilitación del comercio, barreras técnicas al comercio, remedios del comercio, inversión, servicios, comercio electrónico, procuración gubernamental, propiedad intelectual, trabajo, medio ambiente, disputa de soluciones y provisiones institucionales. Es importante mencionar que además de los asuntos incluidos en previos PTA, el TPP también busca abordar temas emergentes, como el Internet y la economía digital, las empresas propiedad del Estado, el comercio internacional y la inversión, entre otros.

En particular, el capítulo acerca del comercio electrónico prohíbe la imposición de aranceles o tarifas en transferencias electrónicas y se asegura que las partes del TPP permitan el flujo de Internet e información basada en los centros de datos construidos por las compañías interesadas en operar en el mercado del TPP. También el capítulo que abarca a las empresas propiedad del Estado (SOE, State owned enterprises, por sus siglas en inglés) y los monopolios designados, establece las reglas para compra y venta de las SOE, esto de una forma consistente con las consideraciones comerciales, excepto cuando éstas son requeridas para proveer servicios públicos. También se asegura que las SOE no discriminen a empresas de otros miembros del TPP. Finalmente, otros temas importantes introducidos en el acuerdo son los siguientes: el compromiso de apoyar a las pequeñas y medianas empresas, y de crear sitios web amigables a los usuarios; esto para proveer información acerca de las regulaciones, procedimientos, derechos de propiedad, impuestos y otras provisiones del TPP para las pequeñas firmas.⁷

⁷ Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36492/Capitulado_completo_del_Tratado_de_Asociación_Transpacífico_en_inglés.pdf>.

*Reglas de origen específicas por producto
y la potencial desviación del comercio*

El acuerdo también tiene implicaciones que pueden desviar el comercio de importantes socios comerciales mexicanos en Asia. En particular el capítulo que trata de las reglas de origen y de los procedimientos de origen ha impuesto restricciones a los no miembros del TPP, como China y Corea. El capítulo que estipula que los países miembros deberán especificar si los bienes exportados son bienes originarios (bienes que son completamente producidos en el territorio) o si son bienes producidos con materiales no originarios, proporcionando información que cumple con los reglamentos establecidos. Bajo la regulación, una vez que el estatus de los materiales fue determinado como originario y que cumple con las reglas específicas de origen, los bienes que fueron producidos usando materiales no originarios deberán cumplir con un valor de contenido regional.

El efecto del TPP en el comercio mexicano con China y Corea está principalmente relacionado con las reglas de origen y de especificación del producto, las cuales determinan si las exportaciones son bienes producidos enteramente en países del TPP (bienes originarios) o si las exportaciones son producidas usando materiales no originarios que satisfacen el valor del contenido regional. Por lo tanto, un bien es un bien originario si es producido en el país o países que son miembros del tratado. Además, un bien puede ser considerado originario si es producido por uno o más de los países miembros con bienes no originarios, solamente si satisface el requerimiento del proceso de producción aplicable, el valor de contenido regional, o cualquier otro requerimiento específico del capítulo 3 del TPP.

Para la mayoría de los bienes comercializados incluidos en los números de clasificación tarifaria del sistema armonizado, la regla de especificación de origen del TPP indica que el valor de contenido regional deberá ser de 30 % bajo el método de *build-up*, o de 40 % bajo el método de *build-down*. Como resultado, los productores de las economías que, como China y Corea, no son miembros del TPP, no podrán beneficiarse de la eliminación de las tarifas que los miembros del tratado experimentarán. Una vez que las reglas de origen estén establecidas,

los impactos negativos o positivos en el comercio mexicano con China y Corea serán determinados por la posibilidad de que las importaciones mexicanas provenientes de estas economías sean sustituidas por importaciones de los miembros del TPP, posiblemente a un costo mayor.

Con base en información acerca del valor de las importaciones provenientes de China, las principales importaciones representan un 59.1 % del total,⁸ y están relacionadas con el sector manufacturero, particularmente televisiones, cámaras y cámaras de video, circuitos electrónicos y automóviles, y los insumos intermedios que son utilizados para su manufactura. También instrumentos ópticos, maquinaria eléctrica, partes de vehículos, metal, hierro e importaciones de plástico; estas últimas exhibieron un mayor valor relativo. Es importante mencionar que los valores de las 20 importaciones de mayor valor provenientes de China son comerciados bajo una estructura tarifaria de 41.6 % para ese grupo.

Por lo tanto, se puede concluir que las 20 importaciones más importantes provenientes de China están relacionadas con la dinámica del comercio intra-industrial de la economía mexicana y que ellas también son una fuente importante de bienes eléctricos y electrónicos manufacturados. El establecimiento del TPP es propenso a incrementar la competencia para la economía china, la cual actualmente provee una importante parte de las importaciones mexicanas. Todos los miembros del TPP con costos similares o ligeramente más altos pueden estar en posición de competir con los bienes chinos que están sujetos a las tarifas mexicanas,⁹ creando potencialmente la desviación del comercio.

⁸ Datos de las Naciones Unidas, Comtrade 1, Sistema Armonizado, en <<http://comtrade.un.org/data/>> y Ley General de importaciones y exportaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2007, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE.pdf>>.

Clasificación de HS según la Estadística de Comercio Internacional, las Naciones Unidas, Estadística Comercial.

⁹ Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2013, en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ligie/LIGIE_tarifa24_26dic13.doc>.

De la misma manera, las 20 importaciones de mayor valor provenientes de Corea representan el 49.3 % del total de las importaciones mexicanas.¹⁰ Las importaciones de mayor valor fueron las partes de televisores, las cámaras digitales y grabadoras de video, teléfonos para redes telefónicas y otras redes inalámbricas, partes y accesorios para máquinas procesadoras de datos y lectores ópticos, entre otras de este tipo. El porcentaje de estos bienes que está sujeto a tarifas es el 30.4 %, con toda probabilidad incrementando la competencia de los miembros del TPP, lo cual es esperado para este tipo de bienes electrónicos y componentes.

*La actividad económica de los miembros del TPP
y el impacto en la creación del comercio*

Inicialmente algunos autores discutían que el establecimiento del TPP traería beneficios lentos pero crecientes (Petri, Plummer y Zhai, 2012). De acuerdo con los señalamientos iniciales, el TPP y el acuerdo entre China y Corea podía crear una ganancia de ingresos de tres mil millones de dólares en el TPP y de 18 mil millones en el acuerdo asiático. Para el caso de México y Corea, que ya cuentan con un acuerdo de libre comercio con EUA, las ganancias del comercio vendrían de nuevos mercados cubiertos en el TPP. Sin embargo, los cálculos no consideraban la posibilidad de la desviación del comercio para economías que actualmente comercian con EUA, China y Corea, como es el caso de la economía mexicana.

Por lo tanto, la desviación potencial del comercio resultante del TPP para la economía mexicana deriva del volumen del comercio que México ya tiene con China y Corea. Aunque Estados Unidos es el socio comercial más im-

¹⁰ Datos de las Naciones Unidas, Comtrade 1, Sistema Armonizado, en <<http://comtrade.un.org/data/>>, y Ley General de Importaciones y Exportaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2007, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE.pdf>>.

Clasificación de HS según la Estadística de Comercio Internacional, las Naciones Unidas, Estadística Comercial.

portante de México, los países asiáticos, particularmente China, son también muy importantes y han mostrado un crecimiento rápido en las importaciones y exportaciones. Entre 2000 y 2014, el comercio total de México con Estados Unidos aumentó a una tasa promedio anual de 8.2 %, mientras que para China y Corea aumentó 20.8 % y 9.2 %, respectivamente.¹¹ La imposición de un acuerdo de comercio preferencial como el TPP podría frenar la expansión del comercio con esos países.

El impacto en la expansión del comercio que podría generar el TPP, como resultado de la inclusión de nuevos socios comerciales de México, se basa en las características económicas de los miembros del TPP. En general, el efecto positivo del TPP para México debería basarse en el número de socios comerciales que tendrá trato preferencial. Los indicadores de comercio de la tabla 8 muestran que economías asiáticas como Singapur, Malasia y Vietnam tienen un alto porcentaje del comercio total como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) en comparación con China o Corea. Esto puede ser un indicador de que el TPP podría fomentar el aumento del comercio mexicano con estas dos economías. Además, Singapur y Vietnam están negociando una parte importante de las exportaciones de alta tecnología e información y bienes de tecnología de comunicación, como la aeroespacial, ordenadores, productos farmacéuticos, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica, telecomunicaciones, audio y video, computadoras y equipos y componentes electrónicos.

México también tiene una cantidad importante de exportaciones relacionadas con las industrias de alta tecnología, en particular porque produce manufactura de ensamble de bienes intermedios y finales. Por lo tanto, esto es una oportunidad para ampliar el comercio entre las economías y México. Sin embargo, uno de los factores determinantes del comercio internacional es el tamaño de las economías que participan en la actividad económica. En cuanto a este aspecto, vale la pena señalar que las economías que mostraron el valor del PIB más bajo de los 12 miembros del TPP y China y Corea, fueron los siguientes: Brunei, Vietnam, Perú, Chile y Malasia. Por otro lado, los países

¹¹ Estimaciones propias basadas en datos de las Naciones Unidas, Comtrade.

que mostraron el valor más alto del PIB fueron EUA, China, Japón, Canadá y Corea. Considerando que el nivel de las actividades económicas es un determinante en la cantidad de comercio que puede ser generado por el acuerdo de comercio preferencial, el PIB relativamente bajo de la mayoría de los miembros del TPP genera dudas sobre el impacto positivo del acuerdo comercial. El tamaño de las economías de Estados Unidos y Canadá, junto con su proximidad geográfica, probablemente determinará que la economía mexicana dé continuidad a su integración económica y comercial con Estados Unidos y Canadá. La posibilidad de la expansión del comercio con las economías de Perú y Chile dependerá del desarrollo de infraestructuras de comunicación y del crecimiento económico de esos países y México. Con respecto a las economías asiáticas, el comercio con Japón, que ya es un importante socio comercial de México, experimentará un impacto positivo como resultado de la creación de la TPP. Sin embargo, la ausencia de China y Corea y la desviación del comercio potencial resultante, sería difícilmente superada por la creación de comercio con las otras economías asiáticas.

Conclusiones

El TPP no incluye a las economías de China y Corea. Las economías de esos países son importantes socios comerciales de México, después de Estados Unidos, Canadá y Japón. Por lo tanto, la participación de México en el TPP a fin de mantener el mercado con Estados Unidos podría reprimir su creciente comercio con China y Corea.

Las principales importaciones de México procedentes de China y Corea están relacionadas con las telecomunicaciones y partes, que son bienes e insumos requeridos para la producción de las exportaciones manufactureras mexicanas. Aunque es relativamente bajo, el comercio con las economías es importante tanto para los consumidores mexicanos como para la industria manufacturera mexicana. Por otra parte, el comercio de México con China y Corea sugiere la existencia de un pequeño pero creciente IIT basado en el comercio vertical así como en el comercio basado en la existencia de ventajas

comparativas en el caso de materias primas minerales. Por lo tanto, se puede concluir que cualquier expansión del comercio basada en acuerdos comerciales preferenciales como el TPP debe tomar en cuenta el creciente comercio basado en la externalización y especialización vertical que ha creado, así como la expansión del comercio interno de insumos.

El TPP incluye 12 países; y debido al número de países implicados en el acuerdo, el gobierno mexicano consideró que afiliándose al TPP México sería capaz de tener un mayor acceso a mercados, particularmente en Asia y Oceanía, y además aumentar las cadenas de suministro en la región Asia-Pacífico, entre otros beneficios. El acuerdo también incluye la economía japonesa; dada la actividad económica de ese país y sus relativamente altos aranceles y las barreras no arancelarias, su entrada en el TPP podría generar beneficios importantes para las economías participantes en el TPP, ampliando los posibles beneficios del acuerdo. Sin embargo, la exclusión de China y Corea podría indicar que Estados Unidos está tratando de controlar las reglas del comercio en la cuenca del Pacífico, así como en América Latina. Además, el TPP incluye reglas de origen que imponen restricciones a los no miembros del TPP, como China y Corea. Por lo tanto, los productores de China y Corea no se beneficiarán de la eliminación de los aranceles que experimentan los miembros del tratado. A causa de esto, existiría una alta probabilidad de que las importaciones mexicanas procedentes de China y de Corea sean sustituidas por importaciones procedentes de los países miembros del TPP, lo que podría ser a un costo mayor. El análisis comparativo de la estructura arancelaria mexicana indica que un número de alto valor de las importaciones de México procedentes de China y Corea está sujeto a las tarifas arancelarias y son muy significativos.

Se puede concluir que con el establecimiento del TPP es muy probable que China y Corea tengan mayor competencia; y por cuanto una parte importante de las importaciones mexicanas procede de esos países, ello podría crear una desviación del comercio. Además, los posibles efectos positivos del TPP están relacionados con el tamaño de las economías de los países miembros. Por lo tanto, la potencial expansión del comercio podría verse limitada por el hecho de que varios miembros del TPP exhiben bajos niveles del PIB. Véanse Tabla 1 y 2.

TABLA 1

Indicadores del comercio de los miembros TPP, China y Corea

País	Comercio de mercancías (% del PIB) (2014)	Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones de manufacturas) (2013)	Exportaciones de bienes de tecnología de la información y la comunicación (% de exportaciones de bienes totales) (2014)
Australia	38.55	12.9	0.92
Brunei Darussalam	32.85	13.7	0.13
Canadá	81.26	15.2	0.40
Chile	53.16	14.1	27.42
China	57.74	4.9	0.15
Japón	41.56	16.8	8.64
Rep. de Corea	77.86	7.4	16.27
México	62.50	16.8	28.18
Malasia	131.03	15.9	0.98
Nueva Zelanda	45*	43.6	0.12
Perú	40.31	3.6	NA
Singapur	252.07	47.0	29.9
Estados Unidos	23.15	17.8	8.9
Vietnam	160.97	28.2	24.5

Elaboración con datos abiertos del Banco Mundial, <<http://data.worldbank.org/indicator>>. Comercio de mercancías como porcentaje del PIB es la suma de las exportaciones de mercancías y de las importaciones divididas por el valor del PIB, en dólares corrientes de Estados Unidos. Alta tecnología son productos con alta intensidad de R&D (investigación y desarrollo), como en aeroespacial, ordenadores, productos farmacéuticos, instrumentos científicos y máquinas eléctricas. La información y la comunicación, las exportaciones de bienes de tecnología incluyen telecomunicaciones, audio y video, computadoras y equipo relacionado, componentes electrónicos; y otros productos de tecnología de información y la comunicación. Se excluye el software 2013.

Tabla 2

PIB corriente de miembros TPP y China y Corea, 2014		
País	2014	% del total de países PIB
Australia	1 453 770 210 672	3.65 %
Brunei	17 256 754 269	0.04 %
Canadá	1 786 655 064 510	4.49 %
Chile	258 061 522 887	0.65 %
China	10 360 105 247 908	26.03 %
Japón	4 601 461 206 885	11.56 %
Corea	1 410 382 943 973	3.54 %
Malasia	326 933 043 801	0.82 %
México	1 282 719 954 862	3.22 %
Nueva Zelanda	188 384 859 627	0.47 %
Perú	202 902 760 293	0.51 %
Singapur	307 871 907 186	0.77 %
Estados Unidos	17 419 000 000 000	43.76 %
Vietnam	186 204 652 922	0.47 %
Total	39 801 710 129 795	
Total de los miembros del TPP sin EUA, Canadá, México y Japón	14 711 873 903 538	36.96 %

Elaboración propia con datos de los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, < [41](http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3aN.Y.GDP:MKTPCD> , 1. 2013.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Bibliografía

- Backer Catá, Larry (2014), "The Trans-Pacific Partnership: Japan, China, the U.S., and the Emerging Shape of a New World Trade Regulatory Order", en *Washington University, Global Studies Law Review*, vol. 13, núm. 49, pp. 49-81, en <http://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol13/iss1/613>.
- Balassa, Bela (1986), "Intra-Industry Specialization: a Cross-Country Analysis", en *European Economic Review*, vol. 30, pp. 27-42.
- Bhagwati, Jagdish (1971), "Trade Diverting Customs Unions and Welfare Improvement: A Clarification", en *Economic Journal*, vol. 81, pp. 580-587.
- _____, y Arvind Panagariya (1996), "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends", en *American Economic Review*, vol. 86, núm. 2, pp. 82-87.
- _____, David Greenaway, y Arvind Panagariya (1998), "Trading Preferentially: Theory and Policy", en *The Economic Journal*, vol. 108, núm. 449, pp. 1128-1148.
- Broadberry, Stephen (1991), "Innovation and Growth in the Global Economy: Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, MIT press, Cambridge, MA", en *International Journal of Industrial Organization*, vol. 10, núm. 2, pp. 324-325.
- Buitelaar, Rudolf, y Ramón Padilla (1996), "El comercio intraindustria de México con sus principales socios comerciales", en *Estudios Económicos*, vol. 11, núm. 1, pp. 77-116.
- Burfisher, Mary, Sherman Robinson, y Karen Thierfelder (2001), "The Impact of NAFTA on the United States", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, núm. 1, pp. 125-144.
- Clark, Don P., Thomas M. Fullerton, y Duane Burdorf (2001), "Intra-Industry Trade Between the United States and Mexico: 1993-1998", en *Estudios Económicos*, vol. 16, núm. 2, pp. 167-183.
- Esquivel, Gerardo (1992), "Una nota sobre el comercio intraindustrial México-Estados Unidos", en *Estudios Económicos*, vol. 7, pp. 119-137.

- Feenstra, Robert (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 4, pp. 32-50.
- General Imports and Export Tariffs Law, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2007, en <<http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/ligie.htm>>.
- González Pacheco, Alejandra, y Enrique Dussel (2001), "El comercio intra-industrial en México, 1990-1999", en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 7, pp. 652-664.
- Greenaway, David, Robert Hine, y Chris Milner (1995), "Vertical and Horizontal Intra-Industry Trade: a Cross Industry Analysis for the United Kingdom", en *The Economic Journal*, vol. 105, pp. 1505-1518.
- Grossman, G., y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Krishna, Kala (2006), "Understanding Rules of Origin", en *NBER Working Paper*, núm. 11 150, en <<http://www.nber.org/papers/w11150>>.
- Krueger, Anne (1993), "Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin", en *NBER Working Paper*, núm. 4 352.
- Krugman, Paul (1979), "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade", en *Journal of International Economics*, vol. 9, pp. 469-479.
- ____ (1981), "Intraindustry Specialization and the Gains From Trade", en *Journal of Political Economy*, vol. 89, núm. 5, pp. 959-973.
- Lancaster, Kelvin (1979), *Variety, Equity and Efficiency*, Basil Blackwell, Oxford.
- López, Alberto, Óscar Rodil, y Saúl Valdez (2014), "The Impact of China's Incursion into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on Intra-Industry Trade", en *Cepal Review*, núm. 114, pp. 83-100.
- Meade, J. E. (1955), *The Theory of Customs Union*, North Holland, Amsterdam.
- Mercurio, Bryan (2014), "The Trans-Pacific Partnership: Suddenly a Game Changer", en *The World Economy*, vol. 37, núm. 11, pp. 1558-1574.
- Nielsen, Pohl (2003), "Regional and Preferential Trade Agreements: A Literature Review and Identification of Future Steps", en *Fødevareøkonomisk Ins-*

- titut*, FOI Rapport, núm. 155, en <http://curis.ku.dk/ws/files/127718299/FOI_Rapport_155.pdf>.
- Petri, Peter, Michel Plummer, y Zhai Fan (2012), “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: a Quantitative Assessment, Policy Analyses in International Economics 98”, en *Peterson Institute of International Economics*, en <http://www.piie.com/publications/chapters_preview/6642/04iie6642.pdf>.
- Romer, Paul (1990), “Endogenous Technological Change”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 5, pp. S71-S102.
- Stiglitz, Joseph (1987), “The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 25, pp. 1-48.
- Summers, Lawrence (1991), “Regionalism and the World Trading System”, en *Policy Implications of Trade and Currency Zones: A Symposium*, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, pp. 295-301.
- Secretaría de Economía (2016), Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), México, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36492/Capitulo_completo_del_Tratado_de_Asociacion_Transpacifico_en_ingles.pdf>.
- Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*, Universidad de Oxford, Oxford, p. 256.
- Williams, Brock (2013), “Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis”, en *Congressional Research Service, Washington*, 10 de junio de 2013, en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/894/>.
- Wonnacott, P, y M. Lutz (1989), “Is There a Case for Free Trade Areas?”, en Jeffrey Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington, pp. 59-84.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL:
DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO
A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO
Y A LOS ACUERDOS MEGARREGIONALES

*Aída Lerman Alsperteín**

Introducción

Las últimas décadas del siglo XIX y hasta la primera guerra mundial (1914-1918) es un periodo que se caracteriza por un aumento del comercio mundial alrededor de 3.5 % por año, calculándose que el valor de las exportaciones de todo el mundo era de 16 a 17 % del ingreso mundial (Kuznets, 1967).

El patrón oro establecido alrededor de 1870 aseguró un sistema internacional de pagos estables al fijar el precio de las principales divisas del mundo en términos de oro, lo que vino a facilitar igualmente la expansión de los intercambios. Sin embargo, durante ese periodo no hubo un régimen comercial internacional institucionalizado, puesto que las negociaciones eran bilaterales y los gobiernos ocasionalmente iniciaban estos acuerdos, que surgían en general de iniciativas privadas. De igual forma se instituían los acuerdos internacionales de transporte y comunicaciones, esenciales para realizar el comercio. La

* Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Contacto: <alerman@correo.xoc.uam.mx>.

relativa independencia de estas instituciones respecto a los gobiernos nacionales perduró aun después de la primera guerra mundial.

Las redes comerciales a nivel mundial se vieron interrumpidas por la Gran Guerra y ya no se restablecieron de la misma forma, porque en la década de los años veinte las protecciones arancelarias se restituían, incrementándose con la crisis de 1929. El principio de Nación más Favorecida, aceptado desde la segunda mitad del siglo XIX, se abandona al optar los países por la aplicación de barreras arancelarias y medidas discriminatorias. Con el lema de “arruino a mi vecino” se pasaban los costos de la recesión unos a otros. Por consiguiente, el comercio mundial se desplomó y aún más con el inicio de la conflagración de 1939-1945.

Surgimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

Poco después de finalizar la segunda guerra mundial se generaron condiciones para dinamizar el comercio, lo que ocurrió incluso con una mayor rapidez durante la llamada “época de oro del capitalismo” (1950-1973).

Los volúmenes de los intercambios aumentaron un 5.8 % anual, con mayor rapidez que en el siglo XIX, mientras que la producción aumentó también a un índice sin precedentes, 3.9 % (Held, 2002).

Fue así como el acuerdo de Bretton Woods de 1944 no sólo estableció un sistema de tasas de cambio fijas, sino también la base para un orden comercial multilateral. En una tentativa consciente de evitar el proteccionismo de la década de 1930, la Carta de la Habana de 1947 previó una Organización Internacional del Comercio (OIC) que liberalizara el comercio y se preocupara por los problemas del desarrollo; es decir: una organización que supervisara la operación del sistema de comercio mundial estableciendo disciplinas para el mismo; además dicha organización se ocuparía de normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios, y acompañaría a las dos instituciones creadas: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En el ínterin, 15 países iniciaron en diciembre de 1945 negociaciones encaminadas a reducir y consolidar los aranceles aduaneros, ya que deseaban

impulsar rápidamente la liberalización del comercio y soltar el lastre de las medidas proteccionistas que seguían en vigor.

Para octubre de 1947 eran ya 23¹ los países miembros que firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade [GATT]).² Si bien la Carta de la Habana que instituía la OIC fue aprobada, no logró su ratificación por parte de algunos congresos nacionales; por ejemplo el de los Estados Unidos. A pesar de que el presidente Truman había sido uno de los principales impulsores del proyecto, tuvo que abandonarlo cuando los proteccionistas y los defensores del libre comercio (quienes temían la regulación) se unieron para oponerse al mismo.

En lugar de la OIC se implementó el GATT, un foro multilateral para las negociaciones de los aranceles, mucho más débil, el cual se convirtió en la principal agencia del comercio internacional.

El régimen del GATT se basó en cuatro principios fundamentales:

- 1) La no discriminación (principio de Nación más Favorecida).
- 2) Reciprocidad, es decir, que las reducciones de aranceles en un país se deben igualar a las reducciones entre sus socios comerciales.
- 3) Transparencia, es decir, que la naturaleza de las medidas del comercio debe ser clara.
- 4) Justicia, esto es, que las prácticas como la introducción en el comercio de bienes a precios inferiores a los del mercado, o la determinación predatoria de precios por parte de los exportadores, se consideran injustas, y los países tienen el derecho de instituir una protección contra ellas.

Éste fue el marco de referencia de las rondas de negociaciones. En los primeros años éstas se concentraron en continuar el proceso de reducción de

¹ Los 23 países fueron: Australia, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Rhodesia, Siria, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. China, Líbano y Siria abandonaron posteriormente las conversaciones.

² Estos países también participaban en la constitución de la OIC.

los aranceles. En la Ronda Kennedy, celebrada en el periodo 1962-1967, se aprobó un Acuerdo Antidumping.

Los países en desarrollo, si bien consideraban que el Acuerdo disponía de algunas normas específicas para las industrias nacientes y sobre los problemas de la balanza de pagos, señalaban que este tratamiento era insuficiente e insatisfactorio para responder a sus necesidades. Así que demandaron un trato preferencial y no recíproco en el comercio internacional, para obtener un trato favorable a sus exportaciones de productos manufacturados, ello con miras a impulsar su industrialización.

Al igual se manifestaban en contra del sistema de negociaciones comerciales arancelarias basadas en la reciprocidad de las concesiones, con el argumento de que las rebajas arancelarias que debían conceder para obtener concesiones equivalentes, hipotecaban su futuro.

Como en la revisión del GATT de 1955 no se recogieron todas sus reivindicaciones, los países en desarrollo propusieron la creación de un foro alternativo. Así pues, en 1964 se instituyó la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), organismo permanente de Naciones Unidas.

Desde esta organización se presionó para que se introdujeran ciertos cambios en el tratamiento y el enfoque de las relaciones comerciales internacionales. En 1964 se logró introducir un nuevo apartado sobre comercio y desarrollo en el GATT. La redacción de la parte IV confirmaba que los países desarrollados no esperarían en las negociaciones arancelarias reciprocidad en el trato y que se facilitarían el acceso a sus mercados de los productos de interés de los países en desarrollo.

Sin embargo, en ese primer compromiso no se garantizaba el trato preferencial, lo que finalmente —de nuevo por presión de la UNCTAD— se introdujo en 1971 con la adopción del Sistema Generalizado de Preferencias. Con estas modificaciones se rompía el principio de no discriminación y también el de reciprocidad, pilares de la filosofía del GATT. En las siguientes rondas —Kennedy y sobre todo Tokio— se introdujo, como uno de los principios a seguir, el trato especial a los países en desarrollo, con especial énfasis en los menos adelantados. Véase Cuadro 1.

CUADRO 1

<i>Rondas del GATT</i>		
Años	Temas	Países
1947-Ginebra	Aranceles	23
1949-Annecy	Aranceles	13
1951-Torquay	Aranceles	38
1956-Ginebra	Aranceles	26
1960-1962-Dillon	Aranceles	26
1962-1967-Kennedy	Aranceles y Antidumping	62
1973-1979-Tokio	Aranceles, medidas no arancelarias y marco jurídico.	102
1986-1994 Uruguay	Aranceles, medidas no arancelarias, productos obtenidos de explotación de recursos naturales, textiles y confecciones, agricultura, alimentos tropicales, revisión de artículos del Acuerdo General, cumplimiento de los compromisos de la Ronda de Tokio, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, derechos de propiedad intelectual, trato de mercancías falsificadas, servicios financieros, inversiones, solución de diferencias y funcionamiento del GATT.	125

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

El éxito logrado por el GATT en la reducción de los aranceles se vio ensombrecido no sólo por lo bajo de los mismos, sino además por una serie de recesiones económicas que se presentaron en el decenio de 1970 y en los primeros años de 1980, lo que impulsó a los gobiernos a idear otras formas de protección para los sectores que se enfrentaban a una mayor competencia extranjera. Asimismo, las elevadas tasas de desempleo y los frecuentes cierres de fábricas implicaron que países de Europa Occidental y América del Norte procuraran concertar con sus competidores acuerdos bilaterales de reparto del mercado, así como emprender una carrera de subvenciones para mantener sus posiciones en el comercio de productos agropecuarios, lo que minó la credibilidad y la efectividad del GATT.

Para hacer frente a esta situación, se convocó a la Ronda de Tokio (1973-1979), la cual fue el intento más importante para abordar los obstáculos al comercio no consistentes en aranceles, como las medidas no arancelarias y el marco jurídico.

Lo más destacado fue:

- 1) Marco jurídico: revisar y perfeccionar el funcionamiento de las disposiciones y cláusulas de habilitación;
- 2) reducción en conjunto de aranceles de productos industriales;
- 3) acuerdos en medidas no arancelarias, nuevos comités de vigilancia y negociación, valoración en aduana, acuerdos sobre compras del sector público, acuerdos sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, código de subvenciones y derechos compensatorios, acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio, y
- 4) agricultura: acuerdos referentes a la carne de bovino, productos lácteos y productos tropicales.

Sin embargo, esta Ronda no logró resolver los problemas de las subvenciones y derechos compensatorios del comercio de productos agropecuarios. Las divergencias surgidas entre la Unión Europea y Estados Unidos para defender sus mercados, lo hizo imposible. También quedó pendiente el código de salvaguardias, el cual debía poner fin a los acuerdos bilaterales de comercio en sectores como el automotriz o la siderurgia.

A comienzos de 1980 era evidente que el Acuerdo General ya no respondía a la realidad del comercio mundial, mucho más complejo e importante que 40 años atrás. El comercio de servicios (no contemplado en las normas) era de gran interés para un número creciente de países, tanto como las inversiones internacionales, que se habían incrementado. Se estimaba que las normas del GATT resultaban deficientes en otros aspectos, como en el sector de la agricultura, en el que se habían aprovechado los puntos débiles del sistema multilateral y no habían tenido éxito los esfuerzos por liberalizar el comercio de productos agropecuarios. En el sector de los textiles y el vestido se negoció, entre 1960 y 1970, una excepción a las disciplinas normales; ello dio origen al Acuerdo Multifibras. Incluso la estructura institucional del GATT y su sistema

de solución de diferencias causaban preocupación. Estos factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo para reforzar y ampliar el sistema multilateral, lo que se tradujo en la convocatoria a la Ronda de Uruguay en 1986, la cual se prolongó hasta 1994 y se convirtió en la mayor negociación comercial habida hasta ese momento.

El programa de la Ronda comprendía los siguientes temas: aranceles; medidas no arancelarias; productos obtenidos de la explotación de recursos naturales; textiles y vestido; agricultura; productos tropicales; revisión de artículos del GATT; cumplimiento de los compromisos de la Ronda de Tokio; salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias; derechos de propiedad intelectual; trato de mercancías falsificadas; medidas en materia de inversiones; solución de controversias; servicios y funcionamiento del GATT.

En 1986 se firmó el cuarto Acuerdo de Multifibras, el cual abarcó la totalidad de los productos textiles.

En dos años los participantes se pusieron de acuerdo en un conjunto de reducciones de los derechos de importación aplicables a los productos tropicales (que son exportados sobre todo por los países en desarrollo). Se revisaron las normas de solución de controversias y algunas de las medidas se aplicaron de inmediato. Se estableció la presentación de informes periódicos sobre las políticas comerciales de los miembros del GATT, medida que se consideró relevante para lograr que los regímenes comerciales fueran transparentes en todo el mundo.

Al finalizar las negociaciones de la Ronda de Uruguay, los 117 países participantes suscribieron en 1994 el Acuerdo de Marrakech, el cual aprobaba lo siguiente: Creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 como administradora del GATT y de nuevos códigos de liberalización: Acuerdo sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés); Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés); arancelización de barreras no arancelarias; garantía de acceso a mercados de productos; reducción de ayudas a la exportación de 21 %; mejoras en el Sistema de Solución de Diferencias, Reglas y Disciplinas; Mejoras a las reglas del acuerdo, como en subvenciones, normas antidumping, prohibición de restricciones voluntarias a la exportación y ordenación de mercados.

El porqué de la creación de una organización mundial del comercio

Con la firma de los acuerdos de Marrakech en abril de 1994, concluyeron ocho años de arduas negociaciones de la Ronda de Uruguay, y como ya se mencionó, uno de los mayores éxitos fue la creación de la Organización Mundial del Comercio, como respuesta a los nuevos retos que presentaba el comercio mundial desde los años ochenta y que se consolidaron en la década de los noventa.

El progreso tecnológico fue una de las causas principales de los cambios estructurales observados en la economía mundial. La revolución tecnológica en áreas como la microelectrónica, la biotecnología, la informática y las comunicaciones, tuvo enormes repercusiones y conllevó la creciente importancia del sector servicios en los países desarrollados. El aumento del intercambio mundial en servicios fortaleció los vínculos con el comercio, la tecnología y la inversión. Ello explica por qué los países desarrollados y las empresas transnacionales consideraran a los servicios como un sector estratégico en las negociaciones multilaterales en materia comercial.

De igual forma, la inversión extranjera directa y la universalización de la producción tuvieron efectos considerables en la evolución reciente del comercio internacional, con la tendencia de las grandes empresas a establecer sistemas integrados de producción y comercialización.

Otro elemento que caracteriza la evolución del intercambio a principios de 1990, fue el impulso frenético que movió a los países en desarrollo a incorporarse más al comercio mundial. Ya desde los años ochenta el intercambio del Sudeste Asiático fue muy dinámico, y más recientemente varios países de América Latina abrieron unilateralmente sus economías para tal efecto.

Otra característica relevante fue el resurgimiento del interés por suscribir acuerdos tendentes a integrar las economías nacionales en agrupaciones permanentes en torno a mercados comunes, uniones aduaneras o áreas de libre comercio (todo ello contemplado en el GATT). El regionalismo económico y comercial es uno de los fenómenos más llamativos, en particular por sus consecuencias en las negociaciones multilaterales de comercio.

El resurgimiento de la integración regional, en estos momentos en que se intensifica la globalización de la economía, obedece a los problemas a que se enfrentaron las negociaciones multilaterales en el marco del GATT a principios de los noventa.

Las convergencias en materia de política comercial que la nueva agenda de comercio requería, se alcanzaban con más facilidad entre grupos de países más reducidos y homogéneos que entre las más de 100 naciones participantes en la Ronda de Uruguay. Ejemplos de ello son la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), entre otros.

Adicionalmente, el escenario del comercio mundial de los últimas décadas fue el constante empeoramiento de las disciplinas de comercio multilateral y, por lo tanto, la urgencia de concluir exitosamente la Ronda Uruguay. Cuando en 1986 se inició la ronda, uno de los objetivos fue detener la erosión del sistema multilateral y de las disciplinas comerciales ocasionada por una combinación de políticas comerciales proteccionistas y restrictivas. Así, en los últimos años el comercio mundial se ha ido apartando de la reciprocidad multilateral y de la aplicación de la cláusula de “la nación más favorecida”, y los problemas comerciales se abordaban cada vez más con base en criterios bilaterales, regionales e incluso unilaterales.

Un acontecimiento que afectó al sistema internacional fue la promulgación en Estados Unidos de la Ley General de Comercio y Competencia de 1998, cuyas disposiciones más controvertidas fueron las del artículo 301, que prevé la aplicación de represalias contra los socios comerciales de EUA por prácticas que unilateralmente se calificquen de “arbitrarias” o “discriminatorias”, no sólo con respecto a los estadounidenses sino también en esferas en las que no existe obligación específica alguna, como los servicios, inversiones y los derechos de propiedad intelectual.

Por ello la creación de una organización mundial era una necesidad para la administración de los acuerdos multilaterales negociados en la Ronda, como también lo era contar con un marco legal para aplicar los acuerdos y eliminar en lo posible las medidas unilaterales instrumentadas por las principales potencias.

Cabe señalar que antes de que la OMC se creara formalmente, se suscitó en el seno de la Reunión Ministerial de Marrakech un fuerte debate entre los participantes y expertos, y entre sectores proteccionistas y organizaciones no gubernamentales, acerca de los efectos negativos de la liberalización del comercio; se argumentaba que la OMC sería un instrumento más al servicio de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

Sin embargo, análisis recientes de los frutos de la Ronda de Uruguay coinciden en que dichos resultados constituyeron una solución de compromiso global que marca el punto de partida para la construcción del nuevo sistema multilateral de comercio.

La OMC: principios y funciones

La OMC constituye un marco o estructura de normas y disciplinas para las políticas relacionadas con el comercio, a fin de que contribuya a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad.

Por otra parte, la OMC no define ni especifica el resultado de las rondas de negociación; este resultado depende de los acuerdos alcanzados por los Estados miembros dentro de dicha estructura.

A partir de lo anterior, sus objetivos son los siguientes: administrar acuerdos comerciales; servir de foro para negociaciones comerciales; resolver diferencias comerciales; examinar las políticas comerciales nacionales; ayudar a países en desarrollo prestando asistencia técnica y organizando programas de formación sobre comercio, y cooperar con otras organizaciones internacionales.

En la actualidad, la OMC está compuesta por 151 países (julio 2007) y su máxima autoridad es la Conferencia Ministerial, donde se toman efectivamente los acuerdos. Dicha Conferencia se reúne una vez cada dos años. A diferencia de otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), funciona bajo la máxima de “un país, un voto”. La OMC, al igual que el GATT, delibera a través de rondas de negociación que suelen durar años.

La OMC se ocupa de las relaciones comerciales entre sus miembros y es un órgano permanente —a diferencia del GATT, que desde un principio fue concebido como un acuerdo temporal—. Además sus cláusulas afectan a todos los Estados miembros, mientras que el GATT se limitaba a ser una acumulación de acuerdos a los que los Estados miembros se podían acoger o no.

En la hora actual los acuerdos de la OMC se agrupan en tres grandes bloques: el Acuerdo General de Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT), sobre libre comercio de mercancías; el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS/GATS), sobre liberalización de los servicios, y el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC/TRIPS). Véase el Cuadro 2.

CUADRO 2

<i>GATT-OMC : Principales diferencias</i>	
GATT	OMC
Conjunto de normas, un acuerdo multilateral sin base institucional. Secretaría asociada.	Es una institución permanente con sus propias Secretarías.
Aplicación de carácter provisional.	Compromisos contraídos absolutos y permanentes.
Las normas se aplicaban sólo a comercios de mercancías.	Abarca mercancías, comercio de servicios y propiedad intelectual y temas relacionados con comercio.
Instrumento multilateral. En 1980, contaba con Acuerdos de carácter plurilateral y selectivo.	Los Acuerdos son totalmente multilaterales: entrañan compromisos para todos sus miembros.
Sistema de Solución de Diferencias lento.	Sistema de Solución de Diferencias más rápido, automático y menos susceptibles de bloques.

Son cinco los principios o dimensiones que configuran la base legal sobre la que los Estados miembros pueden llegar a acuerdos, sin que dichos acuerdos puedan violar ninguno de estos principios.

Principios:

- 1) La no discriminación.
- 2) La reciprocidad.
- 3) El principio de acuerdos vinculantes.
- 4) La transparencia.
- 5) Determinadas excepciones.

La no discriminación tiene dos componentes: *a)* el de Nación Más Favorecida (NMF) y *b)* Trato Nacional.

Éstos se encuentran en los distintos acuerdos sobre bienes, servicios y propiedad intelectual.

La norma de NMF se aplica incondicionalmente a pesar de que se mantienen excepciones como las siguientes: las zonas de libre comercio, que son acuerdos internacionales por los cuales a las exportaciones ya no se les impone arancel alguno; las uniones aduaneras, que son zonas de libre comercio pero donde los países no sólo dejan de imponer aranceles a las exportaciones entre éstos sino que además adoptan aranceles comunes para las importaciones de países terceros; los acuerdos de trato preferencial entre países industrializados y en desarrollo. Por estos acuerdos los primeros dan un trato preferencial (es decir, aranceles inferiores) a los segundos.

El Trato Nacional requiere que una vez que los productos extranjeros hayan satisfecho cualesquiera requisitos nacionales necesarios para poder ser importados, sean tratados de manera no menos favorecedora que los productos similares o competitivos nacionales.

El principio de reciprocidad se aplica cuando existen negociaciones para la entrada de un nuevo miembro a la OMC. Cuando un país quiere formar parte de ella, los Estados miembros están obligados a garantizar tarifas acordadas entre ellos, tal como se describe en el principio de NMF.

La reciprocidad se acompaña de la solución de diferencias. Si las acciones llevadas a cabo por un país miembro tienen como efecto anular o perjudicar las

negociaciones de acceso al mercado de otro país o la infracción de cualquiera de las normas de la OMC, puede pedirle al gobierno de dicho miembro que cambie dichas acciones o le permita un mayor acceso a su mercado. Si no se llega a un acuerdo, el país puede iniciar una acción legal contra el miembro mediante la Solución de Diferencias de la OMC. Esto implica la constitución de un panel de expertos encargados de determinar si la medida del miembro contestada por el país viola los acuerdos de la OMC. Como ésta es un acuerdo intergubernamental, solamente los gobiernos tienen derecho a llevar un caso ante un panel.

Los principios de no discriminación y reciprocidad tienen como objetivo conjunto asegurar el tercero de los cinco principios de la OMC.

Los acuerdos vinculantes lo son por cuanto aseguran el cumplimiento de los compromisos contraídos en el seno de la OMC.

La transparencia es una obligación legal incluida en el artículo X del GATT, en el artículo III del GATS y en el artículo 63 del TRIPS. Los países miembros están obligados a publicar sus normas en materia de comercio; a establecer y mantener instituciones, permitiendo la revisión de las decisiones administrativas que puedan afectar al comercio y responder a las demandas de información por parte de otros miembros, y a notificar a la OMC cualquier cambio en la política comercial.

Las excepciones. En la OMC no existen excepciones *ad hoc*. Si un miembro desea desviarse de sus compromisos, debe invocar la excepción apropiada o renegociar los compromisos. En cualquier caso, existen bastantes provisiones en los acuerdos que admiten excepciones a las obligaciones básicas (límites tarifarios, prohibición de restricciones cuantitativas, no discriminación), etcétera. Véase Cuadro 3.

En la Ronda de Desarrollo de Doha, instaurada en 2001, las negociaciones entre EUA, la Unión Europea (UE) y los países en vías de desarrollo han pasado por rupturas, vueltas al diálogo y por un sinfín de momentos que parecían decisivos y que no terminan de cerrar el acuerdo. Los contornos de la batalla están claramente dibujados.

CUADRO 3

<i>Conferencias ministeriales de la OMC</i>		
Ministerial	Fecha	Temas tratados
Singapur	Dic. 1996	Primera Conferencia Ministerial. Propósitos: Consolidar la OMC: foro de negociación. Elaboración agenda de trabajo para 97 y 98. Impulsó negociaciones en marcha y en especial sobre Tecnologías de la Información (ITA, por sus siglas en inglés). Declaración final: Textil: Países exportadores solicitaron aceleración, proceso liberalizador comprometido Ronda de Uruguay. Agricultura: Movimiento para adelantar la negociación agrícola para el 1ro de enero de 2000. Fracasó. Nuevos temas: Consenso inclusión: inversión (por su conexión al desarrollo social); Competencia (a fin de explicitar prácticas restrictivas de obstáculos al comercio); Contratos públicos (para procurar transparencia); Aduanas (para facilitar el comercio internas)
Ginebra	May. 1998	Reafirmaron compromisos de Singapur. Se ordenó estudio sobre el comercio electrónico. Concluyeron negociaciones de telecomunicaciones básicas y servicios financieros.
Seattle	Dic. 1999	No logró el objeto específico que se había propuesto: el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales. Razones: Complejidad de temas de negociación, muchos países particulares, diversidad de intereses. Se convino colaborar con el FMI y Banco Mundial para mejorar la coherencia en formulación de políticas económicas.
Doha	Nov. 2001	Cobertura de todos los temas de agenda comercial bajo un esquema de compromiso único: nada está acordado hasta que todo éste acordado, "Single undertaking". Lanzamiento de nueva ronda de negociaciones (Agenda de Doha para el Desarrollo): Servicio, Agricultura, nuevas negociaciones de acceso a mercados para productos no agrícolas, Propiedad Intelectual, Comercio, Medio Ambiente, Temas de Singapur, Temas de Desarrollo y TED Talks, Antidumping y Subsidios, Negociaciones sobre Acuerdos Comerciales Regionales. La Ronda debía de concluir antes de enero de 2005.
	Sept. 2003	Evaluar los avances de Agenda de Doha. Fracasó por falta de acuerdo en temas de Singapur y las modalidades de negociación en el sector agrícola. Se cuestionó la capacidad de la OMC y el sistema de decisiones por consenso.
Hong Kong	Dic. 2005	Ayuda Interna (se contemplan tres bandas para la reducción de las distorsiones en los mercados); Competencia en la exportación (eliminación de medidas a la exportación de manera progresiva); Acceso al mercado; Algodón (eliminación de toda forma de subvención a la exportación). Sin avances.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la OMC.

Por un lado están los países en desarrollo que luchan por una mayor apertura de los mercados de los países ricos para introducir sus productos agrícolas, y por otro, los desarrollados, que quieren colocar sus productos industriales y servicios con menos barreras en los mercados de los primeros.

Las negociaciones de Doha se suspendieron en julio de 2006 y no se han retomado. Los participantes en la ronda están convencidos de que ha llegado el momento de la verdad: si el esperado acuerdo no llega ahora, éste se hará esperar varios años más.

Por esta razón, en julio de 2007 el director de la OMC, Pascal Lamy, lanzó un documento para destrabar las negociaciones. En él propone que Estados Unidos reduzca sus subvenciones agrícolas entre 13 000 y 16 000 millones de dólares anuales. Actualmente tiene unas subvenciones autorizadas de 47 000 millones de dólares. Sin embargo, sus ayudas efectivas son muy inferiores, una media de 17 000 millones en los últimos 10 años. La última propuesta del gobierno estadounidense contemplaba rebajar las subvenciones agrícolas hasta los 22 000 millones de dólares.

Además se le solicita de manera expresa que no concentre sus ayudas en cinco productos (soja, arroz, trigo, maíz, algodón). Por ejemplo, en el caso del algodón las subvenciones, que ascienden a unos 3 000 millones de dólares, causan la ruina de agricultores africanos.

En lo que respecta a la Unión Europea, ésta debería rebajar entre un 52 o 53 % los aranceles con los que protege a sus agricultores. Los productos con aranceles más elevados, como la carne de vacuno, el azúcar o los lácteos, deberían experimentar recortes más significativos, en una banda que oscila entre 66 y 73 %. El criterio es que los más protegidos registren una reducción arancelaria más intensa para no impedir las exportaciones de los países emergentes.

A los países emergentes, encabezados por Brasil, Argentina, México, India, Indonesia, Egipto y Malasia, se les pide que rebajen sus aranceles en productos industriales, con los que protegen sus sectores manufactureros más endebles. Éstos no deben exceder de 15 %. Actualmente países como India y Brasil aplican un promedio de 40 % y de 30 %, respectivamente.

Según el texto de compromiso, las medidas se aplican de forma más laxa a los 32 países menos desarrollados, los cuales representan menos de 1 % del

comercio mundial. Además, a los más pobres se les exime de limitaciones aduaneras para facilitar la venta de sus productos al exterior y favorecer su desarrollo (Anon, 2007).

En el año 2003 se reunieron en Cancún representantes de EUA y de la Unión Europea, pero no se logró ningún acuerdo, y en Hong Kong, en 2005, solamente algunos. A partir de allí se suspendieron y fue en 2008 cuando se intenta superar el estancamiento con un pobre resultado. Las diferencias se centraban en los subsidios a las exportaciones agrícolas por parte de los países desarrollados. Fue apenas en 2013 cuando se reanudaron las conversaciones en Bali, donde se logró la aprobación de un limitado paquete de medidas sobre facilitación del comercio con la reducción de trámites burocráticos, así como acelerar el despacho aduanal. Asimismo se comprometieron a reducir las subvenciones a la agricultura.

Sin embargo, los representantes de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela objetaron porque se pretendía aprobar la facilitación del comercio sin considerar el bloqueo a Cuba.

La siguiente conferencia (la décima), prevista para diciembre de 2015, se realizaría en Nairobi. Sin embargo, el director de la OMC, Roberto Azevêdo, informó que no se había avanzado en los trabajos pendientes del Programa del Desarrollo al finalizar el plazo del 31 de julio de 2015.

Acuerdos megarregionales

En los años recientes han surgido varias negociaciones comerciales que tienden a conformar acuerdos megarregionales y apuntan a crear espacios económicos integrados de gran alcance, transpacíficos y transatlánticos. Estas iniciativas responden a las transformaciones ocurridas a partir de 2015, en la organización de la producción y el comercio mundiales, transformaciones asociadas al fenómeno de las redes internacionales de producción o cadenas de valor.

Las negociaciones megarregionales en curso posiblemente tengan un fuerte impacto en la distribución geográfica y en la gobernanza de los flujos mun-

diales de comercio e inversión en los próximos años, lo cual producirá una redefinición de las reglas del comercio mundial.

Desde comienzos de la actual década (a partir de 2015) se vienen desarrollando a nivel mundial negociaciones como el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés),³ que tendrán sin duda un fuerte impacto sobre la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión.

Los factores que explican la irrupción de estas negociaciones en los últimos años son dos: el propio fenómeno de las cadenas de valor, y el prolongado estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC. La fragmentación geográfica de la producción ocasiona que las empresas demanden reglas comunes aplicables a todos los países en donde participan. Esto no puede hacerse de manera eficiente mediante los tradicionales acuerdos comerciales bilaterales, por lo que las negociaciones plurilaterales o multilaterales constituyen una mejor opción.

La credibilidad de la OMC como foro principal de negociación de las nuevas reglas del comercio mundial se ha visto erosionada por el *impasse* de la Ronda de Doha y más recientemente por el bloqueo a la puesta en vigor del nuevo acuerdo sobre facilitación del comercio. Enfrentados a la necesidad de definir nuevas reglas para el comercio en cadenas de valor y a la imposibilidad actual de la OMC de generar esas reglas, los países industrializados han recurrido a las negociaciones megarregionales como una alternativa del tipo *second best*.

A diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (Ronda de Uruguay del GATT), esta vez las nuevas reglas serían definidas fuera de la OMC y por un número limitado de países, básicamente aquellos que tienen una mayor participación en el comercio en cadenas de valor. Tanto el

³ En el año 2005 firmaron la constitución del TPP: Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, y el Acuerdo en entró en vigor en 2006. A partir de 2009 iniciaron negociaciones con Estados Unidos, Australia, Perú, Vietnam, Australia, Canadá, Japón y México. Países como Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Laos, Colombia, Costa Rica han mostrado también interés en negociar su incorporación. Este año ya se le concedió al presidente Obama autorización para firmar el acuerdo.

TTIP y el TPP ocurren al margen de la OMC. Esto abre la posibilidad de que en el futuro se configuren tres niveles de gobernanza del comercio internacional: la OMC en la regulación de los temas tradicionales; los acuerdos megarregionales asumirían la regulación de los “nuevos temas” asociados a las cadenas de valor, y un tercer espacio estaría dominado por los esfuerzos de integración regional en Asia, África y América Latina, liderados por los países del grupo BRICS en sus respectivas áreas de influencia.

Con las negociaciones megarregionales se intenta asimismo establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia Oriental y Sudoriental y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica. Este nuevo fenómeno plantea a la región el desafío de profundizar su propio proceso de integración.

Una excepción podría ser la Alianza del Pacífico, que es una iniciativa regional de comercio con enfoque global y con miras a elaborar acuerdos de alto nivel. De hecho, los países fundadores de ésta —Chile, Colombia, México y Perú— aspiran a crear una plataforma comercial con proyección mundial, con especial énfasis en la región de Asia-Pacífico TPP. Se señala que estos acuerdos megarregionales podrían contribuir a desenredar el *spaghetti bowl* de los acuerdos bilaterales existentes y a originar una nueva plataforma actualizada para el comercio que beneficie a los países en todo el mundo. En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se acuñó la idea de convertir estos *spaghetti bowls* en *lasagna plates*.

Conclusiones

La agenda que se negocia en la OMC ha quedado obsoleta. La protección de las inversiones y de los derechos de propiedad no forma parte de las negociaciones. Es un modelo que se adapta más al viejo comercio, que no es ya apropiado para el siglo XXI.

A diferencia de otros organismos internacionales, la OMC no se rige por cuotas; cada país tiene un voto y los acuerdos han de adoptarse por unanimidad. Esto significa que los países emergentes, a diferencia del FMI o del Banco Mundial, tienen el mismo peso que los desarrollados a la hora de negociar. Es un modelo más representativo y creíble, pero al mismo tiempo es más difícil de gestionar. Los enfrentamientos son evidentes. Por ejemplo, Estados Unidos y China están poniendo muchas barreras a las líneas de negociación que hacen casi imposibles los avances. La Organización se niega a dar por muerta a la Ronda de Doha y pone como ejemplo el reciente Acuerdo sobre Facilitación del Comercio que se cerró el año pasado a fin de agilizar trámites de aduana. Sin embargo, su vigencia no se concretará hasta que dos tercios de los 160 Estados lo hayan aprobado.

En estas condiciones no es de extrañar que el foco de las negociaciones haya pasado al ámbito regional, sólo que a una escala masiva con los grandes países desarrollados, los pequeños países emergentes no pueden hacer esta apuesta, apuntan desde la OMC y son los conocidos como acuerdos megaregionales entre ellos el más adelantado es el TPP, que es un claro intento de Estados Unidos para avanzar su influencia en la región y frenar a China.

Asimismo China está embarcada en una negociación con Australia, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, y también con los países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya. Estados Unidos quiere concluir su acuerdo con los países del Pacífico antes que China y todo indicaba que podía lograrlo una vez que se le otorgó al presidente Obama la conocida vía rápida Autoridad de Promoción Comercial.

El 5 de octubre de 2015 fue adoptado el Acuerdo Transpacífico, luego de cinco años de negociaciones.

Es un acuerdo que no sólo implicará baja de aranceles sino que contempla normas medioambientales y laborales, protege la propiedad intelectual de las multinacionales, define las autopartes con un contenido nacional de 30 % y que no habrá manipulación al tipo de cambio. Además es un modelo para el acuerdo que Estados Unidos negocia con la Unión Europea.

Sin embargo, el proceso no concluye con la firma sino que debe ser ratificado por los congresos nacionales de los 12 países que lo componen, proceso que puede alargarse dos años más.

Este acuerdo consta de 26 capítulos cuyo contenido se desconoce. Sólo algunos puntos que se colaron extraoficialmente, dentro del fuerte secretismo de las negociaciones, si bien Estados Unidos expresó que lo daría a conocer en 30 días.

Lo que dilataba la firma eran las reglas sobre la industria farmacéutica entre Estados Unidos y Australia. Washington ha logrado ampliar el plazo de exclusividad a 12 años con el que cuentan las compañías antes de que otros competidores puedan diseñar medicamentos genéricos.

Asimismo otro obstáculo fue una mayor apertura agrícola y la protección a la producción nacional.

Lo que es una realidad es que este acuerdo impulsado por los Estados Unidos y Japón tiene como objetivo competir con China y desplazar hacia Asia Central el centro de gravedad de la economía mundial.

Finalmente, lo relevante de la OMC es que es un organismo de carácter permanente que institucionaliza el comercio mundial y ofrece la posibilidad de construir un sistema confiable basado en normas consensuadas por sus participantes; brinda la posibilidad de que partes muy dispares negocien entre ellas en un plano de igualdad y considerando las asimetrías de sus respectivas capacidades y requerimientos, y aporta un sistema sólido para enfrentar las controversias y facilitar un real acceso a las economías de menor desarrollo.

Como se señala en los documentos de la Organización, su principal objetivo es “ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible”,⁴ eliminando las barreras al librecambio que los Estados han ido creando con los años para proteger sus economías. En definitiva, su objetivo último es alcanzar un sistema de libre comercio mundial, pero donde la liberalización no dependa exclusivamente del mercado.

⁴ En <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact1_s.htm>, “¿Qué es la Organización Mundial del Comercio?”.

Bibliografía

Anon (2007), *El País*, 18 de julio, p. 42.

Held, David (2002), *Transformaciones globales, política, economía y cultura*, Universidad de Oxford, Oxford, p. 177.

Kuznets, Simon (1967), “Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations”, en *Economic Development and Cultural Change*, Universidad de Chicago, vol. 11, núm. 2, pp. 1-80.

OMC (s/f), “¿Qué es la Organización Mundial del Comercio?”, en <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact1_s.htm>.

ACUERDO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS:
POSIBLE IMPACTO EN LA PROFUNDIZACIÓN
DE LA DESREGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN MÉXICO ESTABLECIDA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE*

*Jorge Alfonso Calderón Salazar***

Resumen

Las negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS, o TISA por sus siglas en inglés) se iniciaron formalmente en marzo de 2013. Hasta noviembre de 2016 se habían celebrado 21 rondas de negociación. No hay un plazo establecido para poner fin a las negociaciones. Los encuentros se celebran en Ginebra, bajo la presidencia alternativa de la Unión Europea (UE), Australia y Estados Unidos de América (EUA).

Formalmente se trata de un acuerdo para liberalizar el comercio de servicios. El ACS pretende abrir los mercados en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte

* Ponencia presentada en el “2° Seminario Internacional de la Red de Estudios de América del Norte”, Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México, noviembre de 2015.

** Profesor titular de economía internacional, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: <jcalderon_salazar@hotmail.com>.

marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios.

El ACS se basa en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), suscrito por todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), e incorpora las principales disposiciones de dicho acuerdo: alcance, definiciones, acceso a los mercados, trato nacional y exenciones. Podría incluirse en la OMC tras la adhesión de un número suficiente de miembros.

En las negociaciones del ACS participan 23 miembros de la OMC: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Estados Unidos de América, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la Unión Europea. Estos representan 70 % del comercio mundial del sector. Durante algún tiempo Uruguay participó en estas negociaciones, pero en septiembre del año en curso decidió retirarse por considerar que el referido acuerdo estaba contra sus intereses nacionales.

De ser aprobado por los países en vías de desarrollo, entre ellos México, el ACS acentuará la desregulación y privatización de sectores estratégicos de sus economías. Particularmente en el caso de México, en caso de ser acordado con base en las propuestas de la UE y EUA, profundizará la desregulación de la inversión extranjera en las siguientes áreas: servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico y transporte marítimo, entre otras.

Introducción

Como lo indica su título, el objetivo del presente ensayo es analizar el ACS (más conocido por sus iniciales en inglés: TISA) y, particularmente, su posible impacto en la profundización de la desregulación de la inversión extranjera directa (IED) en México establecida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la primera parte del texto se exponen brevemente los aspectos más relevantes de la desregulación de la IED en México establecida en el TLCAN. Particularmente se destacan los siguientes: el mecanismo de solución de con-

troversias; la eliminación de los requisitos de desempeño; el otorgamiento de trato nacional a empresas de Estados Unidos y Canadá; la liberalización de transferencias; la prohibición de expropiar o de realizar acciones que estas empresas juzguen equivalentes, y la liberalización del sector financiero.

En la segunda parte se estudia el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios: temas que se están negociando, países participantes y los sectores del comercio internacional de servicios que se han incorporado a la negociación.

Posteriormente se señalan, con base en un documento de la Comisión Europea, los principales artículos del borrador del tratado y se evalúa la importancia —para la economía mundial y las empresas transnacionales— de los intercambios de servicios que pretende abarcar el ACS.

Se exponen las críticas que el referido acuerdo ha recibido de algunas organizaciones no gubernamentales y las razones por las que el gobierno de Uruguay decidió retirarse de las negociaciones del ACS. Finalmente se presentan las conclusiones.

Desregulación de la IED en México establecida en el TLCAN¹

A 20 años de su entrada en vigor, el TLCAN se ha situado en el centro de las políticas públicas de México. En este periodo se han acelerado los procesos de privatización, desregulación de la inversión extranjera y apertura comercial, y ello ha colocado a la economía mexicana en una situación vulnerable y altamente dependiente de la dinámica de la economía estadounidense.

El TLCAN se negocia entre 1992 y noviembre de 1993 y logra imponer una agenda corporativa cuya temática no sólo era coincidente sino que en diversas materias iba más allá del contenido de las negociaciones de la Ronda de

¹ Este apartado es una versión modificada y resumida de ideas previamente expuestas en el capítulo 3 del libro de mi autoría titulado *20 años del TLCAN. Su impacto en balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en la colección Conocer para Decidir, México, 2015.

Uruguay del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1986-1994), ejerciendo una presión y adelantando resultados que Estados Unidos estaba interesado en proyectar multilateralmente.

El TLCAN fortaleció la política de desregulación financiera y de la inversión extranjera y la privatización de empresas públicas, y otorgó un trato aparentemente de iguales a países con profundas asimetrías.

Desregulación de la inversión extranjera y solución de controversias en el TLCAN

El TLCAN estableció un sistema supranacional tripartito de arbitraje obligatorio de controversias que deja en desventaja la protección de los intereses y derechos de México.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que toca a expropiación, transferencias e indemnización y teniendo como base de negociación un marco legal favorable para la inversión, el gobierno mexicano otorgó trato preferencial al inversionista extranjero. Empero, al concederse un tratamiento especial a estas inversiones, se violaron las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos.

A continuación se exponen los aspectos más relevantes comprendidos en el TLCAN.

Requisitos de desempeño

Se eliminaron los llamados “requisitos de desempeño”, esto es: la aplicación de medidas tendentes a regular y orientar la inversión extranjera; la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales; equilibrios comerciales o de divisas; transferir tecnología; permanencia mínima y creación de empleos, entre otros.

El artículo 1106 del TLCAN se refiere a los requisitos exigibles y no exigibles a los inversionistas y a sus inversiones bajo el título de “Requisitos de

desempeño”. Su ámbito de aplicación compromete no sólo a los firmantes del TLCAN sino a las inversiones e inversionistas de cualquier país en México. El párrafo 1 enumera los requisitos que no se pueden exigir para el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión:

- 1) Exportar un determinado porcentaje de su producción.
- 2) Alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, es decir de partes y componentes fabricados en el país.
- 3) Dar preferencia a bienes o servicios producidos en su territorio.
- 4) Una balanza comercial equilibrada o favorable.
- 5) Obligar al inversionista a no vender su producción en el país como una protección a su industria nacional, o que pueda vender en el país sólo en una medida relacionada con las divisas por exportación que esa misma inversión genere.
- 6) Transferir tecnología, procesos productivos o conocimientos reservados, salvo cuando el requisito lo imponga un tribunal, como compensación por una violación a las leyes en materia de competencia.
- 7) Ser proveedor exclusivo para un mercado específico regional o mundial, es decir asignarle un nicho del mercado.

El artículo 1107 señala que no se puede exigir que el personal de alta dirección sea de la nacionalidad del país anfitrión.

Trato nacional

La esencia de las normas sobre inversiones es la obligación de dar a los inversionistas de los otros dos países en nuestro territorio un trato similar al que se da a los inversionistas mexicanos y/o de darles el tratamiento de “nación más favorecida”. Así, se habla de un trato “no discriminatorio”. Se usan dos conceptos clave que atraviesan todo el cuerpo del tratado: Trato Nacional, entendido como “trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento,

adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones” (art. 1102, párrafo 1 del TLCAN).

En los estados o provincias, se obliga a dar “un trato no menos favorable que el más favorable otorgado por ese estado o provincia, en circunstancias similares, a los inversionistas e inversiones” del país del que son parte (art. 1102, párrafo 3 del TLCAN).

Trato de nación más favorecida: “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de otra Parte, o de un país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición” (art. 1103 del TLCAN).

Con el Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida a empresas y corporaciones extranjeras, la aplicación, por ejemplo, de incentivos para promover y desarrollar empresas nacionales y favorecer a empresas de carácter social y a las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas, se hizo prácticamente imposible. Ello estrechó de manera notable las capacidades de desarrollo de mecanismos de inversión conjunta entre pequeñas y medianas empresas.

La norma es el trato “no menos favorable”, es decir, que en ningún caso el trato puede ser peor que el dado a las empresas nacionales. En la práctica, en los últimos 20 años el gobierno federal, en su afán de atraer inversión extranjera, ha establecido programas o apoyos especiales para las inversiones foráneas, por ejemplo del sector automotriz, que en los hechos ha recibido subsidios superiores a los otorgados a empresas locales. Un ejemplo de ello son los apoyos federales y estatales otorgados a la planta de la empresa Ford en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

El “trato nacional” que atraviesa el TLCAN significa un trato no discriminatorio. Pero sólo se podría hablar de discriminación cuando se trata de iguales, y ése no es el caso.

En conclusión, al cancelar los requisitos de desempeño (art. 1106 del capítulo XI del TLCAN) se renunció a exigir transferencia de tecnología, reinversión al menos parcial de las ganancias, balanza comercial equilibrada, dar preferencia a insumos producidos en el país o un porcentaje de contenido nacional.

Transferencias

La libre transferencia de recursos ha sido una exigencia de las corporaciones extranjeras, y con los tratados de libre comercio prácticamente desaparece toda barrera en dicho sentido. En el TLCAN, al obligarse México a permitir la libre transferencia en divisas, se renunció a la posibilidad del control de cambios. No se protege a la nación contra la volatilidad de las inversiones bursátiles.

El artículo 1109 del TLCAN legisla que cada una de las partes debe permitir la libre transferencia de cualquier dinero relacionado con la inversión. Enlista detalladamente todo lo que debe permitirse transferir libremente. El Estado receptor debe permitir realizar transferencias en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. Sin embargo, ninguno de los Estados debe exigir ningún tipo de transferencias a sus nacionales con inversiones en otro país miembro del TLCAN. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales.

En resumen, México se comprometió a no establecer regulaciones, controles, obligaciones y códigos de conductas al capital extranjero. Con esto se estableció, de hecho, un código de liberalización de los movimientos de capitales que significa cancelar facultades nacionales de control de los flujos especulativos que tanto daño han hecho a México y a otros países de Asia, América Latina y el Caribe, golpeados por crisis cambiarias y bursátiles. Además, se renuncia a regular —bajo criterios de sustentabilidad, desarrollo regional y social— la inversión extranjera.

Expropiaciones

En el artículo 1110 del TLCAN se incluye la prohibición de expropiar, nacionalizar o tomar medidas que “directa o indirectamente” tengan efectos equivalentes; ello con la excepción de aspectos que, por causas de utilidad pública, estén contemplados en nuestra legislación sobre bases no discriminatorias, con apego a un debido proceso legal y previa indemnización.

La expresión “medidas que directa o indirectamente tengan efecto de expropiación o nacionalización” —medidas no contempladas en nuestro marco

jurídico— le permite a la empresa o al inversionista extranjeros demandar al gobierno mexicano o a autoridades locales por medidas gubernamentales que sean consideradas causa de pérdida de una inversión en operación; pero incluso se va demasiado lejos al entender por “expropiación” la mera oportunidad de perder ganancias futuras sobre una inversión en proyecto.

Respecto a las indemnizaciones, éstas deben ser a valor de mercado inmediato anterior a la fecha de hacerse pública la expropiación, nacionalización o medida equivalente efectiva o inminente. La indemnización debe darse sin demora a valor comercial, y en caso contrario se devengarán intereses hasta la fecha de pago a una tasa comercial normal; la indemnización deberá ser líquida y libremente transferible.

También se establece la obligación de que a más tardar en el momento de cualquier medida gubernamental deberán tomarse disposiciones adecuadas para fijar y satisfacer la indemnización; finalmente, se dispone que la legalidad de las medidas con carácter expropiatorio y de nacionalización serán revisadas mediante un debido procedimiento legal.

A las garantías mencionadas se añaden otras disposiciones más restrictivas. Además, el valor de mercado no debe reflejar cambio alguno en virtud de que la intención de expropiar o nacionalizar se haya conocido con anterioridad. Los criterios de evaluación incluirán, entre otros: capital invertido, valor de reemplazo, plusvalía, ingresos corrientes, prestigio y clientela.

Al inversionista extranjero se le asegura el pago a precios de mercado y no a su valor catastral o fiscal, lo que es superior a lo que establece la legislación mexicana. Se protege, además, de las fluctuaciones monetarias o devaluaciones, ya que el pago es en equivalencia a una moneda del grupo de los siete.

La desregulación acordada en el tema de movimientos de capital es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y de vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como lo mostraron las crisis de 1995-1996 y 2008-2009.

No hay mecanismos en el TLCAN para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. No se puede exigir que transfiera determinada tecnología en términos favorables para el país (por ejemplo, cuando utilice insumos que sean abundantes en

nuestro territorio, o cuando no agudiza la dependencia de tecnologías no accesibles). A ello hay que sumar lo que se acuerda en el capítulo XVII sobre propiedad intelectual, que sólo promueve su defensa sin la compensación de facilitar su transferencia a los países de menor desarrollo. De hecho, el capítulo sobre propiedad intelectual hace más difícil para México acceder a la tecnología de punta. No contiene mecanismos para evitar que los inversionistas extranjeros agudicen el déficit de nuestra balanza comercial o especulen en la Bolsa de Valores para desestabilizar nuestra economía. La competencia por atraer inversiones foráneas llevó a los negociadores a renunciar a regularlas.

Sector financiero

La desregulación de la inversión extranjera propició el incremento del control extranjero en el sector financiero de México y en general de empresas industriales y de servicios. Sin embargo, es pertinente resaltar que los límites a la inversión foránea de los socios comerciales del TLCAN en sectores como la banca y las finanzas fueron ampliados por modificaciones a la legislación interna realizadas en 1999, a seis años de la entrada en vigor del TLCAN, lo que profundizó la apertura financiera establecida en el TLCAN.

En un análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la extranjerización del sistema bancario mexicano, Roberto del Cueto y Antonio Espinosa (2005) sostienen argumentos que fundamentan lo expuesto previamente:

En el año de 1999, sólo cuatro años después de que se había tomado la decisión de reservar las mayores instituciones de banca múltiple al capital mexicano, es que se publica una nueva reforma a la Ley de Instituciones de Crédito para establecer el régimen hoy vigente.

Con esta última reforma prevé un esquema accionario de sólo dos series, la O y la L, en dónde la primera representa el capital ordinario de las instituciones de banca múltiple, mientras que la segunda representa el capital adicional de las propias instituciones. Conforme a esa reforma las acciones de los bancos

son ahora “de libre suscripción” sin restricción alguna, salvo la relativa a personas morales que ejerzan funciones de autoridad.

Esta reforma facilita la consumación del proceso iniciado en 1995, conforme al cual, de manera acelerada, las principales instituciones financieras del país, incluyendo a las de mayor tamaño relativo, quedan en manos de inversionistas extranjeros (Del Cueto y Espinosa, 2005: 17-18).

*Crisis de las negociaciones comerciales multilaterales.
Fracaso de la ronda de Doha*

En 2001 los miembros de la OMC se reunieron en Doha para resolver las diferencias que habían provocado el fracaso de la anterior reunión ministerial en Seattle. Iniciaron una nueva ronda de negociaciones a la que denominaron “Agenda de Desarrollo de Doha”.

La apertura de los mercados a la competencia internacional, la desregulación financiera, la privatización de empresas del Estado y la adopción de políticas de flexibilización laboral no han mejorado las condiciones de participación de los países en vías de desarrollo en la economía internacional —con la notable excepción de China, país que experimentó un espectacular crecimiento económico en los últimos 20 años y es hoy la segunda potencia económica mundial— por la dimensión de su producto interno bruto (PIB), y la primera por el volumen de sus exportaciones manufactureras. Si bien algunos países, como México, han logrado exportar mayoritariamente productos manufactureros, estas exportaciones tienen un alto contenido de insumos de importación.

Existe una acentuada crisis del sistema multilateral de comercio, la cual se inició durante la Ronda de Uruguay y que ni la misma OMC ha podido resolver. La Ronda de Doha terminó en 2013 sin acuerdos sustanciales. Su fracaso se ha ocultado con el Acuerdo de Facilitación del Comercio, alcanzado en Bali, Indonesia, el 7 de diciembre de 2013. Este acuerdo pretende ser el primer instrumento internacional con alcance global para relanzar el comercio.

En realidad es el primer acuerdo multilateral de comercio desde 1995. Una vez que entre en vigor, la OMC espera reducir los costos totales de comer-

cio en más de 14% para los países de bajos ingresos, y en más de 13% para los países de ingresos medios, mediante la racionalización del flujo de comercio a través de las fronteras. Más allá de las expectativas, la realidad es que representa un magro y limitado resultado de la ambiciosa agenda de reforma al sistema multilateral de comercio emprendida con la Ronda de Doha.

La negociación simultánea de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales representa un riesgo en el sentido de que en un momento determinado los países deberán dar prioridad a alguna de las negociaciones. Estados Unidos y la Unión Europea ya dieron muestras de ello al privilegiar la suscripción de acuerdos bilaterales, regionales o megarregionales (EU: CAFTA y TLC con Colombia; UE: acuerdos con México, Chile, y con organismos regionales de África, y acuerdos de alcance parcial con países de la cuenca del Mediterráneo). China ha hecho lo propio al negociar sus tratados comerciales con la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) y con Australia, por ejemplo.

Desde el fracaso de la Ronda de Doha en 2001, ha tenido lugar un desplazamiento del interés hacia acuerdos regionales o sectoriales de comercio cuyo número ha ascendido de aproximadamente 70 en 1990 a casi 300 en la actualidad.

*Intentos previos de desregulación multilateral de inversiones:
la experiencia del acuerdo multilateral de inversiones
propuesto por la OCDE en 1995*

El 24 de mayo de 1995, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) iniciaron la negociación de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) teniendo como referencia el capítulo once del TLCAN.

Desde enero de 1996, el Consejo Internacional de Negocios en EUA dejó claramente estipulado que alrededor de 300 empresas multinacionales impulsarían el AMI para proteger sus inversiones en todo el mundo. Este Consejo fue un motor básico en todo el proceso de lanzamiento del AMI, asesorando a gobiernos y a grupos empresariales sobre los beneficios del Acuerdo.

El proyecto del AMI

Este proyecto ampliaba notablemente la definición de la palabra “inversión” al cubrir todas las formas de activos y etapas del ciclo inversión: pre-inversión, establecimiento, operación y administración, repatriación de utilidades y dividendos; instrumentos de deuda y acciones, propiedades reales e inclusión de los derechos bajo contrato y de propiedad intelectual, reclamos para dinero y ejecución, bienes raíces, concesiones y licencias gubernamentales; es decir: todo.

En este punto el AMI ampliaba el concepto de inversión contenido en el TLCAN adicionando los derechos de propiedad intelectual, otros bienes tangibles e intangibles y cualquier derecho de propiedad sobre hipotecas, arrendamientos, gravámenes, obligaciones y fianzas.

Otorgamiento del Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida (NMF). Las empresas extranjeras debían recibir un trato no menos favorable que cualquier otra empresa nacional.

Los principios de Trato Nacional y NMF se aplicarían explícitamente a la privatización de bienes y empresas y a las subsecuentes transacciones realizadas por éstas. Estos acuerdos irían más allá del TLCAN al impedir la realización de acuerdos especiales con inversionistas nacionales así como la restricción de la venta de acciones preferenciales y la venta de acciones a los empleados, entre otros.

Exclusión de obligaciones y códigos de conducta al capital extranjero. Eliminación de toda restricción a la aplicación de “requisitos de desempeño”, tales como exigir el uso de determinado porcentaje de insumos y servicios locales y/o nacionales; mantener el equilibrio comercial o de divisas; transferir tecnología; permanencia mínima, y creación de empleos, entre otros. En este punto el AMI agregaba que tampoco se debe exigir o imponer ningún requisito sobre la propiedad intelectual; tampoco se deben vender uno o más de los productos o servicios que produce una región específica o país; otros requisitos son: contratar a un determinado número de empleados nacionales; establecer una inversión conjunta *joint venture* con participación doméstica; otorgar una participación del paquete accionario de las empresas a accionistas domésticos.

Otorgar facultades al inversionista extranjero para demandar al Estado receptor. Esta cláusula que le otorgaría al inversionista facultades para desafiar al Estado huésped mediante arbitraje internacional suscitó amplio rechazo. Aquí es necesario destacar que el TLCAN (y posteriores acuerdos de libre comercio y de promoción y protección de inversiones) incorporan de manera íntegra las cláusulas más cuestionadas del AMI.

Protección sobre expropiaciones. El AMI hacía explícito y claro que los inversionistas deben estar protegidos de acciones de los gobiernos receptores, tales como embargos (ya sea en la forma de nacionalizaciones o de impuestos discriminatorios) y otras medidas. Cualquier expropiación debe ir acompañada de una rápida, adecuada y eficaz compensación.

El AMI fue un intento de acuerdo multilateral para limitar significativamente la capacidad de los gobiernos para regular la conducta de las grandes empresas transnacionales, aumentando el poder de esas empresas o inversionistas extranjeros para desafiar a las autoridades y políticas nacionales.

Se estuvo negociando hasta octubre de 1998. Una amplia campaña internacional de organizaciones civiles logró que esta negociación se cancelara.

En 1998, luego de tres años de negociaciones que los gobiernos y los medios de comunicación mantuvieron secretas, un amplio movimiento de intelectuales, artistas, y asociaciones ciudadanas, como la Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana (Attac), obligaron a los responsables políticos a confesar la existencia de las negociaciones del AMI y a abrir un debate público.

El 14 de octubre de 1998, con ocasión de una cuestión planteada a la Asamblea Nacional, Lionel Jospin anunció que Francia no participaría más en las negociaciones del AMI. El rechazo de Francia provocó las reticencias de otros países y paralizó las negociaciones del AMI.

En noviembre de 2000, luego de la cumbre europea de Biarritz, el gobierno francés ya había dado su acuerdo a una modificación del artículo 133 del Tratado de Amsterdam, con vistas a permitir a la Comisión Europea negociar los futuros acuerdos multilaterales en lugar de los Estados. La negociación del ACS es testimonio de ello.

Después del fracaso del AMI nuevos proyectos de tratados multilaterales sectoriales para la desregulación de inversiones están en proceso de negociación, en particular el ACS.

Acuerdo sobre el comercio de servicios (ACS)

Las negociaciones del ACS (más conocido por sus iniciales en inglés: TISA) se iniciaron formalmente en marzo de 2013. Hasta febrero de 2016 se habían mantenido 16 rondas de negociaciones. Los encuentros se celebraron en Ginebra, bajo la presidencia alternativa de la UE, Australia y EUA.

Las conversaciones sobre el ACS no son públicas y el acceso a los documentos está reservado para los participantes. No hay un plazo establecido para poner fin a las negociaciones.

Formalmente, se trata de un acuerdo para liberalizar el comercio de servicios. El ACS pretende abrir los mercados en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios.

El ACS se basa en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), suscrito por todos los miembros de la OMC, e incorpora las principales disposiciones de dicho acuerdo: alcance, definiciones, acceso a los mercados, trato nacional y exenciones. Por lo tanto, si el ACS recibiera el respaldo de un número suficiente de miembros, podría convertirse en un acuerdo más amplio en el marco de la OMC.²

En las negociaciones del ACS participan 23 miembros de la OMC: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la Unión Europea. Estos países representan el 71% del comercio mundial de servicios, el

² En <<http://ec.europa.eu/>>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

66 % del producto interno bruto (PIB) mundial, y engloban una población de 1 567 millones de personas.³ Durante algún tiempo Uruguay participó en estas negociaciones, pero en septiembre de 2015 decidió retirarse por considerar que el referido acuerdo estaba contra sus intereses nacionales.

Estas negociaciones están abiertas a otros miembros de la OMC interesados en abrir el comercio de servicios. China ha solicitado formar parte de las conversaciones.

La red “Nuestro mundo no está en venta”⁴ formuló desde 2014 una crítica al acuerdo:

A principios de 2012, unos 20 miembros de la Organización Mundial del Comercio (la UE cuenta como uno), llamándose a sí mismos “Los Auténticos Buenos Amigos de los Servicios” (ABAS), comenzaron unas charlas secretas y no oficiales para dibujar un tratado que pretendía liberalizar el comercio e inversión en servicios, y expandir “disciplinas regulatorias” en todos los sectores, incluyendo muchos servicios públicos. Estas “disciplinas” tenían por objeto conceder a los proveedores extranjeros acceso libre en condiciones no menos favorables que las de los nacionales y restringir la capacidad de los gobiernos para regular. Esto podría cambiar fundamentalmente la regulación de muchos servicios públicos, privados, privatizados o comerciales pasando de servir al interés público a servir al interés de las corporaciones privadas extranjeras.

Las negociaciones del TISA siguen el libreto empresarial de utilizar los acuerdos “comerciales” para perpetuar y tornar irreversibles las privatizaciones y promover fusiones, adquisiciones y la desregulación, asegurando un mayor control y extracción de ganancias de las economías nacionales y la economía mundial. Este acuerdo es el resultado de la presión sistemática de las

³ En <www.dfat.gov.au>(Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade), consultado el 6 de febrero de 2016.

⁴ En <Ourworldisnotforsale.org>, “¿Un Acuerdo Internacional sobre el Comercio de Servicios? (TISA). Por qué este acuerdo de libre comercio de servicios es peligroso para la democracia, el desarrollo y el interés general”, marzo de 2014, consultado el 11 de noviembre de 2015.

corporaciones del sector bancario, energético, de seguros, telecomunicaciones, transporte, agua y otros servicios, a través de grupos de presión como la Coalición de Industrias de Servicios de EUA y el Foro de Servicios Europeo. De hecho, a principios de la década de los '80, los grupos del sector financiero presionaron por lo que luego se llamaría el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para que se incluyese en la OMC al momento de su fundación, en 1995. A pesar de unas cuantas crisis económicas, las negociaciones de servicios en el AGCS y en el TLC prosiguen, con negociaciones que reflejan los intereses de los conglomerados de servicios. La presión de las corporaciones fue igualmente fuerte durante las negociaciones de la OMC para el AGCS finalizado en 1997, tras la fundación de la OMC. El AGCS incluye una agenda de negociaciones futuras, que fue incluida como un área de interés corporativo prioritario en la Ronda de Doha de la OMC en 2001.

Los “servicios” cubren una amplia gama de actividades, desde el transporte, las telecomunicaciones, construcción, venta al por menor, ingeniería, suministro de energía, distribución del agua, contabilidad, *marketing*, publicidad, el sector bancario y de seguros, la conservación de la naturaleza, ocio, museos, educación, salud, los servicios fúnebres y mucho más. El AGCS los enumera a todos ellos como mercancías, determinando que cualquier aspecto de la actividad humana pueda estar sujeto a negociaciones comerciales a puerta cerrada.

Sin embargo, el AGCS les permitió a los países elegir cuáles servicios querían liberalizar, y los comprometió con las disciplinas y normas del acuerdo. A esto se le llama un “enfoque desde abajo”. Al mismo tiempo, el proceso de negociaciones con base en solicitudes y ofertas sigue poniendo a los países bajo presión para liberalizar tanto como sea posible. En contraste, durante las negociaciones del TISA, los países que participan tendrán que liberalizar “esencialmente todos los sectores y modos” de suministro de servicios, lo que según algunos ABAS significa un 90% de los servicios.

Por su parte, la Comisión Europea publicó un documento titulado *Servicios financieros*, el cual contiene una propuesta de la Unión Europea en el mar-

co del TISA. Este documento, redactado como informe técnico, fue distribuido en julio de 2013.⁵

El documento permite constatar que la tesis expuesta por la red “Nuestro mundo no está en venta” tiene una sólida base de sustentación, en el sentido de que el ACS pretende restringir la capacidad de los gobiernos para regular los servicios públicos que al ser privatizados dejarían de servir al interés de la sociedad. Particularmente en el caso de México, el ACS, en caso de ser acordado con base en las propuestas de la UE y EUA, profundizará la desregulación de la inversión extranjera en servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico y transporte marítimo, entre otros sectores.

Algunas de las propuestas clave de la Unión Europea están contenidas en los siguientes artículos:

Artículo 6: cada parte garantizará que los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte establecida en su territorio reciban el trato de nación más favorecida y trato nacional en lo referente a la compra o adquisición de servicios financieros por entidades públicas... en su territorio.

Artículo 8: Cada parte otorgará a los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte el derecho de establecer o ampliar en su territorio una presencia comercial, incluso mediante la adquisición de las empresas existentes.

Artículo 10: *a)* Cada parte procurará eliminar o limitar los efectos adversos significativos sobre los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte [...]; *a1)* otras medidas que, aun respetando las disposiciones del presente acuerdo, afectan negativamente a la capacidad de los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte para operar, competir o entrar en el mercado de la parte [...]; *b)* Con respecto a las medidas no discriminatorias a que se hace referencia en los párrafos *b1)* y *b2)*, una parte procurará no limitar o restringir el nivel actual de oportunidades de mercado ni las ventajas que ya disfrutaban los proveedores de servicios financieros de todas las otras partes [...] en el territorio de la parte, siempre que este compromiso no represente una discriminación injusta contra los proveedores de servicios financieros de la parte que aplica esas medidas.

⁵ *Ibid*, 11 de noviembre de 2015.

Artículo 13: Cada parte permitirá a los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte establecida en su territorio ofrecer en su territorio cualquier nuevo servicio financiero.

Una parte podrá determinar la forma jurídica a través de la cual se ofrezca el servicio y podrá exigir autorización para la prestación del servicio. Cuando se requiera dicha autorización, una decisión debe ser tomada en un plazo razonable y la autorización sólo podrá ser denegada por razones prudenciales.

Artículo 15: Bajo los términos y condiciones que otorguen trato nacional, cada parte otorgará a los proveedores de servicios financieros de cualquier otra parte establecida en su territorio acceso a los sistemas de pago y compensación administrados por entidades públicas, y a la financiación oficial y a las facilidades de refinanciamiento disponibles en el curso normal de los negocios habituales.

El informe de la Comisión Europea sobre la 14ª ronda de negociaciones del TISA, llevada a cabo del 6 al 13 de octubre de 2015,⁶ permite ratificar la tesis previamente expuesta de que para los países en vías de desarrollo que negocian el TISA, entre ellos México, este acuerdo significa una mayor desregulación y privatización de sectores estratégicos de sus economías; ello incrementaría de manera significativa el poder de las corporaciones multinacionales.

En el referido informe se expone que la 14ª ronda de negociaciones del TISA fue organizada y presidida por EUA.

La ronda incluyó discusiones de texto en capítulos horizontales y temáticos:

Servicios financieros

Telecomunicaciones, el comercio electrónico.

También se celebraron discusiones plenarios sobre:

- 1) Servicios financieros
- 2) Telecomunicaciones
- 3) Transporte
- 4) Servicios profesionales

⁶ En <www.Ec.europa.eu>, Informe de la Comisión Europea sobre la ronda de negociaciones del TISA del 6 al 13 de octubre de 2015, 29 de octubre de 2015, consultado el 11 de noviembre de 2015.

5) Servicios ambientales

6) Servicios de energía

Con el fin de avanzar más en las negociaciones, los participantes en el TISA acordaron un programa de rondas de negociación hasta abril de 2016. Dicho programa se centrará en los capítulos horizontales y temáticos más avanzados.

Servicios financieros

Se ha seguido avanzando en relación con algunas de las disposiciones derivadas del entendimiento de los compromisos en materia de servicios financieros, es decir, de lo relacionado con disposiciones sobre los derechos de monopolio y con servicios financieros nuevos en el territorio de una parte. También se examinaron las disposiciones en materia de transparencia y la concesión de licencias en el ámbito de los servicios financieros.

Telecomunicaciones, el comercio electrónico

En telecomunicaciones, los participantes tuvieron discusiones detalladas sobre el alcance de este capítulo, en particular sobre la interpretación de la noción de “servicios de comunicación pública” (qué tipo de operadores pueden ser considerados como proveedores de servicios de telecomunicaciones) y acerca del “acceso a las instalaciones esenciales”. Los participantes también hicieron un buen progreso en la discusión sobre el acceso a las “facilidades esenciales” (en qué medida y bajo qué condiciones pueden los nuevos participantes en el mercado utilizar la infraestructura de los operadores tradicionales para ofrecer sus servicios). Y expresaron el compromiso de seguir avanzando en este tema en las siguientes rondas de negociación.

Disposiciones institucionales

En los arreglos institucionales, los participantes discutieron cuestiones relacionadas con la adhesión de nuevos países al TISA, con la multilateralización del acuerdo y con la solución de controversias y el cumplimiento. Hubo consenso general sobre la necesidad de un procedimiento de adhesión abierta, predecible y transparente, así como de un mecanismo adecuado a la multilateralización del TISA. En la solución de diferencias de Estado a Estado, los participantes intercambiaron puntos de vista en cuanto a qué tipo de sistema se debe aplicar antes del TISA y por lo tanto antes que las Partes podrían hacer uso del sistema de solución de diferencias de la OMC.

El Departamento de Comercio de Estados Unidos, en un documento difundido en febrero de 2016 en su página de Internet,⁷ expone un detallado reporte de la reunión de ministros de países que están negociando el TISA (dicha reunión fue realizada del 31 de enero al 5 de febrero de 2016). A continuación se presenta un resumen donde se enumeran las ventajas para Estados Unidos de la negociación del TISA:

La industria de servicios es vital para la economía de EUA. Las industrias de servicios representan las tres cuartas partes de las industrias privadas de EUA, cuatro de cada cinco puestos de trabajo, y aproximadamente 30 % de las exportaciones de ese país. EUA tiene un superávit de más de 200 mil millones de dólares en el comercio de servicios en los últimos tres años. Y considerando que cada mil millones de dólares en exportaciones de servicios de Estados Unidos representan 7 000 puestos de trabajo, el comercio de servicios en expansión a nivel mundial desbloqueará nuevas oportunidades para los estadounidenses y apoyará nuevos puestos de trabajo.

En 2014, Estados Unidos exportó más de 710 000 millones de dólares en servicios transfronterizos, apoyando a 4.5 millones de empleos estadounidenses y dando como resultado un superávit comercial de 233 000 millones de dólares en servicios. Las principales exportaciones de servicios de Estados

⁷ En <www.ustr.gov>, consultado el 2 de marzo de 2016.

Unidos incluyen: viajes (177 000 millones de dólares), cargos por el uso de la propiedad intelectual (130 000 millones de dólares), servicios de transporte (90 000 millones de dólares), servicios financieros (87 000 millones de dólares), telecomunicaciones, informática y otros servicios de TI (36 000 millones de dólares), servicios de mantenimiento y reparaciones (22 000 millones de dólares) y servicios de seguros (17 000 millones de dólares).

Además, las filiales de empresas de EUA en países extranjeros proporcionaron más de 1.3 billones de dólares en los servicios en 2013 (últimos datos disponibles), incluyendo 559 000 millones de dólares en la Unión Europea. Las mayores ventas de servicios de empresas con mayoría de capital de EUA incluyen: comercio al por mayor (241 000 millones de dólares), finanzas y seguros (221 000 millones de dólares), servicios profesionales, científicos y técnicos (197 000 millones de dólares), servicio de información (incluida la edición, las imágenes en movimiento y grabación de sonido, telecomunicaciones, radiodifusión y procesamiento de datos) (181 000 millones de dólares), comercio al por menor (105 000 millones de dólares), servicios inmobiliarios y de alquiler (45 000 millones de dólares).

La Organización no gubernamental (ONG) “Red del Tercer Mundo”, en un análisis titulado “TISA: surgen ‘asimetrías bruscas’ en los niveles de ambición” y cuya fecha es 16 de abril 2015,⁸ expone que la propuesta de Estados Unidos es que los miembros del TISA deben ampliar la liberalización del acceso a sus mercados y el trato nacional en los servicios financieros. Evidentemente, esta postura se inscribe en la misma línea de propuestas de la Unión Europea previamente expuestas.

Además EUA propone que los participantes en el TISA tendrán que liberalizar transporte marítimo, aviación comercial y lanzamiento y transporte espacial (incluidos satélites) que incluyan alguno o la totalidad de los siguientes elementos: las mercancías objeto de transporte, el vehículo que transporte las mercancías y cualquier responsabilidad que surja de los mismos. Además ha

⁸ En <agendaglobal.redtercermundo.org.uy>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

incluido en su propuesta los compromisos de los miembros del TISA para permitir la realización de servicios de pago electrónico.

Estados Unidos sostiene que cada parte otorgará a los proveedores financieros de cualquier otra parte el derecho a establecer o ampliar en su territorio, incluso mediante la adquisición de empresas existentes, instituciones financieras sujetas a las condiciones, limitaciones y requisitos señalados en la respectiva lista de compromisos.

La propuesta de Estados Unidos también va dirigida a países donde ciertos “privilegios de monopolio” se otorgan a los operadores de servicios financieros. Washington insistió en que “los derechos de monopolio” deberán eliminarse o reducirse.

Otra área de controversia en la mira de Estados Unidos es “servicios financieros adquiridos por las Entidades Públicas [empresas comerciales del Estado]”. Washington pidió a cada miembro del TISA “garantizar que a un proveedor de servicios financieros de otra Parte establecidas en su territorio se le conceda el trato de nación más favorecida y trato nacional en cuanto a la compra o adquisición de un servicio financiero por parte de entidades públicas de la Parte en su territorio”.

Existe un importante precedente de un país, Uruguay, donde el gobierno decidió, a principios de septiembre de 2015, abandonar las negociaciones del ACS. En un artículo de Roberto Bissio (director del Instituto del Tercer Mundo, con sede en Montevideo, Uruguay) publicado en el sitio de Internet de la RED del Tercer Mundo el 18 de septiembre de 2015,⁹ se expone:

El lunes 7 de septiembre de 2015, justo una semana antes de la fecha límite para la presentación de ofertas nacionales de liberalización de servicios, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez decidió abandonar las negociaciones plurilaterales cuasi secretas para un Acuerdo sobre Comercio de Servicios TISA. Este anuncio es consecuencia de la decisión de la gobernante coalición de izquierda Frente Amplio, tomada dos días antes por amplia mayoría (117 votos contra

⁹ En <agendaglobal.redtercermundo.org.uy>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

22), contraria a que el país continúe en este proceso, iniciado por Estados Unidos y Australia con la Unión Europea como un actor clave también.

Los ministros de Economía, Danilo Astori, y de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, fueron los únicos miembros significativos del Frente Amplio que apoyaron al TISA. El Movimiento de Participación Popular votó en contra, a pesar de que su líder, José Mujica, era todavía presidente cuando Uruguay se unió a esas negociaciones en febrero pasado.

La coalición gobernante estudió el tema durante cuatro meses y antes de tomar su decisión pidió a todos los ministerios un análisis de cómo la apertura de los servicios afectaría sus agendas y los elementos que quisieran incluir en la “lista negativa” de servicios que no se liberalizarían.

Un enfoque de “lista negativa” significa que todos los sectores se liberalizan, salvo aquellos explícitamente excluidos. Un enfoque de “lista positiva” liberaliza sólo aquellos sectores o partes de un sector que se incluyen en una lista predeterminada.

El periódico uruguayo *La Diaria* publicó un resumen de los análisis ministeriales presentados al plenario del Frente Amplio por su presidente, Daniel Marsiglia. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considera que algunos de los requisitos del TISA estarían en contradicción con las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que Uruguay ha firmado y, por tanto, deben considerarse como ley nacional.

El Ministerio de Industria, Energía y Minas informó a la coalición de gobierno que el TISA implicaría riesgos para las políticas de telecomunicaciones de Uruguay. Desde que la ley de privatización fue derogada por referéndum en 1992, la telefonía fija, la generación y distribución de energía eléctrica, la única refinería de petróleo del país y todos los servicios de agua y saneamiento están a cargo de empresas estatales. Además, los bancos de propiedad estatal, si bien compiten con los privados, tienen tres cuartas partes de los depósitos, mientras que la compañía de seguros estatal controla alrededor de la mitad del mercado.

Mientras tanto, la empresa de telefonía celular móvil estatal tiene el doble de suscriptores que sus dos competidores extranjeros juntos. La política de telecomunicaciones que el TISA desafiaría ha permitido que Uruguay tenga

una red de telefonía 100 % digitalizada y que todos los niños en edad escolar cuenten con acceso gratuito a Internet, como parte de la política de una computadora por niño, que Tabaré Vázquez comenzó en su presidencia anterior.

La red: “Nuestro mundo no está en venta” expuso en el estudio previamente reseñado las siguientes conclusiones sobre el TISA:¹⁰

El TISA no incluirá cláusulas que dispongan que las inversiones extranjeras en servicios sólo podrán efectuarse si benefician el interés público, o que las empresas privadas tendrán que rendir cuentas de que están cumpliendo con las metas de desarrollo cuando participan en un proyecto público específico. En su lugar, les dará a las empresas extranjeras más “derechos a obtener lucro”. Debido a la competencia, el empleo y los derechos laborales podrían sufrir un serio deterioro. Los inversores extranjeros obtendrán protecciones contra los que crean reglamentaciones restrictivas del comercio (no importa si éstas fueron diseñadas para proteger el medio ambiente, la salud, seguridad, estabilidad financiera e interés público). Las corporaciones quizás podrán defender sus “derechos a lucrar” demandando directamente a los países, si la propuesta de incluir un mecanismo de solución de diferencias inversor-Estados (que permitiría a las corporaciones llevar a gobiernos soberanos a juicios ante tribunales elitistas y secretos, compuestos de tres personas, en los cuales a veces evitan perder pero nunca ganan) queda consagrada en el TISA.

Muchos aspectos del TISA están todavía por determinarse. Sin embargo, los negociadores ya han acordado varios aspectos fundamentales, y hay fuertes indicadores sobre otros. Estos incluyen:

- 1) Los participantes tendrán que liberalizar “esencialmente todos los sectores y modos” de suministro de servicios, y se presionará a los países para que excluyan unos pocos de sus listas de compromisos (ampliando en gran medida la cobertura del AGCS actual).

¹⁰ En <Ourworldisnotforsale.org>, “¿Un Acuerdo Internacional sobre el Comercio de Servicios? (TISA), Por qué este acuerdo de libre comercio de servicios es peligroso para la democracia, el desarrollo y el interés general”, consultado el 11 noviembre de 2015.

- 2) Todos los proveedores extranjeros y sus productos recibirán “trato nacional”, excepto aquellos especificados en la lista de excepciones (una desviación sería de la estructura del AGCS).
- 3) Se pretende “multilateralizar” el acuerdo una vez concluido. Esto significa que los demás países sufrirán presiones de las naciones neoliberales para sumarse a la estructura [...] establecida.
- 4) Uno de los principales reclamos de EUA es la obligatoriedad, lo que muy probablemente significa que se incluya el mecanismo de “solución de diferencias inversionista-Estado”.

Las nuevas disciplinas y reglamentaciones probablemente incluyan una cláusula de “paralización” que evitará que se introduzcan nuevas reglamentaciones supuestamente restrictivas de la liberalización en el sector servicios. Además, podría incluir una cláusula de “trinquete”, que significaría que cualquier medida reglamentaria que fuese eliminada autónomamente en el futuro por ser considerada discriminatoria, quedaría automáticamente excluida del acuerdo TISA (o dicho de otro modo, su eliminación pasaría automáticamente a formar parte del acuerdo TISA).

En relación con la OMC, los participantes la notificarán a través del artículo 5 del AGCS. Por eso debería considerárselo un TLC de servicios muy radical. Los países participantes han acordado este mecanismo para evitar que los países no-participantes lo bloqueen dentro de la OMC.

Los miembros del TISA intentarán presionar a los países con quienes ya tienen o están negociando TLC bilaterales o regionales, así como acuerdos de asociación económica, para que “armonicen” sus políticas de servicios, lo que añadiría presión sobre los demás países.

La democracia se erosiona cuando las decisiones sobre sectores importantes, como los servicios financieros (incluyendo banca, contabilidad, seguros, etcétera), venta al por menor, transporte, telecomunicaciones y turismo, son transferidas de los ciudadanos, asociaciones locales y la jurisdicción municipal, provincial, regional o estadual a unos negociadores “comerciales” que no rinden cuentas a nadie y que continuamente desregulan y priorizan las ganancias de las grandes empresas. Basta reflexionar sobre el impacto que tuvo la desregulación del sector financiero en la expansión de las consecuencias de

la crisis económica mundial, y cómo esto se ha traducido en sufrimiento para el pueblo como resultado del desempleo y la austeridad, para darse cuenta de que una sólida reglamentación del sector financiero es totalmente esencial para evitar otra crisis futura.

El desarrollo está en peligro cuando los servicios esenciales, como salud, suministro de agua y energía, distribución postal, educación, transporte público y otros, quedan en manos de corporaciones extranjeras que sólo quieren ganancias y no prestar servicios en beneficio de los ciudadanos del país. Hay numerosos ejemplos que dan cuenta de cómo al privatizarse los servicios públicos las corporaciones extranjeras empezaron a aumentar los precios.

El investigador Ben Beachy, que trabaja para el observatorio ciudadano sobre la globalización del comercio internacional (Public Citizen Global Trade Watch), con sede en Washington, ha elaborado un completo informe en el que pasa revista a las 10 mayores amenazas que representa el TISA. La versión íntegra de este texto titulado *TISA Analysis of Annex on Financial Services* fue publicado por wikileaks.¹¹ El portal de noticias <actualidad.rt.com> resumió en los siguientes términos este análisis:¹²

- 1) *Restringir las medidas equitativas para minimizar riesgos financieros.* Las reglas de “total acceso al mercado” que impone el TISA se contraponen a todas las regulaciones financieras de sentido común que se aplican de manera simétrica a empresas nacionales y extranjeras. Una de esas reglas deja a los gobiernos vulnerables ante demandas de las corporaciones ante tribunales de arbitraje extrajudiciales, simplemente por intentar limitar los arriesgadísimos derivados que, precisamente, generaron la anterior crisis global.
- 2) *Permitir el tráfico de datos sensibles de los consumidores.* Aunque los gobiernos se preocupan cada vez más por la sustracción y el mal uso de datos personales, como en el caso de los escándalos del espionaje político e industrial de comunicaciones por parte de la Agencia de Seguridad Nacional esta-

¹¹ En <www.wikileaks.org>, consultado el 3 de marzo de 2016.

¹² En <www.actualidad.rt.com>.

dounidense, el TISA permitirá a las corporaciones financieras exportar todos los datos personales de los consumidores más allá de sus países, dándoles la opción de almacenarlos en paraísos fiscales para evadir las inspecciones tributarias o situarlos en países donde no se respeta la confidencialidad ni la protección de datos (personales).

Estas cláusulas del TISA estarían también violando y contraviniendo las actuales leyes de protección de datos de la Unión Europea y de muchos otros países firmantes del tratado.

- 3) *Forzar a los gobiernos a anticipar todas sus futuras regulaciones.* El TISA incluso prohíbe las reglamentaciones equitativas si “inadvertidamente modifican las condiciones de competencia” en detrimento de los intereses de las grandes multinacionales, y obliga a los gobiernos a cumplir la casi imposible tarea de predecir todas las posibles regulaciones financieras.
- 4) *Prohibir indefinidamente cualquier nueva regulación financiera.* Los gobiernos firmantes se comprometen a no aplicar nuevas medidas de política financiera que, de alguna forma, limiten la desregulación absoluta establecida por el TISA. Todas las excepciones contempladas en el acuerdo afectan exclusivamente a las normas que ya están en vigor, de forma que se crea un efecto llamado de “trinquete” (*ratchet*, en inglés) por el que ya no se puede dar marcha atrás a la liberalización de productos financieros.
- 5) *Prohibir los controles de capital dirigidos a paliar la crisis.* Tras el colapso de 2008 surgió un consenso internacional entre los economistas acerca de la necesidad de mitigar la crisis con controles de capital, que no son otra cosa que regulaciones para limitar los flujos masivos de dinero especulativo de alto flujo hacia o desde un país, a fin de impedir la especulación a gran escala. Hasta el FMI, que en los años noventa instaba a todos los gobiernos a eliminar los controles de capital, reconoció en 2012 que la Recesión Global había demostrado que son necesarios para evitar las crisis financieras mundiales.
- 6) *Exigir la implementación de productos financieros aún no existentes.* Los Estados suscritos al TISA sólo podrán limitar la creación de nuevos y complejos pro-

ductos financieros, como los *Credit Default Swaps*,¹³ cuya falta de regulación hasta 2008 hizo estallar la crisis en EUA, si demuestran previamente su peligrosidad, algo prácticamente imposible. Todos esos inventos financieros, desarrollados para maximizar y acelerar los beneficios especulativos, sólo demuestran ser dañinos cuando ya han estado operando sin control y han generado graves pérdidas públicas y privadas.

- 7) *Aceptar las reglas financieras vigentes en otros países.* El TISA pretende que las multinacionales financieras queden exentas de cumplir las normativas de un país en el que entren a operar si sus actividades están permitidas en su país de origen (por ejemplo, EUA), un proceso conocido como “reconocimiento”.
- 8) *Permitir a las corporaciones el bloqueo de nuevas regulaciones.* El Anexo de Servicios Financieros del TISA contiene una cláusula que prevé que los gobiernos publiquen de antemano los borradores de las normativas o reglamentos, obligándolos a aceptar un debate legal previo a su entrada en vigor, dando pie a las multinacionales a desplegar su arsenal de *lobbies* y burós de abogados para evitar su aplicación.
- 9) *Prohibir las preferencias bancarias nacionales para los contribuyentes.* Los gobiernos firmantes no podrán establecer preferencias para instituciones bancarias o compañías de sus propios países, ni siquiera con la intención de garantizar los fondos de pensiones o de estabilidad de sus contribuyentes, para asegurar su disponibilidad y rentabilidad.
- 10) *Dejar a los gobiernos sin defensa legal para sus regulaciones.* El lenguaje adoptado por el TISA en cuanto a las “medidas prudenciales” adoptadas por los gobiernos para proteger la estabilidad financiera de sus mercados, reproduce casi palabra por palabra el empleado en el acuerdo GATS, a pesar de

¹³ Los Credit Default Swaps, conocidos por sus siglas en inglés “CDS”, son contratos a través de los cuales, a cambio del pago de una determinada cantidad al vendedor del CDS, el tenedor de un crédito o título compra “protección” frente a la posible insolvencia en la recuperación del activo de referencia. Se trata de derivados financieros similares a los seguros (pago de una “prima” a cambio del aseguramiento de un riesgo). Los CDO son títulos financieros garantizados por deuda o colateralizada mediante deuda (en inglés Collateralized Debt Obligation o CDO). Son productos financieros respaldados por activos financieros.

que los juristas llevan años denunciando que deja a las administraciones públicas sin herramientas legales para defender sus regulaciones.

En resumidas cuentas, estas cláusulas harían que los Estados queden desarmados e impotentes frente al poder ilimitado de las compañías financieras internacionales.

Conclusión

La política económica de México está condicionada por regulaciones y normas establecidas en la Organización Mundial de Comercio, el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM). Estos acuerdos comerciales profundizaron los procesos de apertura comercial y desregulación del sector financiero y de la inversión extranjera iniciados en la década de los ochenta del siglo xx, y han limitado el campo de acción de las estrategias de política económica con carácter anticíclico, lo que acentúa la volatilidad económica e impide establecer medidas efectivas regulatorias que aminoren los efectos adversos de las fluctuaciones de la economía internacional.

Esto acentuó la vulnerabilidad de la economía mexicana y su subordinación a los ciclos económicos internacionales y, particularmente, a los ciclos económicos de Estados Unidos de América.

El modelo económico aplicado en México a partir de 1982 se consolidó con el TLCAN, el cual si bien permitió un auge en los intercambios comerciales de los tres países miembros, ha tenido un impacto negativo en términos de generación de empleos, mejoramiento salarial y condiciones sociales de la mayoría de la población.

Con el TLCAN se fortalecieron las políticas de ajuste estructural y se aceleraron los procesos de privatización de empresas públicas y de apertura comercial, profundizando la dependencia económica respecto de la dinámica de la economía internacional y, particularmente, de la estadounidense, subordinando el entorno macroeconómico a los ciclos económicos de Estados Unidos. El TLCAN fortaleció la política de desregulación de la inversión extranjera y otorgó un trato aparentemente de iguales a países con profundas asimetrías.

Durante muchos años los inversionistas extranjeros y empresas multinacionales han presionado para que las autoridades mexicanas amplíen la desregulación pactada en los acuerdos regionales (TLCUEM y TLCAN) y multilaterales (OMC). Desde hace varias décadas las áreas prioritarias de inversión de empresas transnacionales estaban puestas en los siguientes sectores: petroquímicos básicos, energía eléctrica, gas natural y petróleo; aeropuertos, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y sector financiero.

Las reformas constitucionales que privatizaron la generación de energía eléctrica, el petróleo (extracción, refinación y comercialización de hidrocarburos) y la petroquímica, y abrieron estos sectores a la inversión extranjera —reformas aprobadas por la mayoría del Congreso de la Unión de México a iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto—, constituyen la base para profundizar la privatización de sectores que anteriormente estaban reservados para su explotación al gobierno federal mexicano.

El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios —de ser aprobado por los países en vías de desarrollo, entre ellos México— acentuará la desregulación y privatización de sectores estratégicos de sus economías. Particularmente en el caso de México, el ACS —de ser acordado con base en las propuestas de la UE y EUA— profundizará la desregulación de la inversión extranjera. Esto se reflejará en una acentuada volatilidad económica y dificultará el establecimiento, en las áreas que incluye el referido acuerdo (servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte, servicios ambientales, servicios de energía, entre otras), de políticas regulatorias que aminoren los efectos adversos de las fluctuaciones de la economía internacional.

Contrariamente a lo establecido en el TLCAN y en las propuestas en vías de negociación del ACS, amplios sectores sociales de México, sindicatos, organizaciones campesinas, ONG y profesores universitarios sostienen que se requiere la renegociación del capítulo XI del TLCAN:

- 1) Revisión del capítulo XI del TLCAN, que otorga el Trato Nacional e impide la fijación de “requisitos de desempeño”, ya que ello limita las posibilidades de instrumentar políticas de fomento económico, de desarrollo industrial y regional vinculadas a la regulación de la inversión extranjera.

- 2) La inversión extranjera debe ser regulada por el Estado mexicano precisamente para que cumpla un papel positivo en el desarrollo nacional. Deben instrumentarse mecanismos para que la inversión extranjera tenga un efecto de arrastre sobre el resto de la economía con la consiguiente generación de empleos directos e indirectos.
- 3) La inversión extranjera orientada y regulada puede ser un instrumento para ir disminuyendo las asimetrías existentes entre los países.
- 4) Todo ello implica no otorgar trato nacional indiscriminado a la inversión extranjera. No se debe tratar como iguales a quienes no son iguales. Atraer inversión extranjera como complemento de la nacional, supone lograr alianzas internacionales entre los países en desarrollo para evitar una competencia desleal por las inversiones.

En lo referente al Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, mi punto de vista es que el gobierno federal de México, en defensa del interés nacional y con el fin de mantener facultades regulatorias en materia del comercio internacional de servicios e impedir el control transnacional de estos sectores, debería seguir el ejemplo de Uruguay y abandonar las negociaciones del ACS.

Bibliografía

- Beachy, Ben (2015), “TiSA Analysis of Annex on Financial Services”, en *Public Citizen’s Global Trade Watch*, en <www.actualidad.rt.com>.
- Bissio, Roberto (2015), director del Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, Uruguay, en <www.agendaglobal.redtercermundo.org.uy>, consultado el 11 de noviembre de 2015.
- Calderón Salazar, Jorge (2015), “20 años del TLCAN. Su impacto en balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana”, M. A. Porrúa librero-editor /Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en la colección Conocer para Decidir, México.
- Del Cueto, Roberto, y Antonio Espinosa (2005), “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la extranjerización del sistema bancario mexicano”, en Jorge Witker (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de Amé-*

rica del Norte, evaluación jurídica: diez años después, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 252, México.

Departamento de Comercio de Estados Unidos, “Reporte de la reunión de ministros de países que están negociando el TISA realizada del 31 de enero al 5 de febrero de 2016”, febrero de 2016, en <www.ustr.gov>, consultado el 2 de marzo de 2016.

Informe de la Comisión Europea sobre la ronda de negociaciones del TISA del 6 al 13 de octubre de 2015, documento fechado el 29 de octubre de 2015, en <www.Ec.europa.eu>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

Nuestro mundo no está en venta, “¿Un Acuerdo Internacional sobre el Comercio de Servicios? (TISA) Por qué este acuerdo de libre comercio de servicios es peligroso para la democracia, el desarrollo y el interés general y ¡Debemos Pararlo!”, marzo de 2014, en <www.Ourworldisnotforsale.org>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

Red del Tercer Mundo, “Asimetrías agudas en niveles de ambición surgen en conversaciones TISA”, 16 de abril de 2015, en <www.agendaglobal.redtercermundo.org.uy>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

“TISA: Frequently asked questions”, en Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade, disponible en <<https://dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/tisa/Pages/trade-in-services-agreement-frequently-asked-questions.aspx>>, consultado el 6 de febrero de 2016 y el 2 de marzo de 2016.

“TISA-U.S.CONFIDENTIAL Information MODIFIED HANDLING AUTHORIZED”, en WikiLeaks, Annex [X] Financial Services, consolidación de propuestas de textos a partir del 14 de abril del 2014, disponible en <www.wikileaks.org>, consultado el 3 de marzo de 2016.

SEGUNDA PARTE

ESTRATEGIAS REGIONALES Y BILATERALES

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA MINERÍA EN MÉXICO Y SUS REPERCUSIONES EN EL MEDIO AMBIENTE

*Ma. Antonia Correa Serrano**

Introducción

En el primer decenio del presente siglo México retomó su papel de exportador de minerales, con lo cual el sector pasó a ocupar el cuarto lugar de la clasificación de los sectores de exportación, después de la industria automotriz, la electrónica y el petróleo. Metal Economics Groupen 2013 afirmó que en los últimos cinco años México se había convertido en el principal destino de inversión de las empresas canadienses en el sector minero. Sin embargo, las condiciones se han tornado adversas para el sector en los últimos cuatro años (2014-2017), debido a la caída en el precio de los minerales como consecuencia de la contracción de la demanda internacional y las malas condiciones del mercado, con lo cual la exploración y extracción mundial se ha reducido desde entonces. No obstante, América Latina mantiene el primer lugar en la atracción de inversión para la exploración minera, con Chile a la cabeza. México quedó en el segundo lugar después haber sido el primero en la región durante 10 años (*Anuario estadístico de la minería mexicana*, 2015).

* Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Contacto: <acorrea@correo.xoc.uam.mx.>.

La extracción de los minerales en México ha sido motivo de una fuerte oposición por parte de las comunidades rurales, tanto por la defensa de los recursos naturales como por las externalidades negativas que dicha extracción genera sobre el medio ambiente. Ello es resultado del carácter permisivo de las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente. Esta excesiva tolerancia se manifiesta en:

- 1) la ausencia de controles ambientales del lado mexicano;
- 2) la no aplicación de la Ley de Medio Ambiente;
- 3) la falta de coordinación entre las instituciones y los gobiernos locales, y
- 4) la ausencia en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de una norma trilateral que reduzca las posibilidades de aprovechar a México para inversiones altamente contaminantes, debido a la flexibilidad en la aplicación de las leyes de medio ambiente.

La diferenciación en la legislación de medio ambiente genera ventajas comparativas para la localización de las empresas mineras tanto de Canadá como de Estados Unidos. De ahí que el acuerdo trilateral genere privilegios para las empresas de los países miembros; sin embargo, no establece una norma trilateral sobre protección del medio ambiente que tenga que ser acatada por las empresas y sancionada en el seno del TLCAN, como sí sucede con el comercio¹ y las inversiones.²

Las diferencias en la legislación ambiental en los países de América del Norte dotan a México de una ventaja comparativa para las inversiones contaminantes, como los proyectos mineros. Las ventajas comparativas para los

¹ El capítulo XIX del TLCAN establece la solución de controversias para el comercio de bienes cuando se trata de dumping y medidas compensatorias, e incluye la salvaguarda del sistema de revisión de los paneles (artículo 1905), el sistema institucional de consulta sobre leyes y procedimientos en materia de antidumping y cuotas compensatorias. Treviño, en <<http://www.juridicas.unam.mx>>.

² De ahí que a nivel regional exista un vacío jurídico en términos de la protección ambiental, aun cuando el TLCAN introdujo el Acuerdo paralelo sobre medio ambiente; sin embargo, estos principios no son normativos y delegan a cada país el establecimiento de su propia legislación ambiental.

inversionistas radican no solamente en la flexibilidad de la aplicación de la ley ambiental sino también en las diferencias salariales y en el pago de impuestos, así como en la menor cantidad de trámites administrativos en México respecto de Estados Unidos y Canadá, a pesar de la reforma tributaria al sector minero en 2014, tal y como se verá en este capítulo.

El objetivo del trabajo es mostrar cómo la incompatibilidad entre la Ley de Medio Ambiente y las facilidades de la normatividad de inversiones en el capítulo 11 del TLCAN, han estimulado la inversión extranjera directa (IED) en el sector minero, toda vez que la legislación nacional abre el sector a la participación de inversionistas privados. Por ello en este trabajo se asume que la inversión en el sector minero en México seguirá creciendo, aun cuando los precios de algunas materias primas sigan cayendo. Esto se debe, por un lado, a que en México se extraen principalmente metales preciosos como el oro y la plata, cuyo precio se mantiene en los mercados internacionales, y por otro lado, a que la legislación mexicana ofrece ventajas comparativas en términos de costos y debido a la flexibilidad en la aplicación de la Ley de Medio Ambiente.

El trabajo está estructurado en su primera parte en función de la importancia económica del sector minero en México, la cual se debe a tres razones: su participación en el producto interno bruto (PIB), la generación de empleo y las exportaciones, así como a los principales productos que se extraen. En la segunda sección se estudia la participación de la IED en la minería a partir de la apertura del sector y el incremento de la demanda externa. En la tercera sección se analizan sus efectos en el medio ambiente como consecuencia de las oportunidades de inversión y las diferencias en los impuestos en los países miembros del TLCAN.

Industria minera en México

La minería en México es una de las industrias que han tomado auge en el presente siglo, con la extracción de minerales como el oro, la plata, el zinc y el plomo, principalmente, y con una alta participación de las empresas canadienses,

que concentran 80 % de los proyectos mineros en el país (Metals Economics Group, 2013) y 67.8 % del total de la IED en dicho sector.

Con el incremento de los precios internacionales de los minerales, México se posicionó en el periodo 2002-2014 como el principal productor mundial de plata, con una capacidad de producción de cinco millones de kilogramos en 2014 y una participación de 18 % en el total mundial, seguido de China con el 16.1 %, Perú con 14. 2 % y Australia con 7.3 %. La producción de oro ha seguido esta tendencia de crecimiento a partir de 2009 y ya en 2015 sobrepasaba la producción de plata, al generar alrededor de seis millones de kilogramos (Cámara de la Industria Minera de Exportación, 2015, y Banco de Información Económica del Inegi).

La riqueza mineral de México lo ubica entre los 10 primeros lugares en 16 de los minerales; es el segundo productor de bismuto y fluorita, el tercero de celestita y wollastonita, el cuarto productor de plomo y el sexto de zinc. De igual manera, se mantiene en el séptimo lugar como productor de oro, y el décimo en producción de cobre.³ Este auge del precio de los metales ha llevado a México a la recuperación de la minería como una actividad importante, tal y como lo fue en la época de la Colonia,⁴ tanto para los inversionistas como para el sector exportador. De ahí que el sector minero en México esté conformado

³ Los usos del bismuto son diversos: en tuberías de agua, galvanización, semiconductores y siderurgia, entre otros. La fluorita se caracteriza por sus usos en la producción de fluorocósmicos, producción de acero y aluminio. El plomo se usa para baterías de automóviles, baterías para equipo de cómputo y de telecomunicaciones. El oro, además de la joyería, se utiliza para electricidad y electrónica, mientras que el zinc y el cobre son utilizados en la construcción, electricidad, electrónica, maquinaria y equipo, entre otros (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo de 2014, Programa de Desarrollo Minero, Prodemin, 2013-2018).

⁴ Las condiciones geológicas del país hicieron que en la época de la Colonia la minería fuese el motor de la actividad económica, y a partir de ella se organizaron los caminos reales y de arriería, mismos que en la época del porfiriato definirían la red ferroviaria del país, altamente asociada con la economía minera. “Además, hasta antes del periodo revolucionario del siglo pasado, alrededor de la minería y de las sociedades que se originaron en función de ella florecieron a nivel regional espacios agropecuarios y comerciales, algunos de los cuales aún perviven, con las modificaciones inducidas por las coyunturas económicas que marcaron diferentes momentos clave del siglo xx” (Sánchez, 2010: 98).

principalmente por empresas de capital extranjero con una participación de 70 % en el total y 30 % de empresarios mexicanos.

No obstante, el sector sólo participa con el 4.9% en el PIB industrial y con alrededor de 1.9 % del PIB nacional, con una participación de apenas 1 % en el empleo total en el periodo de mayor crecimiento de la extracción minera (2005-2014). Esta baja participación en el empleo total se explica por el carácter temporal de la actividad minera. En 2014, el sector mantuvo 340 817 plazas, con remuneraciones 41 % superiores al promedio nacional. Se estima que además la industria genera 1 millón 700 mil empleos indirectos.⁵

Por todo ello la minería, aun cuando no mantiene el papel protagónico del siglo XIX, sigue teniendo un lugar importante en la economía de muchos de los territorios del país, debido a que representa la única opción de sustento familiar, como consecuencia de la falta de desarrollo de otras actividades económicas. Sin embargo, la minería ha pasado por distintas transformaciones que tienen que ver con las modificaciones en la legislación desde la década de los ochenta. Se pasa de la pequeña y mediana empresa del Estado, a la gran empresa privada, cuyas innovaciones tecnológicas incidieron en la contracción de la demanda de empleo en el sector.

El paso de la pequeña y mediana empresa a la gran empresa implicó la mayor participación de la inversión privada en el sector; sin embargo éste siguió al amparo del gobierno mexicano, lo cual generó un alto costo para el país, debido a su rescate por parte del Estado en épocas de baja producción, y la devolución del sector a la iniciativa privada una vez fortalecido. Por ejemplo, el Grupo Minero México, conformado por inversionistas mexicanos, adquirió las acciones de la empresa American Smelting and Refining Company (Asarco, por sus siglas en inglés) con la ayuda del Estado a través de la Comisión de Fomento Minero, Nacional Financiera, Financiera Bancomer y el Fideicomiso Banco Nacional de México; el precio de dichas acciones resultó en una deuda del gobierno mexicano de 80 millones de dólares con el Chase Manhattan Bank y el First National City Bank (Basave, 1996: 185).

⁵ Véase <www.camimex.org.mx>, 2015.

Las concesiones al sector privado significaron que alrededor de 6.6 millones de hectáreas de reservas mineras se pusieran a disposición del Grupo Peñoles, Grupo Minero México y Grupo Carso, los cuales aprovecharon la venta de empresas paraestatales; ello implicó que alrededor de 98 % de las reservas federarles fuesen concesionadas a los tres principales consorcios mineros del país, con lo cual éstos se repartieron las zonas geológicamente ricas (Basave, 1996: 185). Estas zonas están situadas principalmente en las entidades federativas del norte y centro norte del país, para las cuales la producción minera representa un alto porcentaje del valor agregado total en ellas, como es el caso de Sonora (35 %) y Zacatecas (21 %)⁶ (Banco de Información Económica [BIE] del Inegi).

Por ello el empleo en dicha industria también se concentra en estas entidades federativas, donde la producción ha ido en aumento. A nivel nacional se pasó de 5 000 millones de dólares en 2005 a alrededor de los 24 000 millones de dólares en 2013, año en que alcanzó su máximo de producción, con un descenso en los dos siguientes años hasta situarse en 22 000 millones de dólares en 2015; sin embargo, como ya se anotó, alrededor de 55 % del total de la producción del sector se concentra en metales preciosos, seguida de metales industriales no ferrosos y metales y minerales siderúrgicos⁷ con una alta participación de inversionistas extranjeros, principalmente canadienses.

⁶ La producción nacional de oro se concentra en el estado de Sonora con una participación del 29.66 %, Zacatecas con 23.08 % y Chihuahua con el 16.87 %; con tres cuartas partes del total, las tres principales minas nacionales productoras de este metal se localizan en estos estados: Goldcorp, la principal, seguida de Fresnillo plc. y Minera Frisco. Por su parte, la producción nacional de plata se concentra en tres entidades federativas que producen el 72.04 % de la producción total. Zacatecas produce el 41 %; Chihuahua el 16.89 %, y Durango el 14.15 %. La principal mina nacional productora de este metal es Fresnillo plc., seguida de Goldcorp con Peñasquito, y Pan American Silver con La Colorada, localizadas en este estado de Zacatecas. En cuanto a la producción de cobre, 78.42 % de la producción nacional se concentra en el estado de Sonora, seguido por Zacatecas y San Luis Potosí (Anuario estadístico de la minería mexicana [Prodemin 2013-2018]).

⁷ Véase <www.inegi.org.mx>.

Inversión extranjera directa en el sector minero

La participación de la IED en el sector minero se hace presente en el último decenio, aun cuando el sector se abrió a la participación privada con la modificación del Artículo 27 de la Constitución en 1993⁸ y con la nueva Ley de Inversión Extranjera Directa, del mismo año. Las facilidades que se otorgaron a los inversionistas en la nueva legislación, que sustituyó a la de 1973, modificó el porcentaje de coinversión de 51 % capital nacional y 49 % capital extranjero, y se aceptó a la inversión extranjera en 100 %. Igualmente se eliminaron procedimientos discrecionales que propiciaban incertidumbre al inversionista y se hizo patente la intención de brindar un trato nacional a la inversión extranjera directa ampliando los sectores y proporciones en que podían participar “aún y cuando, según lo dispuesto por la Constitución Política, había restricciones en sectores específicos reservados al Estado, a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros” (Correa, 2010).

De igual manera, se redujeron de 17 a sólo cuatro criterios de autorización de la IED por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a fin de incrementar la competitividad de la planta productiva del país. Los criterios de aceptación de inversión tienen que ver con el impacto en el empleo, la capacitación de los trabajadores, la contribución tecnológica y el cumplimiento de disposiciones en materia ambiental.

Este proceso de apertura se profundizó con el TLCAN, en cuyo capítulo 11 quedaron establecidos los criterios para la entrada de inversión originaria de los países miembros. Artículo 1102: trato nacional; artículo 1103: cláusula de nación más favorecida; artículo 1106: requisitos de desempeño; artículo 1109: transferencias; artículo 1110: expropiación y compensación, así como las medidas referidas al medio ambiente. Mediante el principio de trato nacional a los inversionistas de los países miembros se les otorga el mismo trato que a los inversionistas mexicanos; con la inclusión de la cláusula de nación

⁸ Ese año las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio mexicano, que hasta entonces fueron propiedad de la nación, pudieron ser transferidas a los particulares mediante cesión de derechos, constituyéndose la propiedad privada. Artículo 27 constitucional vigente.

más favorecida se mantiene el privilegio para los países miembros, ya que cualquier disposición otorgada a países no miembros del tratado se hará extensiva a los socios; además de que en términos de requisitos de desempeño no se les puede exigir a las empresas extranjeras ningún grado de integración nacional, más allá del contenido de integración regional establecido en las reglas de origen. Por otro lado, las empresas tienen la libertad de hacer hasta el 100 % de transferencias de utilidades y quedan amparadas frente a una expropiación mediante pago de los gobiernos (Correa, 2010). Sin embargo, en términos de medio ambiente no se estableció una normatividad regional, y el apartado en el capítulo de inversiones queda a nivel de recomendaciones, tal y como veremos posteriormente.

Sin embargo, las inversiones extranjeras en el sector no lograron flujos superiores a los 5 000 millones de dólares anuales en el periodo 2008-2013, lo que contrasta con el crecimiento de las exportaciones, ya que éstas fueron 3.5 veces superiores a la entrada de IED (30 000 millones de dólares) e incrementaron la participación de la metalurgia en el total. A partir de 2011, la industria minera se convirtió en el cuarto sector exportador, después de la industria automotriz, la electrónica y el petróleo, desplazando con ello al sector textil, que todavía en 2010 era el cuarto sector exportador (Correa, 2010).

Si bien la industria minero-metalúrgica ha cobrado importancia en el total de las exportaciones mexicanas, los productos mantienen un bajo nivel de transformación debido a que no se ha logrado el paso de materia prima a insumos industriales con encadenamientos productivos locales que incorporen un mayor valor agregado⁹ a las exportaciones. De ahí que si bien se ha incrementado la extracción minera en el país, el sector se caracterice como extractivo exportador, debido a que un amplio porcentaje de los minerales industriales exportados son materia prima, como es el caso del cobre, plomo y zinc, además del oro y la

⁹ El bajo valor agregado de las exportaciones es una característica del comercio mexicano, aun en los principales sectores de exportaciones de la manufactura, debido a que para exportar se requiere de grandes volúmenes de importación. La industria automotriz, principal sector de exportación, sólo genera 17 % de valor agregado, la electrónica 24 % y la minería tan sólo 7 % de valor agregado (www.inegi.org.mx/sistemas/bie).

plata, aun cuando México es considerado una de las economías más competitivas en el sector a nivel mundial. En 2014 se le otorgó el quinto lugar para invertir, sólo detrás de Canadá, Australia, Estados Unidos de América y Chile (Behre Dolbear, 2015).

Sin embargo, con la caída de los precios internacionales de las materias primas y los energéticos, la industria inició en 2015 una etapa de estancamiento que coincidió también con el nuevo régimen fiscal para la industria en 2014, que hasta entonces había mantenido un régimen de exención de impuestos a la concesión de las tierras, y un impuesto sobre la renta por debajo de los internacionales, incluso muy por debajo del que se paga en países mineros de América Latina, como Chile o Perú (*Mundo Minero*, 2013), aun con la reforma de 2014, en la cual se estableció un incremento de los impuestos y se incluyeron rubros como el de la comisión por extracción. Ello ha detonado el descontento de los inversionistas, tal y como se ve expresado en los *ranking* que presenta la Cámara de la Industria Minera de Exportación (Camimex, 2015). Véase Cuadro 1.

CUADRO 1
Impuestos y regalías a la minería en América del Norte (2014)

País	ISR federal	ISR estatal	Utilidades	Comisión por concesión	Total	Salarios dls/hr
Canadá	18 %	16 %	Ninguna	17.5 %	51.5	26
Estados Unidos	35 %		Ninguna	12 %	47	25
México (2013) antes de la reforma	30 %		10		40	
México (2014) después de la reforma	30 %		10	7.5 %	47.5	2.6

Fuente: *Mundo Minero*, 15 de enero de 2013, Camimex 2015, Comisión para el dialogo de los pueblos indígenas, “SEGOB: el estudio de la minería en México, un análisis comparado”.

Según el indicador de régimen fiscal en 2014, Irlanda fue considerada el país con las mejores condiciones para invertir, Panamá se encuentra por arriba de Chile y Perú, como el mejor ubicado en Latinoamérica. México cayó treinta y dos posiciones más en 2014, que aunado a las cincuenta posiciones perdidas en 2013, se hundió hasta la posición 103 de 122 jurisdicciones. Para muchos especialistas, muy pronto Perú será catalogado en Latinoamérica como el mejor país para invertir, por encima de Chile, por factores como la optimización de la tramitación de permisos —uno de los obstáculos más citados para el desarrollo minero en ese país—, la simplificación de normativa en materia de permisos y un nuevo código ambiental para la minería, así como los beneficios tributarios que se anunciaron en 2014 y que ayudaron a las mineras a ser más competitivas (Camimex, 2015: 14-15).

En el caso de México, la reforma impositiva al sector minero en 2014 implicó una mayor carga fiscal. De enero a diciembre de 2014, la minería pagó por concepto de Impuesto Sobre la Renta 33 826 millones de pesos, cifra 34.8 % superior a la de 2013, como consecuencia del establecimiento del derecho especial de 7.5 % y el derecho extraordinario de 0.5 % a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, y el derecho adicional sobre minería, lo que implica pagar un 50 % más de la cuota estipulada por concesiones no exploradas o no explotadas durante dos años continuos. Por otro lado, el incremento de los impuestos y los nuevos derechos mineros generaron una recaudación de 2 589 millones de pesos. Esto ha llevado a las empresas a la generación de estrategias para disminuir gastos; dichas estrategias se han centrado en la reducción de inversiones en nuevos proyectos y en la selección de los proyectos más rentables o económicamente más viables, a fin de reducir el pago de derechos mineros por las hectáreas dadas en concesión (Camimex, 2015: 11-12).

Sin embargo, incluso con el incremento de impuestos en 2014, México ofrece ventajas comparativas para las mineras respecto de Canadá. Por ejemplo, la empresa canadiense Goldcorp, principal productora de oro en México (411 000 onzas en 2012), en su país se rige bajo la Ley de Impuestos Mineros de la Columbia Británica (Mineral Tax Act.) y de acuerdo con esta ley “tendría que pagar por la operación de la mina 2 % de su ingreso operativo, más 13 % de su ingreso neto acumulado adicional; dos impuestos sobre la renta (ISR),

uno provincial de 10 % y otro federal de 15 %” (Secretaría de Gobernación, 2012). Además debe cumplir con las reglas y protocolos ambientales, como el de Minería Sustentable elaborada por el gobierno federal y organizaciones civiles, que la obligan a aplicar programas de protección ambiental, desarrollo comunitario e inclusión laboral indígena, entre otros aspectos.¹⁰

Sumado todo ello a los bajos impuestos y a los bajos costos laborales respecto del país de origen, México mantiene una cantidad menor de trámites administrativos, lo que dota al país de una ventaja comparativa. De ahí que la IED en la extracción minera represente el 70 % del total; el restante 30 % es de empresarios locales, quienes también participan en los proyectos de exploración a nivel mundial. Los principales inversionistas extranjeros son Canadá (67.8 %), Estados Unidos (17.4 %) y China (4.3 %).¹¹

En los flujos anuales se puede observar la participación de China como tercer inversionista; sin embargo, si se toma en cuenta el acumulado, es el Reino Unido el que mantiene esta posición como inversionista individual y en coinversión con Canadá. De los 290 proyectos mineros en 2013, Canadá contaba con 205 de los mismos, seguido por Estados Unidos con 45. Este liderazgo canadiense se mantiene a nivel mundial, gracias a su trayectoria histórica de aprendizaje y especialización en el desarrollo tecnológico para la extracción;¹² dicha trayectoria fue posible debido a la protección del sector en la segunda mitad del siglo pasado bajo la Política Nacional Canadiense, que tuvo como objetivo la generación de encadenamientos productivos a partir de los recursos naturales, aprovechando tanto las importaciones como la inversión extranje-

¹⁰ En 2012 Goldcorp en México sólo tuvo que pagar el ISR, que además era acreditable gracias al Convenio de Eliminación de Doble Tributación, por lo que le fue posible acceder a créditos o exenciones fiscales con utilidad bruta superior a los 2 000 millones de pesos de sus 70 900 hectáreas concesionadas en Sonora, de las cuales sólo tuvo que pagar 5.70 pesos semestrales por hectárea (809 000 pesos en total), equivalentes a sólo el 0.039 % de sus utilidades netas (Secretaría de Gobernación, 2012).

¹¹ Véase <www.inegi.org.mx>, 2014.

¹² A nivel mundial, Canadá participa con el 14 % de los 11 400 millones de dólares destinados a la exploración, seguido de Australia con el 12 %. Estados Unidos, Chile y México mantienen cada uno el 7 % del total (Camimex, 2015: 12).

ra estadounidense para lograr un escalamiento tecnológico y un proceso de transformación en los minerales (Gutiérrez, 2000).¹³ El gobierno canadiense aprovechó su ventaja comparativa en cuanto a recursos naturales, y a partir de la IED de Estados Unidos generó un sector productor de maquinaria y equipo para la exploración, perforación y extracción de minerales, logrando una complementariedad en el sector minero, que se expresa en el liderazgo canadiense en la industria a nivel mundial, con una trayectoria tecnológica en el proceso total.

El liderazgo de los canadienses en el sector minero mexicano se vuelve exponencial con los bajos costos en mano de obra y la flexibilidad ambiental. Los costos de mano de obra siguen siendo un elemento importante para la competitividad internacional; mientras que en Canadá una hora de trabajo le cuesta al empresario alrededor de 26 dólares estadounidenses, además de los beneficios sociales, en México paga alrededor de 2.6 dólares, tal y como se vio arriba. Por otro lado, la ausencia de una legislación ambiental trilateral genera ventajas para las empresas de los países miembros del TLCAN, debido a la falta de transparencia en la concesión de tierras para la extracción por parte de algunas autoridades públicas mexicanas, aun cuando existe una legislación sobre medio ambiente que mantiene mecanismos de prevención del impacto ambiental.

Inversión minera y medio ambiente

El regreso a la extracción minera ha tenido sus efectos negativos sobre el medio ambiente en las zonas rurales de México, como consecuencia del inadecuado manejo de los desechos de metales y del drenaje ácido de mina; ello además de los derrames, las fugas y la emisión de gases contaminantes, lo cual ha

¹³ Canadá logró el liderazgo en el aluminio importando bauxita desde los países del Caribe para transformarla en dicho metal, que tenía un encadenamiento hacia adelante en la industria electrónica y automotriz, gracias al desarrollo tecnológico de hidroelectricidad (Gutiérrez, 2000: 101).

ocasionado daños a los ecosistemas circundantes y acumulación de desechos. Por ello las comunidades rurales no sólo sufren las distintas formas de despojo de sus territorios,¹⁴ donde se encuentran las mineras, sino que también reciben el impacto negativo sobre su entorno ambiental, causado por la explotación masiva de sus recursos. De ahí que según el Instituto Fraser, y de acuerdo con los indicadores políticos, económicos y sociales, México ocupe el lugar 53 de los 94 países evaluados: un lugar distante incluso de países como Botsuana, Namibia, Tanzania, Vietnam, Perú y Guatemala (Secretaría de Gobernación, 2012), lo que se contrasta con el lugar que ocupa cuando sólo se consideran las ventajas para invertir, tal y como se vio arriba. Ello revela las disparidades entre inversión y desarrollo, pese a que según sus promotores la apertura a la inversión privada en el sector minero sería un impulsor del desarrollo.

Los daños al medio ambiente tienen que ver con la contaminación del aire, las aguas y el suelo ya acaecida, o que puede producirse en el futuro. En los casos analizados por el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2014), se observa un patrón en el tipo de daño ambiental producido principalmente a fuentes de agua, sin descartar los daños a la atmósfera y a los suelos durante la realización de las actividades extractivas y en los procesos metalúrgicos.¹⁵

¹⁴ No es objeto de este trabajo hacer un recuento de las múltiples violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas donde se establecen las mineras. Sobre el tema existe una amplia bibliografía en la que se señalan los distintos casos de despojo (Rodríguez, 2013). Hoy en día es un tema que han recogido los organismos internacionales y varias instituciones intergubernamentales (Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, 2014).

¹⁵ Los daños a la atmósfera se producen durante la extracción y, sobre todo, durante procesos de hidrometalurgia, que implican el riego por aspersión de pilas de mineral con compuestos a menudo de alta toxicidad, como el ácido sulfúrico para la extracción de cobre, y el cianuro de sodio para la extracción del oro, entre otros. Por su parte, la contaminación de los suelos se genera por el derrame de metales pesados, la acidificación por acumulación y oxidación de sulfuros y drenaje ácido. Los daños a las fuentes de agua se producen por alteraciones en la dinámica fluvial, ocasionada por incorporación de partículas sólidas en la corriente, aumento de la carga de fondo y en suspensión, incremento en las tasas de sedimentación aguas abajo, así como por la pérdida de masas de agua por ocupación de lagos, embalses, bahías, y por va-

Los impactos de la actividad extractiva en los territorios se relacionan con la minería “a cielo abierto” y con la utilización de la técnica de lixiviación, que es un proceso de extracción altamente contaminante por la inyección de químicos como el cianuro. El 90% de la extracción de oro se hace con esta técnica, cuyo uso se está extendiendo como consecuencia de la intensidad en la extracción, lo que hace que los minerales se encuentren cada vez en capas más profundas. En 2015 existían unos 70 megaproyectos mineros en México, de los cuales 25 de ellos operaban a cielo abierto.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y algunas organizaciones civiles entre las que destacan la Red Interdisciplinaria de Investigadores de los pueblos indios de México y la Red Mexicana de Afectados por la Minería, entre muchos otros, afirman que “por cada gramo de oro producido, queda una tonelada de tierra con cianuro, arsénico, ácido sulfúrico, plomo y otros metales pesados, que por siglos contaminarán el aire y los mantos de agua [...] donde antes había ecosistemas complejos quedan cráteres enormes donde la flora y fauna no se regeneran”, además del alto consumo de agua que dicha extracción utiliza.¹⁶

La alta toxicidad de la extracción minera se torna más preocupante si se observa el alto crecimiento geográfico de la minería en el país, tanto por el daño ambiental como por sus efectos adversos a la salud humana, vegetal y animal, además de la afectación de los territorios de los pueblos indígenas. De ahí que la minería genere el 28% de las denuncias de violación a los derechos humanos por sector de actividad (Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, 2014).

Los principales estados productores de minerales se encuentran en la frontera norte, el norte centro y el centro del país. De ahí que las ciudades fronterizas se hayan visto afectadas por la emanación de gases tóxicos y metales pesados generados tanto por las minas de fierro como por las fundidoras de

riaciones en el nivel freático, variaciones en el régimen de recarga y modificaciones en el flujo subterráneo por efectos barrera, drenajes inducidos, infiltración restringida, modificación del relieve y deforestación (Lillo, en <www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564>).

¹⁶ Véase <www.ecoosfera.com>.

Sonora, Ciudad Juárez¹⁷ y Arizona, lo que ha sido objeto de controversias bilaterales entre las autoridades de Estados Unidos y México (Padilla, 2010), debido a que se pone en riesgo la flora, la fauna y los recursos naturales de la región (en especial el agua), lo que puede afectar la salud de los habitantes.¹⁸ En estudios realizados se observa que el plomo¹⁹ generado por las minas de oro en Zacatecas ha ocasionado muertes de infantes, debido a que rebasan las normas establecidas;²⁰ no obstante, continúan los altos niveles de contaminación por metales pesados generados por la extracción minera.

Según datos de 2004 y 2013, Chihuahua, Durango y Coahuila presentaron altos niveles de contaminación en suelo y agua por cianuro, mercurio y arsénico en toneladas por año, mientras que el Estado de México y San Luis Potosí presentaron contaminación de suelos. La situación para Coahuila se agravó al pasar de generar una tonelada por año de contaminación por arsénico en 2004 a 3.83 toneladas de cianuro en 2013, las cuales afectaron principalmente los mantos acuíferos; ello además del incremento de la contaminación del aire por bióxido de carbono y níquel. Durango siguió registrando contaminación de aire generada principalmente por el incremento de bióxido de carbono en 2013, mientras que Chihuahua redujo sus índices de contaminación. Por su parte, en 2013 el Estado de México incrementó la contaminación del agua generada principalmente por cadmio y mercurio, aun cuando sólo explota

¹⁷ La fundidora Asarco (American Smelting and Refining, Co.) genera residuos de plomo y desde 1983 se reporta contaminación en la sangre.

¹⁸ En los dos lados de la frontera México-Estados Unidos se violan los Acuerdos de Paz de 1983, firmados por Miguel de la Madrid y Ronald Reagan para proteger una zona de 100 kilómetros en ambos lados de la frontera (Padilla, 2010).

¹⁹ El plomo produce intoxicación aguda o acumulativa crónica en dientes y huesos, y se le asocia a alteraciones en el desarrollo del sistema nervioso central. La Organización Mundial de la Salud estima que entre 15 y 18 millones de niños en países en desarrollo sufren de daño cerebral permanente por el envenenamiento de dicho mineral (Maldonado *et al.*, <medioambiente.uaz.edu.mx>).

²⁰ No existe una norma sobre concentración de metales pesados en el suelo ni sobre emisión de metales pesados a la atmósfera. Sin embargo, existe una norma que establece límites máximos a la concentración de plomo en la atmósfera (Maldonado *et al.*, <medioambiente.uaz.edu.mx>).

minas de zinc,²¹ e incrementó mucho la contaminación del aire por bióxido de carbono, principalmente; dicha situación también se observa en San Luis Potosí con el incremento de la contaminación del aire por bióxido de carbono en 2013. Véase Cuadro 2.

Sin embargo, no sólo se tiene la contaminación cotidiana por la exploración y la extracción minera, que por sí misma es generadora de afecciones a la salud de los seres vivos y al medio ambiente. Además de ello se tienen los daños generados por los desastres en las mineras, los cuales se han incrementado con el crecimiento de la actividad de extracción y la falta de conocimiento en cuanto a las “presas de jales” o confinación de residuos tóxicos”, así como por derrumbes y falta de capacitación para reducir los riesgos. Este problema ha sido una de las principales causas de los accidentes mineros,²² aun cuando la legislación ha hecho énfasis en ello²³ gracias a la insistencia de las organizaciones civiles y a la demanda de las poblaciones originarias de estos territorios.

²¹ El incremento de la contaminación del agua en el Estado de México también se explica por el crecimiento de empresas de la manufactura, principalmente automóviles, establecidas en el Corredor Lerma-Toluca y que descargan sus residuos en el río Lerma, ya que en su mayoría carecen de plantas de tratamiento de agua (Correa, 2016).

²² Coahuila es la entidad que ha registrado el mayor número de accidentes y pérdidas humanas en lo que va del siglo: la muerte de 65 mineros con la explosión de gas metano en la mina “Pasta de Conchos” en 2006; 14 muertos en la mina “González-Garza Montemayor” en 2011; siete muertos en la minera “El progreso”. Entre los accidentes por derrames de las presas de confinación se encuentra el accidente de la mina de “Buenavista del Cobre” en Sonora, perteneciente a la minera Grupo México, el cual ocasionó que 40 000 metros cúbicos de lixiviados de sulfato de cobre fluyeran sobre el río Bacanuchi, que suministra agua a la región. Éste es considerado el peor desastre al medio ambiente, debido a los daños a la salud humana y a los ecosistemas (“Manual contra megaminería toxica” y “Los impactos de la minería”, en Otros mundos, Chiapas, en <https://drive.google.com/file/d/0B_yUz0CYAif1akNwN0FJM0ZKeEE/view>).

²³ “Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para conocer lo que dispone en materia de prevención y remediación de la contaminación, así como a las Normas Oficiales Mexicanas nom-141-semarnat-1997, relativa a la Norma Oficial Mexicana nom-141-semarnat-2003, donde se establece el procedimiento para caracterizar los jales, así como las especificaciones y criterios para la caracterización y preparación del sitio, proyecto, construcción, operación y post operación de presas de jales, entre otras” (López y Eslava, 2011: 78).

El resultado de estas demandas ha sido la inclusión del tema en la agenda de las instituciones internacionales y regionales, a fin de que se involucre a los gobiernos tanto de países receptores como de origen de los proyectos mineros, debido a que en los países de origen las empresas tienen que cubrir las normas de impacto ambiental y reducir las posibilidades de afectación al medio ambiente y a las comunidades de los territorios donde se lleva a cabo la extracción minera.

Sin embargo, estas mismas políticas no son aplicadas en los países receptores, aun cuando en éstos —como es el caso de México— existen leyes ambientales; ello se debe a que entre la empresa y las autoridades municipales se establecen en la práctica relaciones de complicidad que llevan a la autorización de proyectos que no cuentan con el debido estudio de impacto ambiental, es decir, que hacen caso omiso de las posibles afectaciones a la salud de los seres vivos.

Por ello los problemas ambientales seguirán ocurriendo hasta que se genere una normatividad internacional con carácter punitivo. Ante la falta de acuerdo en el multilateralismo, desde la década de los noventa los gobiernos han optado por el regionalismo y el bilateralismo como la mejor opción; así evitan establecer leyes regionales en materia ambiental, lo que dota de una ventaja comparativa a las empresas para la extracción en otros países, aun cuando su país de origen es rico en estos recursos; tal es el caso de las mineras canadienses.

De ahí que en el caso de México, la ausencia de una norma trilateral genere grandes ventajas para las empresas; dicha norma debió haberse creado de manera paralela a la protección de las inversiones en el capítulo XI del TLCAN (Rodas, 2003), tal y como se vio arriba. Sin embargo, lejos de establecer una ley de medio ambiente regional, el acuerdo cede a los países miembros la responsabilidad del cuidado del medio ambiente y el derecho a establecer su propia legislación. Es por ello que mientras se establecen cláusulas normativas para la protección de las inversiones, el cuidado del medio ambiente queda al nivel de recomendaciones: “Las inversiones en cada territorio se efectuarán siempre y cuando se tomen en cuenta las inquietudes en materia ambiental y de salud [...] y los países tengan en cuenta el no atraer inversión que perjudique el medio ambiente” (artículo 1114 del TLCAN).

CUADRO 2

<i>Contaminantes encontrados en agua, aire y suelo por actividades mineras</i>										
		(Tons./Año)				(Tons./Año)				
Estado	Mineral	Contams.	Agua	Aire	Suelo	Mineral	Contams.	Agua	Aire	Suelo
Coah.	Coque	Bióx. de		125 166		Coque	Arsénico	0.1261	0.6565	0.005
	Hierro	Carbono	1.071	0.024		Hierro	Bióx. de		9062520.5	
	Fluorita	Arsénico	0.0021			Fluorita	carbono	3.8398		0.01
		Mercurio	0.135				Cianuro	0.1047	4.5931	0.007
		Níquel	0.119		7.541		Plomo			
	Plomo									
Chih.	Oro	Arsénico	0.00032			Oro	Cadmio	0.072	0.0202	0.006
	Plata	Bióx. de		125 166		Plata	Bióx. de		117880.37	
	Plomo	Carbono	12.492			Plomo	carbono	0.0905	0.0126	0.018
	Zinc	Cromo	15.698			Zinc	Cromo			
		Níquel								
Dur.	Oro	Arsénico	0.02	7.281		Oro	Arsénico	0.0002	0.0893	
	Plata	Bióx. de		235		Plata	Bióx. de		31633.97	
	Plomo	Carbono				Plomo	carbono	0.0014	0.1728	0.003
	Zinc	Níquel	0.05416	11.725		Zinc	Plomo			
		Plomo								

Edo. Méx.	Zinc	Arsénico	0.0242	0	Zinc	1098631	0
		Bióx. de Carbono	0.25909	20 572		0.4037	
		Cadmio	0.06205			415.534	2.95103
		Níquel					0.433
Guer.	Oro	Arsénico	9.6E-05	0	Oro	127768.32	
	Plata	Bióx. de Carbono	0.001	8.268	Plata		1.79
		Cianuro	0.001				4.38
		Plomo					
Sn. L. P.	Plomo	Arsénico	0.00015		Plomo	399953.1	
	Cobre	Bióx. de Carbono	0.015	32272	Cobre	0.0071	0.03
	Fluorita	Cadmio	0.154		Fluorita	0.1894	
		Níquel	0.12	0.03			
Son.	Oro	Arsénico	3.1E-05		Oro	2355533.3	
	Plata	Bióx. de Carbono	0.005	1621.5	Plata	0.1894	
	Plomo	Mercurio			Plomo		
Zac.	Oro	Cadmio	0.003		Oro	87566.21	
	Plata	Cianuro	0.055		Plata	0.6819	0.149
	Plomo	Plomo	0.016	0.049	Plomo		
	Zinc				Zinc		

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, Semarnat, <<http://apps1.semarnat.gob.mx/retc/retc/index.php>>.

Aunque en México el discurso gubernamental ha adoptado el “desarrollo sustentable” como uno de sus ejes, en la práctica las decisiones y acciones de política subordinan la protección del ecosistema al crecimiento económico, pese a que en la legislación ambiental se establecen medidas que llevan a la evaluación ambiental de los proyectos. Es por ello que los daños ambientales corresponden más a la no aplicación de la ley que a la ausencia de una normatividad interna que los prevenga. En este sentido, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente de 1997 y las reformas a la misma de 2013, establecen la necesidad de que cualquier inversionista cuente con una evaluación de los efectos negativos que se puedan ocasionar a las formas de vida de los seres humanos y a su relación con la naturaleza, a la flora y la fauna, a los bosques, el clima y la humedad, por citar algunos de ellos. Si del estudio resulta que la obra no tiene un impacto negativo, ésta podrá llevarse a cabo; de lo contrario —si ésta puede generar afectaciones— las actividades no podrán realizarse, a menos que se tomen las medidas necesarias para amortiguar sus efectos. Todas las medidas que se tomen deben ser previas a la realización de dichas actividades y no posteriores a ella (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1997, citado por López y Eslava, 2011).

Si se aplicara la norma, los proyectos de inversión tendrían que atender a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente así como a su reglamento, y a las Normas Oficiales Mexicanas; también debería de tomarse en cuenta lo que establezca la Ley de Asentamientos Humanos cuando haya desplazamiento de población o se afecte el uso del suelo; la Ley Agraria, si se trata de tierras ejidales o comunales, para constatar que exista forma legal de ocupar la tierra, o en su caso expropiación. También deberían atender las disposiciones de los programas de desarrollo urbano y las declaraciones de áreas naturales protegidas. La obligación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales consiste pues en evaluar los posibles efectos sobre los ecosistemas de la obra por realizar; en esto deberán tomarse en cuenta todos los elementos que la conforman y no sólo los recursos que serán objeto de aprovechamiento o afectación por la obra (López y Eslava, 2011).

La misma Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales puede otorgar la facultad de evaluación del impacto ambiental de las actividades mineras a los estados a través de los municipios, y en su caso la expedición de las autorizaciones correspondientes, lo mismo que el control, confinamiento o eliminación de los residuos peligrosos e incluso los residuos radioactivos. Situación que violenta lo establecido por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en cuanto a la construcción, operación y postoperación de presas de jales, que como se vio arriba, es uno de los problemas más frecuentes detectados en los accidentes mineros.

La delegación de las facultades de cuidado del medio ambiente a los municipios genera en la práctica una alta flexibilidad de las autoridades en la aprobación de los proyectos aún y cuando no se cumpla con el requisito de impacto ambiental, o en el mejor de los casos las acciones y estrategias seguidas por las autoridades se concentran en la corrección del daño ambiental, más que a la prevención. Por otro lado,

La legislación minera no prohíbe expresamente la posibilidad de realizar actividades mineras en áreas definidas a partir de criterios ambientales —como por ejemplo en áreas de arrecifes y Áreas Naturales Protegidas (ANP)—, ni establece la necesidad de que las solicitudes de concesión incluyan información sobre ANP y reservas biológicas decretadas [...] tampoco establece la necesidad de que las autoridades encargadas de promover la minería y de proteger el medio ambiente tomen decisiones y ejecuten acciones de manera coordinada, con lo que se desaprovecha las ventajas derivadas de la especialización institucional, se incrementan los costos operativos de las acciones del gobierno y se producen situaciones en donde el medio ambiente y las comunidades locales suelen ser los más afectadas (Fundar, 2002: 10).

Por otro lado, en la cultura empresarial prevalece la concepción de eficiencia y reducción de costos, la cual se antepone a la reducción de los impactos negativos al medio ambiente. En la reforma fiscal al sector minero en 2014, se aprobó el apoyo al medio ambiente a fin de amortiguar las externalidades negativas. En dichas reformas se establece que el 80% de los recursos generados por el pago

—realizado por las empresas mineras— de derecho especial, adicional y extraordinario, se destinen al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros²⁴ para obras de infraestructura (Camimex, 2015); pero no se señalan acciones concretas para combatir los efectos negativos sobre el medio ambiente y los daños causados a las comunidades por los derrames, los desechos y los gases tóxicos. “Bajo este esquema, será difícil establecer medidas de mitigación adecuadas, que tomen en consideración consecuencias de muy largo plazo, sobre todo debido a que algunas de éstas no suelen ser evidentes sino hasta mucho después de que una mina ha terminado de operar” (Fundar, 2002: 9).

Por ello se hace necesario generar un marco jurídico que se corresponda con las necesidades de regulación tanto de impuestos como de atención a las comunidades y al medio ambiente. Cárdenas señala “los magros ingresos de la hacienda pública federal por concepto de concesiones mineras; los derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas, los derechos agrarios de los ejidos y de las comunidades agrarias que son infringidos permanentemente por las industrias mineras y las autoridades” (2013: 36).

Conclusiones

El desarrollo de este trabajo pone de manifiesto la necesidad de establecer un marco jurídico que responda a las necesidades de cuidado del medio ambiente y promueva el respeto a los territorios de los pueblos que los habitan; la minería es una actividad que por sí misma es transversal e involucra aspectos que impactan la realidad nacional, tanto por los ingresos que de dicha actividad se

²⁴ A través del Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras en cada entidad federativa. Cada comité estará integrado por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), de la entidad federativa, de los municipios mineros, de las empresas mineras y, en caso de existencia, de comunidades indígenas o agrarias. La vigilancia la ejercerá la SEDATU, por medio de la Unidad Especializada en Servicios de Minería (Camimex, 2015: 12).

derivan por concepto de concesiones mineras, como por los derechos de las comunidades y las afectaciones al medio ambiente.

En ese sentido, debe existir complementariedad entre una legislación y otra, para evitar que las disposiciones de la Ley Minera no contravengan la reglamentación generada por la Ley de Equilibrio Ecológico, de tal forma que el cuidado del medio ambiente sea prioritario y no aparezca subordinado, como hoy lo está en la Ley Minera, debido a que no se establecen auditorías ambientales que verifiquen las condiciones de afectación en el momento de la transmisión de la titularidad; tampoco se establece sobre quién recaerá la responsabilidad del mismo, lo cual deja un vacío que tiene que ver con la figura de responsabilidad social. De ahí que sea necesario definir de manera clara los derechos y obligaciones que corresponden a las corporaciones, a fin de superar las ambigüedades del estatus jurídico de personas morales que les es otorgado en México.

Establecer derechos y obligaciones que se correspondan con los que privan en los países de origen de las corporaciones transnacionales, en los hechos evitaría situar a México como “paraíso fiscal” y “paraíso ambiental”, que es el estatus que de alguna manera las autoridades negociadoras aceptaron con el establecimiento de la normatividad del TLCAN, donde por un lado se fijaron normas claras trilaterales que otorgaron privilegios a las empresas y por otro no se establecieron normas trilaterales de medio ambiente en condiciones asimétricas, tanto de salarios como de impuestos.

La falta de una normatividad trilateral sobre el medio ambiente en el TLCAN —aun cuando fue la primera vez que un acuerdo de libre comercio introdujo el tema del medio ambiente a través de recomendaciones (en el artículo 1114) como “mantener un medio ambiente saludable y tratar de evitar atraer inversiones que dañen el ambiente y la salud de los ciudadanos”— dejó un vacío que ha sido aprovechado por las empresas para competir a nivel internacional, pero ha generado externalidades negativas a la población y al medio ambiente, tal y como ha sido abordado en este trabajo.

El crecimiento de la inversión en un sector como el minero inevitablemente generará un deterioro ambiental mientras no se tomen medidas equiparables a las de los países de las grandes corporaciones mineras, en este caso las

canadienses, en donde las empresas tienen que someterse a la iniciativa “Hacia una Minería Sustentable”, elaborada por el gobierno federal y organizaciones civiles, la cual las obliga a aplicar programas de protección ambiental, armonía y desarrollo comunitario e inclusión laboral indígena, entre otros aspectos.

Bibliografía

- Basave, Jorge (1996), “Deuda externa empresarial en México / Un análisis comparativo de sus periodos de crecimiento”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 27, núm. 107, disponible en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/28950/26896>>.
- Cárdenas, Jaime (2013), “La minería en México: despojo a la nación”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 28, enero-junio, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 35-70, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx>>.
- Correa, Ma. Antonia (2010), “Del Tratado de Libre Comercio a la Alianza de Seguridad y Protección para América del norte”, en *Producción Económica*, UAM-Xochimilco, p. 42, México.
- ____ (2016), “Foreign Direct Investment and Environment in the Toluca-Lerma Industrial Zone”, en Mirosława Czerny y Wojciech Doroszewicz (coords.), *Sustainable Development in peripheral regions*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Varsovia, 2015, pp. 373-386.
- Gutiérrez-Haces, Teresa (2000), “El libre comercio en Canadá: ¿política de Estado o estrategia corporativa?”, en *Canadá: un Estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México.
- Lillo, Javier, “Impactos a la minería en el medio natural”, en *Grupo de Estudios en Minería y Medioambiente*, en <www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Impactos%20de%20la%20minería%20-%20Javier%20Lillo.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2016.

- López, Francisco, y Mayra Eslava (2011), “El mineral o la vida. La legislación minera en México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas”, en Red IINPIM, en <http://www.lopezbarcenas.org/files/escritos/El_mineral_o_la_vida_0.pdf>.
- Maldonado, Claudia, *et al.*, “Determinación de plomo en zonas mineras de Zacatecas”, en *Cambio Climático y Desarrollo Sustentable*, Universidad de Zacatecas / Universidad Autónoma de Nuevo León / Community College of Texas, El Paso, en <http://medioambiente.uaz.edu.mx/c/document_library/get_file?uuid=2b78d06b-6ff5-447f-bf20-54a091823c29&groupId=337081>, consultado en octubre de 2016.
- Padilla, Héctor (2010), “Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez”, en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, en <<http://www.redalyc.org/html/859/85919840005/>>, consultado en julio de 2016.
- Rodas, Mauricio (2003), “Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile”, Serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, Naciones Unidas, CEPAL, núm. 78, p. 23.
- Rodríguez, Carlos (2013), “El México bárbaro de las mineras canadienses y las comunidades rurales”, en Carlos A. Rodríguez y Ramsés Arturo Cruz (coords.), *El México bárbaro del siglo XXI*, pp. 143-168.
- Sánchez Salazar, María Teresa (2010), “La estructura territorial de la minería mexicana al inicio del tercer milenio”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *La ecología política de la minería en América Latina*, UNAM, colección mundo actual, pp. 97-132.
- Treviño, Julio, “El capítulo XIX del TLC: revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y subsidios”, en *Derecho Privado*, UNAM, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/11/pr/pr5.pdf>>, consultado en mayo de 2016.

Documentos

- Anuario Estadístico de la Minería Mexicana* (2015), en <www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2015_Edicion_2016.pdf>, consultado en noviembre de 2016.
- Banco de Información Económica (BIE) del Inegi, en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- Behre Dolbear (2015), “Where to Invest in Mining”, en <www.mining.com/wp-content/uploads/2015/08/WHERE_TO_INVEST_2015_08.pdf>.
- Cámara de la Industria Minera de Exportación (2015), en <www.Camimex.org.mx>, consultado en noviembre de 2016, y en <<http://ecoosfera.com/2015/07/4-consecuencias-de-la-mineria-a-cielo-abierto-hoy-es-el-dia-internacional-de-accion-contra-la-mineria-a-cielo-abierto/>>, consultado el 2 de diciembre de 2016.
- Diario Oficial de la Federación*, Programa de Desarrollo Minero (Prodemin), 2013-2018, Servicio geológico mexicano, en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo de 2014, en <<http://www.sgm.gob.mx/transparencia/pdf/PRO-DEMIN-2013-2018-09052014.pdf>>.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2002), “Minería, comunidades y medio ambiente: investigaciones sobre el impacto de la inversión canadiense en México”, en <<https://books.google.com.mx/books?id=-VaRL0b-5G4AC&pg=PA9&lpg=PA9&dq>>, consultado en diciembre de 2016.
- Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2014), “El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá”, en *Resumen ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en <http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf>, consultado en noviembre de 2016.
- Ley Minera, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1992, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf>.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 1997, pp. 5-46, en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf>.

Manual contra mega minería toxica y “Los impactos de la minería” en *Otros mundos*, Chiapas, en <https://drive.google.com/file/d/0B_yUz0CYAif1akNwN0FJM0ZKeEE/view>.

Mundo Minero (2013), <[www. mundominero.mx](http://www.mundominero.mx)>, consultado en julio de 2016.

Metals Economics Group, worldwide exploración, 2013.

Rodríguez, Arturo (2013), “Mineras canadienses ejemplares en su país corruptas en México”, en *Proceso*, reportaje especial del 19 de diciembre, en <<http://www.proceso.com.mx/360785/mineras-canadienses-ejemplares-en-su-pais-corruptas-en-mexico-2>>, consultado en noviembre de 2016.

Secretaría de Gobernación (2012), Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM), “El estudio de la minería en México. Un análisis comparado con Canadá”, en <http://www.cdpim.gob.mx/v4/pdf/e_minero.pdf>, consultado en julio de 2016.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), en <https://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf>.

GOBERNANZA Y PODER.
LA ESTRATEGIA DE NESTLÉ WATERS NORTEAMÉRICA

*Delia Montero Contreras**

Introducción

En el mundo globalizado convergen nuevos actores como las empresas transnacionales (ET), que por su trayectoria y formas de gobernanza han alcanzado, además del poder económico, un alto grado de poder político en los países donde operan. Éste es el caso de Nestlé Waters en Estados Unidos. La expansión de las actividades comerciales y formas de gobernanza de las empresas transnacionales, así como los cambios en la economía mundial, han contribuido a que dichas empresas sean hoy en día un actor importante a nivel mundial.

Dentro de la *dinámica* del capitalismo se ha conformado una triple hegemonía: en primer lugar vemos una hegemonía económica en el dominio cada vez más fuerte de la economía de mercado y de su lógica mercantil; una segunda hegemonía concierne a las grandes corporaciones y a la marcada influencia de sus formas empresariales sobre otro tipo de organizaciones; finalmente, una tercera hegemonía tiene que ver la imposición de las categorías del

* Profesora e investigadora adscrita al Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores II y del área de investigación de Economía Institucional, Estado y Gestión Social. Se agradece la colaboración en este artículo del licenciado Jorge Hernández Gutiérrez.

pensamiento empresarial sobre otras esferas de la vida social (Chanlat, 2008). La propia dinámica del capitalismo ha generado cambios a nivel internacional en las reglas del juego del mercado y de los actores; cambios en los incentivos y en los costos de producción y de transacción, etcétera, que han ido generando nuevas formas de gobernanza en el seno de las ET. Ello les ha permitido incursionar más en los países huésped y fortalecer sus relaciones de poder. Aquí hablaremos particularmente del caso de Nestlé Waters, de su expansión a nivel mundial y especialmente en Estados Unidos; de la visión estratégica que tiene esta transnacional del agua en un país ampliamente consumidor de ésta, y de las relaciones de poder económico que desarrolla en este país.

Lo que aquí planteamos es que las formas de gobernanza adoptadas a partir de la década de los noventa por la empresa Nestlé, se caracterizan por una centralización de sus decisiones con el fin disminuir sus costos de producción y de transacción en todas sus operaciones a nivel mundial, lo que le ha permitido mejorar sus ventas. Además, los cambios se acompañan de nuevas formas de gobernanza que han tenido impactos importantes en sus relaciones de poder en los países en donde opera, especialmente en Estados Unidos. Esto ha sido posible gracias a las tecnologías de la información (TI), las cuales le permiten estar informada en tiempo real de todas sus operaciones en cualquier parte del mundo y de los vínculos que ha establecido con muchos actores en el país en que opera. La reestructuración dio como resultado la creación de Nestlé Waters y el establecimiento de su línea de negocios del agua embotellada en Estados Unidos. Al ser este país su mayor mercado y potencialmente el que puede crecer más en el mediano plazo, las TI le permiten seguir no sólo de cerca este mercado sino también sus actividades en todo el mundo.

En la primera parte de este trabajo se verán algunas definiciones de gobernanza y específicamente de la gobernanza corporativa; veremos su evolución, las formas de organización y las relaciones de poder que desarrolla. En la segunda parte analizaremos la forma en que opera Nestlé Waters en Estados Unidos y el imperio económico que ha construido en materia de agua embotellada. Hay que señalar que Nestlé tiene un especial interés no sólo en la parte comercial del agua para su embotellamiento, sino también como recurso natural estratégico a corto plazo.

*La gobernanza corporativa de las ET y las relaciones de poder.
Algunas precisiones teóricas*

Las ET producen 25 % de todo el producto global y 44 % se produce en sucursales fuera de su territorio; esto quiere decir que una parte importante se produce en las redes que las ET tejen alrededor del mundo. Las estrategias de expansión de las ET han evolucionado a lo largo de su existencia; se han adaptado a los cambios en la economía mundial y también han innovado nuevas formas de gobernanza en su interior, lo que les ha permitido operar con eficiencia tanto en países desarrollados como en subdesarrollados, y generar relaciones de poder tanto a nivel internacional como en el país donde se establecen. Esto nos lleva a pensar en el poder que pueden ejercer en su país y en los países donde se instalan; ello podría tener una connotación geográfica o de áreas de influencia mayor.

El término “gobernanza” es muy amplio; puede hacer referencia a la economía mundial, a la relación entre la empresa líder y un proveedor, a las formas de gobierno en una empresa, a la forma en que se relacionan las empresas y gobiernos, o a la comunidad internacional. En todo caso, es un concepto de relación entre actores y su participación en la toma de decisiones para determinar qué se produce, dónde y quién se lleva la mayor parte.

En cualquiera de sus connotaciones, su estudio nos lleva a pensar en una geografía de la gobernanza económica, que en este caso implica la centralización de la toma de decisiones de las ET y las relaciones económicas del poder que se van generando a través de diversos mecanismos a nivel mundial y en el país donde se establecen.

Los cambios en la economía mundial que se han registrado en los últimos 30 años han ido acompañados de una adaptación constante de las organizaciones, en este caso de las ET a través de sus formas de gobernanza; ello ha resultado en la creación de nuevas formas organizacionales apoyadas fuertemente por las tecnologías de la información.

La eficacia de las nuevas formas de gobernanza de las transnacionales está ligada al amplio margen de maniobra que tienen sus dirigentes para definir las fronteras de las firmas y mejorar su arquitectura. Desde luego esto dependerá

de su entorno, de los accionistas y de su participación, de su historia, de su cultura y de las tradiciones que desempeñan un papel importante.¹ También es fundamental que conozcan el entorno donde se establecen, ya que esto puede potenciar sus ventas, disminuir sus costos de transacción y generar relaciones interinstitucionales poderosas con los gobiernos locales; dichas relaciones les permitirán mejorar sus condiciones de trabajo y expandir su mercado.

La reorganización de las transnacionales a nivel interno contempla formas diferentes en la toma de decisiones, controles en los sistemas de información eficientes e interactivos, los cuales deben satisfacer preferentemente a las diversas partes que participan en todo el proceso, como los socios, los proveedores, los trabajadores, etcétera. El resultado conlleva una coalición organizacional. En la actualidad es difícil que su funcionamiento esté bajo el control únicamente de los dueños, ya que el número de actores que participan se ha incrementado a medida que éstas se han expandido.

La modelación de las formas de gobierno o gobernanza de una empresa responde a la necesidad de cada fase de su ciclo de desarrollo y considera siempre el entorno en que se desarrollan. Su estrategia global considera de manera puntual las condiciones naturales del entorno del país huésped y se adaptan a él, en lugar de conformar un modelo universal. De acuerdo con Denzau y North (1994) existen modelos mentales² colectivos que pueden ser convergentes en cada país, ya que están determinados por el entorno y prescriben cómo es éste en cada país. Esto facilita a las ET la generación de una estrategia particular en cada país, a partir de su plan de acción general. La estrategia en cada país dependerá no sólo de conocer muy bien el entorno y la conformación de los modelos mentales, sino también de las relaciones que van desarrollando con todos los actores involucrados en su plan de acción, incluido el Estado.

¹ Existen grandes diferencias en las formas de gobernanza de las empresas americanas y europeas, y dentro de estas últimas entre las francesas y alemanas; unas y otras están determinadas por su propia cultura y entorno.

² Los modelos mentales son la representación interna que los sistemas colectivos individuales crean para interpretar el entorno, y las instituciones que son externas (a la mente) crean mecanismos individuales para estructurar y ordenar ese entorno (Denzau y North, 1994: 2).

De hecho, cada organización crea su propio campo organizacional³ y el Estado puede establecer las reglas del juego para cualquier campo organizacional, aunque no sea un participante directo en éste. Asimismo, puede mediar entre las organizaciones que se encuentran en él e intentar actuar a favor de todas las organizaciones con el fin de estabilizar los campos. De esta manera, “el Estado es una gran fuente de estabilidad o cambio, tanto en el campo como dentro de cualquier organización” (Fligstein, 2001: 387).

Charreaux señala que

la empresa, al estar centrada en el papel determinante de sus dirigentes, le permite ir más allá del análisis de la relación entre los accionistas y los dirigentes, que en sí es una relación privilegiada [...] y de recentar el problema de la gobernanza de la empresa en el conjunto de los contratos y las relaciones que mantiene la empresa (y sus dirigentes) con sus múltiples actores, ya sean accionistas, pero también banqueros, asalariados, clientes o poderes públicos (Roth, 2011).

Esta definición sugiere el análisis de las relaciones que mantiene una empresa con los diferentes actores, como los accionistas, socios y otro tipo de tomadores de decisiones que tienen una relación directa con la empresa y se vinculan en la relación de intercambio. Existen otros actores que deben incluirse también, como los asalariados, los clientes, los proveedores, los deudores financieros, así como los poderes públicos, políticos, los medios de comunicación y la sociedad civil. Es decir, el universo de la empresa incluye actores que generan incentivos favorables para ella así como a los futuros consumidores. Cuidar este tipo de relaciones, además de hacer más eficiente el trabajo, incrementa la productividad y disminuye los costos de transacción y aumenta las ventas de las empresas.

³ “Uno puede hablar de campo organizacional en la medida en que una organización defina su ambiente y en que el ambiente esté bien definido [...]. La idea de un campo difiere mucho de la idea de un nicho o del ambiente. Ambos conceptos conllevan una realidad objetiva impuesta sobre cualquier organización. La idea de un campo sugiere que el ambiente y el nicho son de suyo construcciones de las organizaciones y de sus actores clave” (Fligstein, 2001: 386-387).

Williamson (1985), estudioso de los costos de transacción, analiza los mecanismos organizacionales de las grandes empresas, ya que esto permite analizar mejor las diferentes transacciones entre la firma y los accionistas, con el fin de dimensionar los costos de transacción y, en cierta forma, los costos de la agencia.

Para Williamson (1975) la existencia de la empresa tiene que ver con los costos de transacción, ya que la estructura y la jerarquía de la organización son consecuencia de las actividades empresariales y de los arreglos institucionales que la soportan. De este modo, la empresa se integra al conjunto institucional que la rodea y del cual no se puede separar (Gandlgruber, 2010).

La teoría de los costos de transacción introduce otros criterios, como los mecanismos espontáneos, los contractuales ligados a los mercados, los mecanismos internacionales y los de naturaleza institucional, que son concebidos con el fin de controlar o limitar el espacio decisional de los dirigentes.

Por su parte las instituciones pueden permitir, a través de diversos incentivos, que los costos de transacción disminuyan al facilitar los intercambios (García y Taboada, 2012:16). North señala que “los costos de negociación son la dimensión más observable del marco institucional, son aquellos que cruzan el mercado, por tanto mensurables y también difíciles de medir, ya que incluyen tiempo para adquirir información (hacer fila, dar sobornos, etcétera)” (2012: 94).

El acceso a la información es otro aspecto fundamental para las ET, ya que constituye un componente esencial de la existencia de la empresa; los sistemas productivos y la misma formación de la empresa no sólo son un proceso de selección de formas organizacionales óptimas; también son un grado evolutivo en la selección y manejo de la información.

Los flujos de información pueden ser internos o externos a la empresa, y ambos resultan fundamentales. Una buena parte del éxito de estas grandes empresas se explica por la capacidad de comunicación que mantienen con el entorno en que se desenvuelven en cualquier país, pero también por los flujos internos de información en la estructura jerárquica de la empresa.

Las nuevas tecnologías de la información (NTI) han sido una herramienta muy valiosa para las ET. Con las NTI se introducen nuevas prácticas de control

del desempeño productivo de la empresa; sin embargo, algunas veces provocan problemas éticos, como la vigilancia frecuente de los correos recibidos y emitidos por el personal. La vigilancia al consejo de administración, el tiempo ganado en reuniones entre administradores y dirigentes, y el voto electrónico previsto en la ley en las nuevas regulaciones económicas, también reducen los costos de información e incrementan el potencial de creación de valor al compartir y transmitir la información y algunos conocimientos específicos que redefinen las fronteras de la firma.

La información externa también es fundamental, ya que indica el comportamiento del mercado de bienes y servicios, y el de los mercados financieros; también indica la intermediación financiera, el crédito a las empresas, el mercado de trabajo (especialmente los mandos medios y altos), el mercado de capital social constituido por diferentes redes de relaciones sociales y los mercados (que el ambiente sea legal), y los aspectos políticos, reglamentarios, sociales, culturales o mediáticos. Los mecanismos internos reafirman el control ejercido por los accionistas, la vigilancia mutua de los dirigentes, los controles asociados a las estructuras formales e informales y al consejo de administración, mientras que la información exterior reafirma la estrategia en los países huéspedes.

La información externa permite realizar estudios comparativos de los diferentes sistemas nacionales de gobierno, lo cual es fundamental para las ET. Dichos estudios revelan, por una parte, las diferencias significativas entre los entornos económicos, políticos, culturales y sociales; y por otra, la evolución que se da bajo el efecto de la globalización de los mercados o de las voluntades de los hombres políticos. El desempeño económico nacional depende de la forma del sistema de gobierno y de su capacidad de asegurar las tareas de prevención —rol preventivo— y la solución a las crisis.

Chanlat (2008) hace una reflexión más intensa sobre las formas de gobernanza. Considera que la teoría carece de un elemento fundamental: el comportamiento humano en temas tan simples como los contratos, donde la historia, la cultura e incluso las emociones de los agentes cumplen un papel importante. Muchas conductas humanas, aun en el contexto comercial, obedecen a estímulos que despiertan otros, como la envidia, los celos, el deseo

de poder, el egoísmo, la paranoia y el mimetismo; dichos sentimientos no se advierten con claridad en las relaciones sociales que se establecen en el seno de la empresa.

Los cambios en los sistemas de gobernanza puestos en marcha por las ET son sustanciales, tanto en las formas de organización interna como con el exterior, lo que ha posibilitado reforzar cada vez más su presencia y poder en la economía mundial.

Dentro de sus estrategias consideran a un actor que es fundamental por cuanto refuerza sus relaciones de poder dentro de cada país: el Estado. Éste es importante por varios motivos: en primer lugar, es con él con quien negocian constantemente, ya sea que se trate del Estado donde se ubica la casa matriz (aquí con el fin de mejorar su sistema de incentivos, como la reducción de impuestos, mejores condiciones laborales, etcétera), o bien del país huésped en donde operan, ya que las instituciones de éste pueden beneficiar o no el ejercicio del gobierno corporativo al otorgar incentivos favorables o desfavorables a la producción, distribución, acuerdos contractuales, etcétera, los cuales repercuten, desde luego, en los costos de transacción. Parte importante del éxito de las ET en el mercado mundial se debe al sistema de incentivos otorgados por los países huéspedes; dichos incentivos, además de su estrategia global, les ha permitido consolidar su presencia y poder en muchos países.

Al definir las reglas del juego en cualquier campo, el Estado puede favorecer el cambio o la continuidad; en caso de cambiar las reglas, los actores dentro del Estado pueden manipular conscientemente las acciones de las organizaciones en el campo. Por otro lado, un aspecto importante del concepto del campo organizacional es la habilidad de una organización para dominar o dirigir las acciones de su campo. Las ET recurren al Estado para organizar sus campos, de modo que apoye los intereses de las organizaciones que ya existen. De este modo, la habilidad de cualquier organización para dictar las reglas del campo, o para inducir al Estado a establecer reglas del campo, dependerá de los recursos que las organizaciones controlen, así como de los tipos de redes y relaciones de dependencia que la organización tenga con otras (Fligstein, 2001: 388). Esto último lo podemos observar en la distribución de poder que mantienen las ET del agua embotellada en los mercados que controlan.

Las corporaciones ponen especial cuidado en su trato con todos los actores de los países donde se instalan; interactúan a través de un constante cabildeo para obtener información sobre regulaciones, normatividad, preferencias de los consumidores, grados de corrupción permitidos, etcétera, ello con miras a llegar a ciertos arreglos institucionales que permitan a la firma operar sin contratiempos.

Las corporaciones son organizaciones complejas que han sabido adaptarse a los cambios a través de innovaciones en la producción e información, innovaciones que han tenido su impacto positivo en la organización de la empresa. Esto ha conformado nuevas formas de gobernanza internas y externas que les ha dado un margen de acción económica y política mucho más amplio. Nestlé es un caso muy exitoso, como veremos a continuación.

Nestlé Water Corporation y su desempeño en Estados Unidos

Nestlé es una de las mayores empresas de alimentos a nivel mundial. Opera 481 plantas en 87 países; genera más de 10 000 productos diferentes, vende mil millones de éstos cada día en un total de 130 países, y emplea cerca de 250 000 personas. Se trata de una organización internacional que, como cualquier otra empresa, ha enfrentado desafíos relacionados con los controles de producción y monitoreo; pero gracias a las reestructuraciones que ha puesto en marcha ha logrado reafirmar su presencia en el mercado (S. Van Gelder, 2003).

Nestlé cuenta con 18 centros de investigación y desarrollo, 4 500 investigadores, una red de 481 fábricas, un dominio profundo de la cadena de suministro, y cientos de agrónomos y veterinarios que cuentan con el apoyo de más de 5 000 empleados que trabajan con cerca de 500 000 agricultores alrededor del mundo para producir las materias primas que requiere Nestlé. Estas competencias y habilidades generan ventajas que van mucho más allá de las cualidades tangibles de los alimentos. Más de 98 % de sus ventas se generan fuera de Suiza (Ederer y Goldberg, 2007: 1).

A pesar de ser una organización global, hasta la década de los noventa Nestlé operaba por medio de unidades estratégicas de negocio determinadas geográficamente y por producto. Y es que su rápida expansión y consolidación a nivel mundial (desde hace ya más de medio siglo), junto con las nuevas tecnologías de la información, el aumento en la rapidez en los procesos de fabricación y transporte, así como con los cambios en los hábitos alimentarios y el libre mercado, reorientaron la estrategia de esta empresa a partir de la década de los noventa.

Es precisamente en esta década, caracterizada por las turbulencias en el mercado y el aumento en la competencia, que Nestlé reconoció la necesidad de una mejor integración que facilitara un aprendizaje global con el fin de explotar sinergias y reducir sus costos. La adquisición de nuevos negocios incrementó la heterogeneidad y complejidad de su portafolio de productos, por lo que la empresa introdujo en sus estrategias de gestión cambios orientados principalmente a su reorganización en dos sentidos: por división de productos, y por regiones geográficas, pero con diferencias en su funcionamiento. Esta reorganización dio como resultado la creación de tres grandes divisiones: Nestlé Nutrition, Nestlé Waters y Nestlé Professional.

En el caso del agua embotellada, la creación de la División de Nestlé Waters (NW) significó el primer ejemplo en Nestlé de una estructura de gestión basada en un producto y no en la geografía, como se hacía anteriormente. Como parte de Nestlé, la empresa instauró dentro de la división del agua embotellada ramas de productos globales muy específicos, al constituir dos unidades de negocio: Perrier Vittel y San Pellegrino,⁴ las cuales controlan la producción, distribución y comercialización de estas dos marcas en el mundo.

Nestlé, al crear su nueva división de negocios NW —ubicada físicamente en Estados Unidos—, puso en marcha sistemas de medición integrales e información que operan bajo el mismo lenguaje en toda su organización de agua embotellada a nivel mundial, incluidas sus dos unidades de negocio. El resultado es una mayor integración, que se fundamenta en una estrecha

⁴ Estas son dos marcas de agua de manantial reconocidas mundialmente.

colaboración entre las diferentes secciones especializadas que forman parte de todas las entidades organizativas, con el fin de lograr esfuerzos unificados (Busco *et al.*, 2006).

NW fue creada en 1992 y actualmente es una de las principales empresas a nivel mundial; cuenta aproximadamente con 100 embotelladoras en 36 países, tiene 33 500 empleados y un portafolio de 63 marcas únicas. Ha logrado la integración de una organización global con un grupo de filiales, algunas de su propiedad total y otras parcial, situadas en diferentes continentes. A través de un proceso de integración de todas sus filiales y marcas, NW pone especial énfasis en los sistemas organizacionales y de información. Sus dos unidades de negocio, que se dedican exclusivamente a todo lo relacionado con las marcas europeas de renombre que embotellan agua exclusivamente de manantial producida en Europa, tiene como objetivo coordinar el mercado local y mundial mediante una estrategia global de producto / marca pero en constante coordinación con Nestlé Waters.

La primera unidad de negocio es Perrier, Vittel y Contrex. Se trata de tres marcas internacionales de agua embotellada en Francia manejada por Perrier. Ésta se ocupa de producir y vender en el mercado francés e internacional, y de administrar las actividades desde el lugar donde se produce esta agua embotellada de manantial, es decir, Francia; y también se ocupa de la distribución y comercialización a nivel mundial.

La segunda unidad de negocio es San Pellegrino y Aqua Panna, que también son marcas internacionales de agua de manantial que se producen y embotellan en Italia, y son manejadas por San Pellegrino. Al igual que la anterior unidad de negocio, se ocupa de producir, comercializar y distribuir el agua embotellada de estas marcas en el mercado italiano e internacional.

Las dos unidades de negocio, ubicadas en Europa, centralizan todas las actividades y funciones de las marcas de agua embotellada francesas e italianas en el mundo. Ambas forman parte de Nestlé y están vinculadas legalmente a NW. Pero no sólo la parte de la producción de las marcas internacionales se vincula directamente, sino también los distribuidores internos que pertenecen al grupo NW, como Nestlé Waters North America o Nestlé Waters United Kingdom.

Al introducir las dos unidades de negocio en NW, el sistema de medición de desempeño se reestructuró a fin de alcanzar nuevas formas de control al obtener información de las marcas internacionales de agua embotellada; esto permitió lograr una integración por “marca” dentro de las distintas filiales.

La planificación de actividades y presupuesto de ambas opera de forma similar, ya que parte de una estrategia global de desarrollo de acuerdo con un formato estándar establecido por la oficina central de NW, que se ubica en Estados Unidos.

La estrategia global de las marcas se refiere a su posicionamiento, a la estrategia de precios, al desarrollo de la marca y al volumen de producción. Dicha estrategia es elaborada por cada una de las unidades de negocio y aprobada por NW. La estrategia global de la marca se traduce en un plan denominado Programa de Desarrollo de Mercado para cada distribuidor, el cual define sus prioridades de mercado, volúmenes, precios y objetivos, así como los recursos presupuestales que deberán asignarse. Cada distribuidor elabora su programa y lo discute con el productor hasta que ambas partes llegan a un acuerdo. El programa de desarrollo del mercado constituye la base para la elaboración de un plan a largo plazo.

La preparación del presupuesto implica considerar relaciones horizontales y verticales entre NW y las unidades de negocio; dichas relaciones contemplan las siguientes etapas:

- 1) Definición de rentabilidad de la marca internacional y la tasa de beneficio de los distribuidores, información que es utilizada por NW para calcular los costos de transferencia o transacción (relación vertical).
- 2) Preparación de los presupuestos por parte de los distribuidores, para lo cual éstos proponen mercados, precios, volúmenes, costos por comercialización, almacenamiento, distribución y administración (relación horizontal).
- 3) Discusión entre las unidades de negocio y los distribuidores hasta que se llegue a un acuerdo para que los parámetros anteriores se alcancen (relación horizontal).
- 4) Determinación de los costos de transacción usando parámetros definidos en las tres primeras fases (relación horizontal).

- 5) Definición y validación del presupuesto por el Departamento de Finanzas de la unidad de negocio (relación horizontal).
- 6) Aprobación final del corporativo de NW (relación vertical).

A través de su nueva organización, NW muestra que la estructura formal de los sistemas de medición de desempeño cambió al introducir las dos unidades de negocio, las cuales se sustentan fuertemente en nuevos patrones de interacción vertical y horizontal. Estos patrones llevan implícitos flujos de información horizontales entre las dos unidades de negocio, pero también verticales con NW.

Nestlé Waters es una de las historias de éxito en la cartera de Nestlé. Entre 1993 y 2006 sus ventas pasaron de 5.8 mil millones de litros a 21.7 mil millones de litros de agua embotellada, y de 2.7 mil millones de francos suizos a 9.6 mil millones. Sus ventas por empleado aumentaron 50 % y para ese mismo periodo abarcaba 19 % el mercado mundial de agua embotellada. El 90 % del volumen de ventas se realiza en el país donde se produce debido a que generalmente embotellan agua de la red pública (Ederer y Goldberg, 2007: 8).

La expansión de Nestlé Waters se basó en un programa dinámico que se fundamenta en dos estrategias: por una parte, el embotellamiento de agua de los sistemas municipales de distribución y de los manantiales (principalmente de sus unidades de negocio en Europa) y, por otra parte, de agua de sabor que puede ser una alternativa a la compra de refrescos. Su estrategia se respalda en los beneficios potenciales para la salud y el bienestar. Con estos programas NW pretende expandirse más allá del negocio tradicional del agua embotellada y consolidarse como líder en bebidas sin gas, con lo cual les hace la competencia a otras, como los refrescos, en todo el mundo (Ederer, Goldberg, 2007:7).

La estrategia general de Nestlé se fundamenta en la centralización, en los flujos de información horizontal y vertical, en la innovación y la renovación. Esto le ha permitido la disminución de sus costos de producción y de transacción, así como la expansión a nuevos mercados.

Dentro de la estrategia marcada por Nestlé, surgen dos interrogantes: ¿por qué establece su división internacional de agua embotellada en Estados Unidos? ¿Y por qué dentro de su estrategia global Nestlé le ha dado tanta importancia al sector del agua embotellada precisamente en Estados Unidos?

La primera pregunta es relativamente fácil de responder: Estados Unidos se ha convertido en su principal productor y consumidor, pero consideramos que hay otras razones. De acuerdo con los datos estadísticos, el consumo de agua embotellada a nivel mundial se concentra en tres regiones: Norteamérica (30 %), Europa (28 %) y Asia (28 %), y el resto se distribuye en otras regiones del mundo.

El consumo de agua embotellada en Asia y Norteamérica es muy similar al de Europa, aunque como sabemos los dos primeros son mercados relativamente nuevos en comparación con el mercado europeo. Esto indica que las ET han realizado un excelente trabajo en los mercados de reciente incorporación, principalmente en Estados Unidos.

En cuanto a las ventas totales, Norteamérica, que comprende a Estados Unidos y Canadá, es la región más dinámica para Nestlé Waters, si se compara con Europa u otras regiones.

En el continente americano se encuentran los dos principales consumidores de agua a nivel mundial: México y Estados Unidos; ambos países conjuntamente consumen 96.2 % del total de agua embotellada en esa región (600.6 millones de hectolitros), mientras que el consumo en Canadá es marginal.

El consumo de agua embotellada en 2010 en los dos países antes mencionados y en China y Brasil, representa casi 50 % del total mundial. En el caso de Estados Unidos y China, el consumo de agua embotellada está más ligado al ingreso per cápita y al número de habitantes.

La evolución en el consumo de agua en Estados Unidos ha sido notoria en las últimas décadas; la demanda se ha incrementado en poco tiempo. Este país es actualmente el primer consumidor de agua embotellada a nivel mundial; el consumo per cápita registró un constante aumento de 2000 a 2007, mostrando un ligero descenso entre 2008 y 2009 —debido a la crisis económica en ese país—, y a partir de 2010 muestra una clara recuperación hasta 2013. Lo anterior nos indica que el agua embotellada no es un producto de primera necesidad (como lo es en México), sino suntuario, y puede dejar de consumirse sin ningún problema cuando la economía familiar se ve afectada, pues queda la opción de abastecerse en las redes públicas de distribución. El consumo de agua embotellada en Estados Unidos se relaciona más con temas de mercadeo

e ingresos que con aquellos relacionados con la calidad del agua que se distribuye en las redes públicas, como en el caso de México.

A pesar de las ligeras bajas en sus ventas en 2008-2009 y 2011 —que se vinculan mucho a la crisis económica en Estados Unidos—, éstas se recuperaron en 2013, alcanzando un monto total de 8 026 millones de dólares. A pesar de que no ha alcanzado los niveles de ventas que registró en 2007 o en 2010, continúa siendo un mercado importante y se reafirma que en Estados Unidos el consumo de agua embotellada se asocia más a un producto suntuario que a uno de primera necesidad.

Es interesante observar que una vez superada la crisis económica en Estados Unidos, el consumo de agua embotellada se recuperó, lo que refleja que este país es un mercado potencial y que se vislumbran posibilidades de crecimiento, a diferencia de los mercados europeos, donde a pesar de que hay una fuerte cultura de consumo de agua embotellada se ha llegado casi a su límite de consumo.

El peso del mercado norteamericano para NW es tan fuerte que se refleja en sus ventas totales a nivel mundial. Como se observa en la gráfica, éstas aumentaron constantemente hasta 2007, se estancaron e inclusive disminuyeron en 2008, pero después se recuperaron en 2010 y sufrieron un ligero descenso en 2011, y a pesar de que se han recuperado, las ventas no muestran tanto dinamismo como en años anteriores. Véase Gráfica 1.

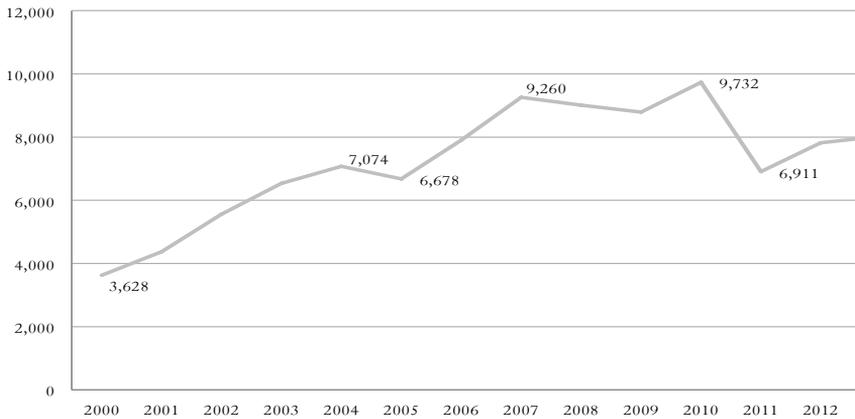
Si desglosamos los datos anteriores de las ventas totales por región, se observa que el mercado más dinámico sigue siendo principalmente Estados Unidos y, de forma marginal, Canadá; ambos países representan más del 50 % de sus ventas para el 2014, por encima de mercados tradicionalmente importantes, como Europa, que en el corto plazo no presentará cambios en sus formas de consumo. En contraste, Estados Unidos se presenta como un mercado de grandes dimensiones. Véase Cuadro 1.

Las ventas de NW en Estados Unidos han ido acompañadas de una expansión a lo largo y ancho del país; no hay estado en la Unión Americana donde no esté establecida alguna filial de Nestlé Waters, como se observa en el Mapa NW ha ido adquiriendo diversas marcas, algunas muy antiguas y de renombre en ese país; en algunos casos se trata de agua embotellada de manantial y en otras de agua de la red pública purificada, aunque también ha creado su propia marca. Como se observa en el mapa, cubre todo el territorio con sus diferentes

marcas; sin embargo, hay que aclarar que si bien el mapa indica que es la principal marca vendida, no es la única, ya que también distribuye sus otras marcas o inclusive las aguas europeas que ellos mismos exportan a Estados Unidos.

Queda claro que para NW el mercado norteamericano es prioritario por los altos niveles de consumo. Pero no sólo eso; si los consumos son considerables, ascendentes y la materia prima es tomada localmente, esto nos indica que no existen limitaciones a la explotación de los recursos naturales, como lo es el agua. En este sentido, su materia prima no está limitada por cuestiones ambientales ni de otro tipo. El hecho de que haya tantas empresas que representan a NW en todo el territorio americano, puede ser un indicador de que sus costos de transacción también son atractivos, lo que complementa un buen desempeño para la empresa. Ello nos indica que en el corto plazo no tendrá problemas de abasto de agua para el embotellado.

GRÁFICA 1
Ventas totales de Nestle Waters (millones de dolares)



Las cifras originales están en francos suizos, por lo que se estimaron en dólares a partir de las paridades de los años respectivos.

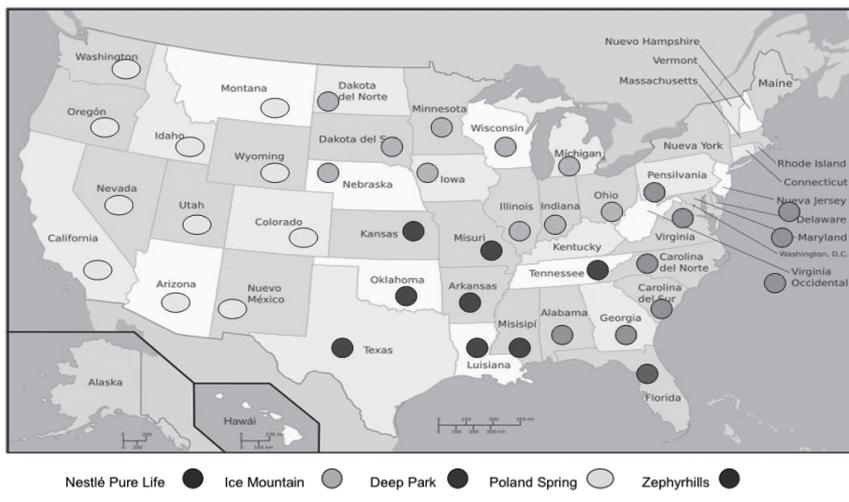
Fuente: Elaboración propia a partir de los Reportes Financieros, 2000-2014. Disponible en <<http://www.nestle-waters.com/bottled-water/bottled-water-facts>>, consultado el 21 de octubre de 2015.

CUADRO 1
Ventas totales de Nestlé Waters

	2002	2008	2013	2014
Mdd	(%)	Mdd	(%)	Mdd
	(%)		(%)	(%)
Europa	2 522.88	4 005.34	2 446	2 211.31
	45.40 %	44.40 %	30.50 %	29.60 %
Estados Unidos y Canadá	2 692.08	4 288.28	4 109	3 816.78
	48.40 %	47.60 %	51.20 %	51.20 %
Otras regiones	343.44	720.04	1 470	1 433.82
	6.20 %	8 %	18.30 %	19.20 %
Ventas totales	5 558.40	9 013.66	8 026	7 461.91
	100 %	100 %	100 %	100 %

Las cifras originales están en francos suizos, por lo que se estimaron en dólares a partir de las paridades de los años respectivos.
Fuente: Elaboración propia a partir de los Reportes Financieros, 2000-2014. Disponible en <<http://www.nestle-waters.com/bottled-water/bottled-water-facts>>, consultado el 21 de octubre de 2015.

MAPA
*Principales marcas de Nestlé Waters Norteamérica
en Estados Unidos*



Fuente: Elaboración propia a partir del documento Beverage Marketing Corporation (2011) y la página oficial de Nestlé Waters. Consultado el 21 de octubre de 2015.

Nestlé Waters ha dado en general una gran importancia al tema del agua. Realizó una amplia investigación sobre el agua potable y la envió de forma secreta al gobierno estadounidense. El documento afirma que antes de 2050 el ser humano podría agotar todos sus recursos de agua potable del planeta, tal como fue revelado por el portal Inquisitr News⁵ en un informe filtrado por Wikileaks. Los ejecutivos de Nestlé están conscientes del peligro que representa este problema para los intereses de la empresa de alimentos más grande del mundo. Tal vez sea por eso que sus directivos constantemente hacen decla-

⁵ En <<http://www.inquisitr.com/3046643/world-will-run-out-of-fresh-water-in-2050-says-leaked-report-earth-faces-catastrophic-fate/>>, consultado en julio de 2015.

raciones en relación con la privatización del agua, privatización cuyos principales beneficiados serían ellos. Con este tipo de iniciativas Nestlé se adelanta a lo que podría ser un de los peores escenarios futuros de la humanidad: la falta de agua. El hecho de mantener un intercambio de información con el gobierno estadounidense puede indicar la realización de nuevos arreglos institucionales, con el fin de adelantarse a una de las peores catástrofes que pueden enfrentar la empresa y el gobierno norteamericano, y al hacerlo establecer nuevas reglas que posiblemente consoliden más el poder de la empresa.

La organización interna de Nestlé —el campo organizacional en que se mueve— y el Estado (el gobierno estadounidense) crean oportunidades para la conducta innovadora de Nestlé Waters respecto a la escasez de agua en las próximas décadas, ello con miras a crear en los modelos mentales de los demás actores (organismos internacionales, sociedad civil) un punto de vista simplificado del mundo (la necesidad de ser protagonista del enfrentamiento a la próxima crisis del agua); de tal manera que dicho punto de vista esté en favor de sus intereses, por lo que en su interpretación cualquier situación nueva estará sustentada en esos términos. Por lo general, tales intereses reflejarán su posición en una estructura social (empresa socialmente comprometida con el bienestar de la sociedad) así como su habilidad para expresar un punto de vista coherente del mundo con base en esa posición (Fligstein, 2001: 388-389).

Conclusiones

Nestlé es considerada la empresa transnacional líder en el sector de alimentos y bebidas a nivel mundial, y a pesar de no tener su origen en Norteamérica, este mercado representa una de las principales fuentes de ingresos para la transnacional. Su amplia cartera de productos y su notoria gestión corporativa aunada a su vertiginosa percepción visionaria de los nuevos desafíos que enfrenta el mundo en materia de nutrición y salud, le han permitido colocarse por décadas en los principales mercados, donde potencia sus variados productos; el sector del agua embotellada es tan sólo un de los rotundos éxitos de Nestlé en el mundo.

La división de negocios Nestlé Waters que se dedica exclusivamente a la comercialización de agua embotellada concentra su nicho de mercado en Norteamérica, y en particular en el mercado estadounidense. El análisis de las formas de gobernanza permitió delinear las principales estrategias que siguió Nestlé Waters para ampliar su poderío comercial en mercados distantes de Europa, lugar donde surgió y se consolidó la transnacional. Asimismo, permitió dar respuesta a la pregunta de por qué Estados Unidos se convirtió en su principal mercado y lo seguirá siendo si los arreglos institucionales entre Estado y empresa convergen con la manera en que se afrontará la venidera crisis hídrica. La remodelación de sus formas de gobernanza han permitido a Nestlé Waters no sólo ampliar su mercado sino también fortalecer sus relaciones de poder con el gobierno estadounidense.

Cabe señalar que en el mercado del agua embotellada Nestlé compite con otras tres transnacionales; una de ellas es de origen europeo (Danone) y las otras dos son americanas (Coca-Cola y PepsiCo). Lo interesante de todo esto es que el mercado estadounidense ni siquiera es dominado por Coca-Cola ni Pepsi, a pesar de que estas empresas surgieron ahí y lograron establecer una amplia red de canales de distribución por medio de sus refrescos.

En el caso de Danone, los principales mercados de agua embotellada están en Asia Pacífico y América Latina. Por lo que tampoco es un rival fuerte para Nestlé en Norteamérica.

El alto nivel de ingresos en una sociedad consumista le permite a Nestlé Waters incursionar en un mercado ampliamente potencial como es el estadounidense. Asimismo, el marco institucional y la fácil disponibilidad de agua potable local en Estados Unidos, constituyeron dos elementos esenciales que le permitieron a Nestlé Waters consolidar sus estrategias expansionistas en gran parte del territorio estadounidense. Lo que sigue será consolidar en un solo mercado toda Norteamérica, es decir, conectar con el mercado estadounidense al siguiente gran mercado, que es México, donde Danone —con su marca Bonafont— representa un gran rival para Nestlé. El otro mercado sería con Canadá, país con quien Estados Unidos mantiene una histórica relación comercial.

Sin embargo, a Nestlé Waters sólo le interesa por lo pronto concentrarse en su principal mercado potencial: Estados Unidos, toda vez que al parecer ha encontrado en el gobierno estadounidense a un aliado para futuras estrategias con un recurso que al parecer escaseará en el mediano plazo, lo que sin duda redundará en un beneficio para ambas partes.

Bibliografía

- Chanlat, Jean François (2008), “L’agir Humaine Selon la Théorie de l’Agence: Une Critique Anthropologique”, en Damon Golsorkhi, Isabelle Huault y B. Leca, *Les études critiques en management*, Centre de Recherche en Management et Organisation (Crepa) / Universidad de París Dauphine, París.
- Denzau, Arthur, y Douglass North (1994), “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, en *Kyklos International Review for Social Sciences*, vol. 47, núm. 1, pp. 3-31.
- Fligstein, N. (2001), “La transformación estructural de la industria de los Estados Unidos: una explicación institucional de las causas de la diversificación en las empresas más grandes, 1919-1979”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, cap. XII, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma del Estado de México / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 384-412.
- Gandlgruber, Bruno (2010), *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis económico más allá de mercado y Estado*, Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa, Barcelona / México.
- García, Alejandro, y Eunice Taboada (2012), “Teoría de la empresa: las propuestas de Coase, Alchian y Demsetz, Williamson, Penrose y Nooteboom”, en *Economía Teoría y Práctica*, núm. 36, enero-julio, México, pp. 9-42.
- Montero, Delia (2015), *Transnacionales, gobierno corporativo y agua embotellada. El negocio del siglo XXI*, Ediciones del Lirio / UAM, México, p. 196.
- North, Douglass (2012), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Roth, Fabrice (2011), “La Gouvernance des Firmes Multinationales: Continuité ou Rupture?”, en Vuibert (ed.), *Le management des firmes multinationales: perspectives théoriques et managériales*.
- Van Gelder, Sicco (2003), *Global Brand Strategy: Unlocking Brand Potencial Across Countries, Cultures and Markets*, e book, Kogan Page, Gran Bretaña.
- Williamson, Oliver (1975), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, Nueva York.

Documentos

- Beverage Marketing Corporation, “The Global Bottled Water Marketing”, Nueva York, 2011, pp. 236.
- Busco, Cristiano, *et al.* (2006), “Integrating Global Organizations Through Performance Measurement Systems”, en *Strategic Finance*, vol. 87, núm. 2, p. 30.
- Ederer, y Goldberg (2007), “Nestlé Water Management Strategy. A New Competitive Advantage”, en *Wageningen University*, Holanda, consultado el 15 de diciembre de 2013, p. 28
- Nestlé Waters, en <<http://www.nestle-waters.com/bottled-water/bottled-water-facts>>, consultado el 21 de octubre de 2015.

DINÁMICA DEL COMERCIO: UN ANÁLISIS NO PARAMÉTRICO PARA MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (1965-2011)

*Fortino Vela Peón**

*Manuel García Álvarez***

Resumen

En este trabajo se plantean algunas preguntas habituales sobre la estructura del comercio. ¿Cómo caracterizar y distinguir la estructura comercial de una economía abierta e industrializada (EAI), como lo es la economía de Estados Unidos de América (EUA), y la de una economía abierta semiindustrializada (EASI), como es el caso de la economía mexicana? Mediante un enfoque contable de la estructura comercial desagregada, es decir, de las exportaciones e importaciones de las economías estadounidense y mexicana, se cuestiona e intenta dar respuesta a las mismas. Visto desde una perspectiva sustantiva, el texto se focaliza en resolver —desde la perspectiva empírica, analítica y comparativa a partir de técnicas de análisis multivariado— la estructura de comercio de ambas economías. Un conjunto de ejercicios realizados con información empírica de EUA y México para el periodo 1965-2011, así como técnicas de

* Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Contacto: <fvla@correo.xoc.uam.mx>.

** Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Contacto: <mgarciaa@correo.xoc.uam.mx>.

reducción de datos y algo de análisis comercial conducen a resultados útiles para la interpretación de la evolución económica y para plantear el diseño de políticas que promuevan la búsqueda de clústers que permitan a largo plazo la concentración y los encadenamientos de diversas industrias y sectores.

Las preguntas típicas sobre el comercio y el uso de técnicas de análisis multivariado son, por lo menos, tres:

- 1) ¿Cuál es el tipo de relación (interdependencia o similitud) que existe entre los diferentes agentes que intervienen en el comercio?
- 2) ¿Cuáles son los tipos de flujos (de productos) que se comercializan?
- 3) ¿Cuáles son los límites espaciales del clúster (nacional, regional o local) que permite el crecimiento del comercio en productos y regiones, así como la similitud en la estructura comercial entre dos países cercanos geográficamente y con una estructura productiva complementaria?

Introducción

Una de las principales preocupaciones a nivel mundial, regional y nacional es el crecimiento económico; por ello se plantean diferentes políticas económicas que coadyuven a lograr este objetivo. En el caso de las regiones dentro de un país, es importante conocer las sinergias que se presentan entre las diferentes industrias relacionadas con un sector específico. Para ello resulta de gran importancia establecer las políticas y programas que permitan el desarrollo inter e intragrupal (Almquist, Norgren y Strandell, 1998) que consolide las industrias que lo conforman.

De ahí la importancia de establecer cuáles industrias o empresas se elaboran dentro del grupo, permitiendo de esta forma que las políticas económicas generen no sólo el crecimiento sino el desarrollo a nivel nacional y regional. Para ello se utiliza la metodología de clúster, la cual permite identificar las características de una industria en particular (Laguna, 2009; Dávila, 2008; Pietrobelli y Rabellotti, 2004).

El presente documento plantea la pregunta de cómo caracterizar y distinguir tanto la estructura de comercio de una EAI, como lo es EUA, como la

de una EASI, el caso de México. El análisis se realiza a partir de la estructura comercial desagregada por división, es decir, del comportamiento de las exportaciones e importaciones de la economía estadounidense y de la mexicana. Visto desde una perspectiva sustantiva, el texto se centra en contrastar de forma empírica y comparativa, a partir del uso de la técnica de análisis multivariado, la estructura y el desempeño de una economía industrializada y de una semiindustrializada.

En relación con la metodología para el análisis de la dinámica del comercio, se introducen variables fundamentales y observaciones realizadas desde la perspectiva de la contabilidad a dos dígitos, con información del World Integrated Trade Solution (WITS); es decir: se conforma de 96 divisiones. Se considera que al plantear un análisis de la estructura de las variables, la técnica apropiada es el análisis factorial, mientras que al analizar los casos, se realiza una agrupación que represente una estructura, para lo cual se realiza el análisis de clúster (Hair *et al.*, 1999). El análisis se realiza a nivel macro, es decir, por grandes divisiones que permitan plantear políticas industriales y económicas para el crecimiento.

Se realiza un conjunto de ejercicios para EUA y México en el periodo 1965-2011. Para cada observación (exportaciones e importaciones) se hace un ejercicio aplicado y comparativo que se basa en la metodología diseñada y está sintetizado en cuadros.

La metodología de análisis multivariado que da cuerpo al documento es el análisis de clúster (AC) y componentes principales (CP). De cada uno de ellos se extraen consecuencias interpretativas sobre la evolución de las economías estudiadas.

El trabajo está organizado de la siguiente forma: en la primera sección se plantea el punto de partida con base en la metodología de clúster propuesta por Porter (1990); en el segundo apartado se establecen los diferentes trabajos propuestos en el análisis comercial a partir de las metodologías propuestas; el apartado tres contiene las metodologías de análisis multivariado y no paramétricas utilizadas en el apartado número cuatro, donde se presentan los resultados y su interpretación. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Punto de partida

El documento plantea una metodología de análisis que vincula información de datos abiertos relacionada con el comercio de las economías de EUA y México; dicha metodología permite determinar —a partir del análisis multivariado, particularmente de análisis de conglomerados o clúster y componentes principales— la estructura de comercio entre ambos países y no de industrias, como lo hace el planteamiento de clúster de Porter (1990).

El análisis de clúster propuesto por Porter se compaginó con una serie de corrientes económicas, entre las cuales se encuentran las siguientes: la economía de la innovación; el enfoque de los sistemas nacionales, regionales y sectoriales de innovación; la geografía económica y la geografía industrial (como son los distritos industriales); las teorías del crecimiento económico y del comercio internacional, así como la economía organizacional (Dahl, 2001).

En el análisis de clúster se distinguen diferentes dimensiones que permiten clasificar los resultados de su aplicación y delimitar el concepto de clúster empleado; entre dichas dimensiones se encuentran:

- 1) tipo de relación (interdependencia o similitud) entre empresas o industrias;
- 2) tipo de flujos (de productos o de conocimientos);
- 3) nivel de análisis (micro, meso o macro),
- 4) límites espaciales del clúster (nacional, regional o local) (Navarro, 2003).

Maskell (2001) presenta tres especificaciones en el análisis de los clúster:

- 1) abordar la existencia y la teoría alrededor del mismo;
- 2) explicar las ventajas que se derivan de la concentración espacial de unidades interrelacionadas, y
- 3) detallar por qué dichas ventajas no son mayores cuando cierta actividad que llevan a cabo tales unidades se aborda por una sola unidad de gran tamaño.

Las técnicas empleadas en el clúster se agrupan en cuatro grandes categorías:

- 1) análisis gráfico;
- 2) modelos de entrada-salida —*input/output*—;
- 3) análisis de correspondencias —tablas de contingencia—, y
- 4) estudios o análisis de casos.

Así se determina que las técnicas estadísticas (análisis factorial, análisis de componentes principales, clasificación automática) cuyo objetivo es identificar grupos o categorías de empresas o industrias con características similares, son más apropiadas para estudiar clústers con relaciones de similitud que con relaciones de interdependencia.

Revisión de la literatura

Con base en el análisis sistémico de la metodología del vecino más cercano (VMC) para resolver diferentes problemas, como el Traveling Salesman Problem (TSP) (“Problema del Vendedor Viajero”) y el de evaluación de impacto ambiental, se han realizado diseños iniciales de su heurística, con miras a una mayor eficacia y aplicación en diferentes ramas de la ciencia y en busca de adelantos y mayor eficiencia computacional. En este sentido, Pérez (2011) califica de “obligadas” las referencias para validar los nuevos métodos de resolución del VMC. Entre dichas referencias se encuentran las siguientes fuentes: Dantzig, Fulkerson y Jhonson (1954); Álvarez, Corberán y Tamarit (1985); Boese, Kahng y Muddu (1994); Johnson y McGeoch (1997); Martí (2003); Gardel, Gómez y Barán (2004), y Nguyen (2007).

Es importante mencionar que la metodología del VCM se ha aplicado o extrapolado a diversos campos del conocimiento, como la salud (Davis *et al.*, 1995; Staples y Niazi, 2007) y recientes experiencias en ingeniería de software (Staples y Niazi, 2007; Kitchenham *et al.*, 2009). Otras de las áreas relacionadas son la investigación de operaciones, las ingenierías, las ciencias de la computación y las ciencias de la decisión, aunque no se han obtenido resultados de artículos o referencias con relación a la evolución y estructura del comercio por división del WITS.

En relación con la metodología de AC, Sethi (1971) muestra un sistema de análisis de conglomerados para clasificar los mercados mundiales. Utilizando para su análisis datos de 29 variables y 91 países, cuyo resultado presenta cuatro grupos de variables y siete grupos de países identificables, al mismo tiempo aplica esta técnica en el área de los negocios internacionales. Pepall (1988) utiliza el análisis de agrupamiento para describir los efectos de la penetración de las importaciones. La similitud de los productos se define por la distancia entre ellos en el plano de sus características. El estudio de los efectos de las importaciones se aplica en el mercado de las máquinas y herramientas en Gran Bretaña.

Lin, Tung y Huang (2006) utilizan el análisis agregado y la metodología de AC. El trabajo investiga la evolución del comercio en la industria textil y en la industria de procesamiento automático de datos de las últimas tres décadas. Para la industria textil se obtiene un importante bloque de dos fenómenos que podrían ser identificados: un bloque compuesto principalmente por países europeos y otro bloque creciente de países de la Cuenca del Pacífico. Para la industria de procesamiento automático de datos sólo se pudo identificar un bloque comercial. Fujun (2006), a través de análisis de conglomerados, establece lo siguiente: un índice de evaluación como la tasa de ocupación de los mercados; el índice de competitividad comercial; ventaja comparativa, ventaja revelada, etcétera. Considera la competitividad internacional de los productos básicos de exportación con la finalidad de combinar la capacidad de evaluación de cada índice, permitiendo observar el estado general de la competencia de algunos productos o de la industria.

Giménez (2008) adopta una perspectiva estructural a la hora de valorar los resultados económicos de los países de la región; su AC clasifica a 17 economías del área en función de sus dotaciones factoriales y pone de manifiesto las importantes diferencias que existen entre ellas en capacidad de crecimiento. Mills, Reynolds y Reamer (2008) establecen que un programa en las agrupaciones industriales estimula las interacciones de colaboración de las empresas y organizaciones en las economías regionales para la producción de la innovación comercial y con miras a un aumento del empleo asalariado.

Por último, en relación a los CP, Tapia (S.A.) utiliza el análisis factorial dirigido al estudio de la evolución pasada y futura de un conjunto de indicadores

de la economía mexicana, mediante la utilización de técnicas de análisis y previsión a corto y largo plazos. Se trata de realizar un seguimiento de la actividad económica con base en indicadores coyunturales y no coyunturales que alerten de las posibles dificultades de la escena económica en cada momento y sobre su evolución futura. Aguado, Pomares y Palma (1998) realizan un repaso general de las distintas aportaciones y teorías que se han desarrollado en la literatura económica sobre la caracterización de los sistemas productivos locales y distritos industriales o Marshallianos, y dada la multiplicidad de variables consideradas aplica técnicas de análisis multivariante, como lo es el análisis factorial exploratorio para obtener los componentes principales que inciden en las empresas estudiadas. García-Posada y Villarubia (2008) analizan los niveles de interdependencia y riesgo que se dan en las relaciones económicas entre España y un gran número de países. Para ello utiliza datos bilaterales sobre vínculos comerciales y financieros de España con el resto del mundo para construir, mediante el análisis de componentes principales, un índice de interdependencia de España con cada país.

Metodología para el análisis de la dinámica del comercio México-EUA

Entre las diversas clasificaciones que se pueden hacer de las técnicas de clasificación por variables u objetos (Hair *et al.*, 1999) se hará uso de la técnica de análisis de componentes principales (ACP, AC y VMC), las cuales se describen a continuación.

Análisis de componentes principales

El análisis de componentes principales (ACP) es una técnica estadística que sintetiza la información y reduce el número de variables. A partir de una base de datos que integra variables e individuos (objetos) se pueden estudiar las relaciones que se presentan entre las p variables correlacionadas, transformando el conjunto original de variables en uno nuevo, conformado por las nuevas

variables no correlacionadas (m) entre sí, es decir, que no se repiten y no son redundantes. Al nuevo conjunto se le denomina “conjunto de componentes principales”.

Estas nuevas variables son combinaciones lineales de las originales y se construyen en orden de importancia de acuerdo con la variabilidad total de la muestra que acumulan. De esta forma se obtienen $m < p$ variables que son combinaciones lineales de las p originales y no están correlacionadas, aunque recogen la mayor parte de la información o variabilidad de los datos. Si las variables originales no están correlacionadas, entonces no tiene sentido realizar un análisis de componentes principales.

En el ACP existe la opción de usar la matriz de correlaciones o bien, la matriz de covarianzas. En la primera opción se le está dando la misma importancia a todas y a cada una de las variables; esto puede ser conveniente cuando se considera que todas las variables son igualmente relevantes. La segunda opción se utiliza cuando todas las variables tienen las mismas unidades de medida, y cuando se juzga conveniente destacar cada una de las variables en función de su grado de variabilidad.

En segundo lugar, el tratamiento del ACP permite reducir, a partir del conjunto de variables observadas, el número de datos, e identifica el grupo de variables ficticias formadas a partir de la combinación de las anteriormente observadas; con ello se sintetizan los datos y la relación entre ellos, sin hacer ninguna hipótesis a priori de cada factor inicial y sin formular conclusiones *a posteriori*.

En relación con la interpretación de los componentes, se establece que si existe una alta correlación entre las variables originales, por lo regular el primer componente tendrá sus coordenadas del mismo signo y se considerará un promedio ponderado de todas las variables originales.

Por lo tanto, el primer componente entrega el factor global de tamaño; es decir: las observaciones de los individuos evaluados pueden ser ordenadas de forma descendente conforme a las puntuaciones obtenidas según este componente.

Los restantes componentes, que tendrán coordenadas positivas y negativas, se interpretarán como factores de “forma”, puesto que se van a contrapo-

ner grupos de variables originales frente a otros grupos de variables. De otra forma, estos factores de forma serán medias ponderadas de dos grupos de variables con distinto signo, y además en cada una de las medias habrá variables que dominan unas más que otras y serán éstas las que darán sentido a la “forma” que describe el componente.

Análisis de clúster (AC)

El análisis de clúster es un conjunto de técnicas utilizadas para clasificar los objetos o casos en grupos homogéneos llamados conglomerados (clústers), de acuerdo con algún criterio de selección predeterminado. Los objetos dentro de cada grupo (conglomerado) son similares entre sí (alta homogeneidad interna) y diferentes a los objetos de los otros conglomerados o clústers (alta heterogeneidad externa). Es decir, si la clasificación realizada es óptima, los objetos dentro de cada clúster estarán cercanos unos de otros, y los clústers diferentes estarán muy apartados. Por ello el AC es también conocido como análisis de clasificación o taxonomía numérica.

De manera general, se tiene un conjunto de m objetos, cada uno de los cuales viene descrito por un conjunto de p características o variables, por lo que es importante deducir una división útil en un número de clases. Se han de determinar tanto el número de clases como las propiedades de dichas clases.

La solución al problema es determinar la partición de los m objetos en un conjunto de grupos donde un objeto pertenezca sólo a un grupo y el conjunto de dichos grupos contenga a todos los objetos. Para poder unir las variables o individuos es necesario tener alguna medida numérica que caracterice las relaciones entre éstas. Cada medida refleja asociación en un sentido particular y es necesario elegir una medida apropiada; la medida de asociación puede ser una distancia o una similitud.

Cuando se elige una distancia como medida de asociación (la distancia euclídea) los grupos formados contendrán individuos parecidos de forma que la distancia entre ellos ha de ser pequeña.

Cuando se elige una medida de similitud (por ejemplo, el coeficiente de correlación) los grupos formados contendrán individuos con una similitud alta entre ellos.

Algunas medidas de asociación para variables son: coseno del ángulo de dos vectores; medidas para datos dicotómicos; medida de Ochiai; medida Φ ; medida de Russell y Rao; medida de Parejas simples; medida de Jaccard; medida de Dice, y medida de Rogers–Tanimoto.

Dado que los análisis de clúster se centran en las vinculaciones dentro y entre grupos industriales (megaclúster), de modo que permiten el estudio del patrón de especialización del conjunto de la economía de un país o una región, se decidió utilizar la medida de distancia entre conglomerados conocida como método linkage simple aglomerativo o método del vecino más cercano VMC.

Vecino más cercano

El método del vecino más cercano (VMC) se generaliza al caso de los k vecinos más cercanos. De esta manera una elección entre los k vecinos más cercanos genera la predicción para cada caso. Los métodos basados en vecindad son fundamentalmente dependientes de la distancia y en consecuencia poseen características propias de ésta, como la cercanía, la lejanía y la magnitud de longitud, entre otras.

Una vez que se conocen las distancias existentes entre cada dos individuos, se observa cuáles son los individuos más próximos en cuanto a esta distancia o similitud (qué par de individuos tiene menor distancia o mayor similitud). Estos dos individuos forman un grupo que no vuelve a separarse durante el proceso.

Se repite el proceso, volviendo a medir la distancia o similitud entre todos los individuos (tomando el grupo ya formado como si de un solo individuo se tratara) de la siguiente forma:

Cuando se mide la distancia entre el grupo formado y un individuo, se toma la distancia mínima de los individuos del grupo al nuevo individuo.

Cuando se mide la similitud entre el grupo formado y un individuo, se toma la máxima de los individuos del grupo al nuevo individuo.

De esta agrupación se desprende la representación gráfica de la clasificación jerárquica obtenida, la cual se conoce como dendograma y representa en forma de árbol el resumen del proceso de agrupación en un análisis de clústers. Los objetos similares se conectan mediante enlaces cuya posición en el diagrama está determinada por el nivel de similitud/disimilitud entre los objetos.

Resultados e interpretación

Evidencia empírica CP

A partir de la revisión de cada una de las variables (exportaciones e importaciones) para los países en estudio (México y EUA) se llevó a cabo con el ACP la periodización, la cual es el punto de partida para llevar a cabo todos los ejercicios posteriores. Dicha periodización se enmarca dentro de los eventos que para la economía mexicana representan cambios estructurales. Comprende los periodos 1965-1984, 1985-1993 y por último 1994-2011. Ludlow (2009) plantea esta misma periodización, considerando los eventos alrededor de la industria manufacturera y los acontecimientos estructurales que se presentan en la economía mexicana.

Dicho ejercicio se llevó a cabo con la finalidad de establecer un periodo de estudio que sea robusto en términos estadísticos y en términos económicos, con la finalidad de contar con una base de datos que permita modelar y pronosticar a partir de dichas variables y con ello especificar el tipo de metodología para su posterior estudio. Se presentan los resultados por variable y país, considerando los periodos resultantes y permitiendo desarrollar puntos particulares referidos a las divisiones preponderantes de cada componente principal obtenido, así como a sus cambios o permanencia; y se determinan, considerando los tres primeros componentes (cuyo porcentaje es de 70 % del total), las divisiones importantes dentro del componente principal; se trata de saber si éstas determinan el factor global, si permanecen o cambian en orden de importancia dentro del componente inicial.

Exportaciones de EUA a México

A continuación se presentan los resultados obtenidos para las *exportaciones de EUA a México*, a partir de la periodización ya descrita y de las divisiones fundamentales en cada uno de los componentes principales calculados. Véase Cuadro 1.

Primer periodo (1965-1984)

En relación con las exportaciones de Estados Unidos a México en el periodo correspondiente a 1965-1984, observamos que hay seis componentes principales que explican el 91 % del total y presentan las coordenadas del mismo signo a lo largo del periodo y de componente a componente, representando de esta forma el factor global de tamaño e importancia.

En los tres primeros componentes principales (que explican el 70 % del total) se analizan las divisiones de mayor importancia y se observa que las principales son: 69, 73 y 84, las cuales no cambian de signo para los componentes 2 y 3, pero sí disminuyen en su efecto. Por otro lado, observamos que dentro del componente 2 resultan preponderantes las divisiones 25, 72 y 86, mientras que para el componente 3 son 33, 62 y 89 las divisiones más importantes.

Segundo periodo (1985-1993)

Para el segundo periodo se obtienen seis componentes principales que explican el 96 % del total. Resulta importante mencionar que las divisiones del componente 1 presentan un signo positivo que establece el factor global de tamaño.

En los tres primeros componentes principales (que explican el 78 % del total) se observa que las principales divisiones para el primer componente son: 22, 58 y 86, las cuales no cambian de signo en los siguientes dos componentes, pero sí disminuyen en su efecto. Por otro lado, observamos que dentro del componente 2 destacan las divisiones 65, 72 y 84, mientras que para el componente 3 las divisiones con mayor peso son: 04, 28 y 68.

CUADRO 1
Divisiones por componente principal

1965-1984	1985-1993	1994-2011
73 Máquinas para trabajar metales	86 instrumentos de control	51 Productos químicos orgánicos
25 Pasta y desperdicios de papel	84 Prendas y accesorios de vestir	65 Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos
89 Artículos manufacturados diversos	04 Cereales y preparados de cereales	73 Máquinas para trabajar metales
67 Hierro y acero	05 Legumbres y frutas	34 Gas natural y manufacturado
82 Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares	33 Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	28 Menas y desechos de metales
68 Metales no ferrosos	68 Metales no ferrosos	22 Semillas y frutos oleaginosos
		93 UN Special Code
		05 Legumbres y frutas

Tercer periodo (1994-2011)

En las exportaciones de Estados Unidos a México se calcularon ocho componentes principales que explican el 93 % del total; al mismo tiempo, del componente 1 se obtienen todas las divisiones con signo positivo, el cual es indicativo del factor tamaño e importancia global. Considerando los tres primeros componentes (que explican el 61 % del total) se observa como principales a las divisiones 51, 58 y 72, las cuales disminuyen en su resultado pero no en signo en los siguientes dos componentes. Para los siguientes dos componentes, los resultados son componente 2 (05, 65 y 67), y componente 3 (01, 73 y 89).

Para las divisiones encontradas en cada periodo, se observa que hay tres divisiones coincidentes en el primer y el tercer periodo, de las cuales dos cambian de posición de acuerdo con el peso calculado, y una tercera que se mantiene inalterada. La que permanece en la misma posición es la división 68 y se mantiene en el lugar seis, mientras que la 73, que se ubicó en primer lugar en el primer periodo, retrocede al lugar tres en el tercer periodo, y la 05 pasa del cuarto lugar al octavo sitio.

Paralelamente, al revisar los tres componentes analizados en cada periodo, destacan dos divisiones:

- 1) la 72, que se encontró en los tres periodos y forma parte de los dos primeros componentes y ocupa el segundo sitio, mientras que en el tercer periodo se localiza en el primer componente y en tercer lugar;
- 2) la división 89 se encuentra en el primer y tercer componente del primer y tercer periodo, ocupando la tercera posición en ambos casos.

Por otro lado, destacan las divisiones 86 y 73 en diferentes componentes principales y en periodos diferentes. Resulta importante destacar que las divisiones más importantes son las industriales.

Importaciones de EUA a México

En relación con las *importaciones de EUA a México* se presentan las divisiones fundamentales en cada uno de los componentes principales. Véase Cuadro 2.

CUADRO 2
Divisiones por componente principal

1965-1984	1985-1993	1994-2011
33 Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	89 Artículos manufacturados diversos	51 Productos químicos orgánicos
73 Máquinas para trabajar metales	66 Manufacturas de minerales no metálicos	71 Maquinaria y equipo generadores de fuerza
69 Manufacturas de metales	34 Gas natural y manufacturado	06 Azúcares, preparados de azúcar y miel
82 Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares	05 Legumbres y frutas	67 Hierro y acero
	00 Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	64 Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón
	07 Café, té, cacao, especias y sus preparados	93 UN Special Code

Primer periodo (1965-1984)

En relación con las importaciones de Estados Unidos a México, en este periodo se obtuvieron componentes principales que explican el 82 % del total; del componente 1 se obtienen todas las divisiones con signo positivo, con la finalidad de establecer el factor de preponderancia en cuanto al tamaño e importancia global.

Considerando los tres primeros componentes principales (que explican el 74 % del total) se observan como principales divisiones la 03, 06 y 33, las cuales disminuyen en su resultado pero no en su signo en cada uno de los tres componentes obtenidos. Para los siguientes dos componentes los resultados son: componente 2 (72, 73 y 11), y componente 3 (69, 07 y 82).

Segundo periodo (1985-1993)

Para este segundo periodo se obtuvieron seis componentes principales que explican el 97 % del total. En cada uno de los componentes principales encontramos divisiones que son preponderantes y que explican en su mayor parte cada componente principal. Considerando estas divisiones y los tres primeros componentes principales (que explican cerca del 79 % del total) se observan como principales divisiones la 69, la 73 y la 82, las cuales disminuyen en su resultado pero no en su signo, lo cual indica el factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes obtenidos. En relación con los componentes siguientes, los resultados son: componente 2 (66, 71 y 63) y componente 3 (34, 28 y 05).

Tercer periodo (1994-2011)

Para este tercer periodo se formaron seis componentes principales que explican el 91 % del total. Considerando estos componentes, se establecen las siguientes divisiones en orden de importancia: 51, 66, 34, 05, 00 y 07.

Considerando los primeros tres componentes principales (que explican el 70 % del total) se observan como principales las divisiones 51, 07 y 03, las cuales disminuyen en su resultado, como en los periodos anteriores, pero no en su signo, indicando de esta manera el factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes obtenidos. En relación con los dos componentes siguientes, se obtiene: componente 2 (71, 72 y 86) y componente 3 (06, 05 y 84).

De los resultados por periodo, se desprende que no hay divisiones que coincidan; del análisis realizado a los tres componentes principales, se determinó que en el segundo componente del primer y tercer periodos, la división 72 ocupa el primero y el segundo lugar, respectivamente.

Destacan las divisiones 71, 72 y 82 a lo largo del periodo de análisis dentro de los tres componentes principales analizados. De ellos destaca que las primeras dos corresponden al sector industrial de transformación mientras que la tercera es de bajo contenido industrial.

Importaciones de México a EUA

Con relación a las importaciones de México a EUA, se determinaron las divisiones fundamentales en cada uno de los componentes principales determinados por periodo. Véase Cuadro 3.

Primer periodo (1965-1984)

En lo referente a las importaciones de México a Estados Unidos, se obtuvieron ocho componentes principales que explican el 94 % del total. Las divisiones destacadas en orden de importancia son: 89, 86, 67, 59, 93, 64, 05 y 33.

Considerando los primeros tres componentes principales (que explican el 64 % del total) se observan como principales las divisiones 89, 73 y 72, las cuales disminuyen en su valor resultante pero no en su signo, indicando de esta manera el factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes obtenidos. En relación con los componentes siguientes, los resultados son: componente 2 (86, 22 y 58) y componente 3 (34, 25 y 67).

CUADRO 3
Divisiones por componente principal

1965-1984	1985-1993	1994-2011
89 Artículos manufacturados diversos	51 Productos químicos orgánicos	72 Maquinarias especiales para determinadas industrias
86 Instrumentos de control	67 Hierro y acero	64 Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón
67 Hierro y acero	05 Legumbres y frutas	86 Instrumentos de control
59 Materias y productos químicos	02 Productos lácteos y huevos de aves	22 Semillas y frutos oleaginosos
93 UN Special Code	93 UN Special Code	93 UN Special Code
64 Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	59 Materias y productos químicos	62 Manufacturas de caucho
05 Legumbres y frutas		05 Legumbres y frutas
33 Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos		

Segundo periodo (1985-1993)

En este periodo se observan siete componentes principales que explican el 98 % del total, siendo las siguientes divisiones en orden de importancia las principales: 51, 67, 59, 05, 02, 93 y 59.

Ahora bien, considerando los primeros tres componentes principales (que explican cerca del 80 % del total) se observan como principales las divisiones 51, 89 y 84, que muestran una disminución en su valor resultante pero no en su signo, lo cual indica el factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes obtenidos. En relación con los componentes siguientes, los resultados mostrados son: componente 2 (67, 01 y 34) y componente 3 (59, 58 y 01).

Tercer periodo (1994-2011)

En este tercer periodo se encontraron siete componentes principales que explican el 91 % del total y agrupan las siguientes divisiones en orden de importancia: 72, 64, 86, 22, 93, 62 y 05.

Considerando los tres primeros componentes principales (que explican cerca del 71 % del total) se observan como principales las divisiones 72, 84 y 33, siendo éstas el factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes analizados. En relación con los dos componentes siguientes, los resultados muestran: componente 2 (73, 64 y 71) y componente 3 (86, 58 y 67).

Con los resultados obtenidos se establecieron cinco divisiones coincidentes a lo largo del periodo de estudio. Se enumeran en orden de importancia a continuación:

- 1) la división 86 en el primer periodo ocupa la segunda posición, y pasa al tercer sitio en el tercer periodo;
- 2) la división 67 ocupa el tercer lugar en el primer periodo y sube un escaño en el segundo periodo;
- 3) la 93 ocupa a lo largo de los tres periodos el quinto sitio;
- 4) la división 64 ocupa el sexto y el segundo lugar en los periodos uno y tres, respectivamente, y, por último,

5) la división 05 ocupa el lugar siete en el primer y el tercer periodos, subiendo a la tercera posición en el segundo periodo.

Con relación a los tres componentes principales observamos que hay dos divisiones que coinciden en su importancia, es decir, que se encuentran en el primer componente principal de los periodos dos y tres; éstas son la 89 y la 72, las cuales invierten su orden de importancia pasando del primero al segundo, respectivamente.

Por otro lado, la división 01 es el único caso en que una división se presenta en el mismo periodo y en componentes sucesivos; la característica de esta división es que desciende su importancia. Las divisiones 71 y 72 (industriales) son importantes también, pero no muestran regularidad en posición y periodicidad.

Exportaciones de México a EUA

Por último, se analizan las exportaciones de México a EUA y se obtienen, de acuerdo con la periodización propuesta, las divisiones preponderantes en cada uno de ellos. Véase Cuadro 4.

Primer periodo (1965-1984)

En este primer periodo se obtuvieron cinco componentes principales preponderantes en un 88% del total. En ellos destacan las siguientes divisiones en orden de importancia: 33, 72, 11, 69 y 00.

Considerando los tres primeros componentes principales (que explican cerca del 75% del total) se observan como principales las divisiones 33, 65 y 05, las cuales muestran una disminución en su valor resultante pero sin cambio en su signo, muestra del factor tamaño e importancia global en cada uno de los tres componentes analizados. En relación con los dos componentes siguientes, los resultados muestran: componente 2 (72, 64 y 71) y componente 3 (11, 01 y 68).

CUADRO 4

Divisiones por componente principal

1965-1984	1985-1993	1994-2011
33 Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	72 Maquinarias especiales para determinadas industrias	89 Artículos manufacturados diversos
72 Maquinarias especiales para determinadas industrias	81 Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado	03 Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados
11 Bebidas	34 Gas natural y manufacturado	84 Prendas y accesorios de vestir
69 Manufacturas de metales	00 Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	69 Manufacturas de metales
00 Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	11 Bebida	26 Fibras textiles (excepto las mechas (tops) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)
	64 Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	81 Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado
		06 Azúcares, preparados de azúcar y miel
		71 Maquinaria y equipo generadores de fuerza

Segundo periodo (1985-1993)

En este periodo se obtuvieron cinco componentes principales que explican el 99 % del total. De estos se obtuvieron las siguientes divisiones en orden de importancia: 72, 81, 34, 00, 11 y 64.

Al mismo tiempo se consideraron los tres primeros componentes principales (que explican cerca del 80 % del total); se observan como principales las divisiones 72, 27 y 89, las cuales disminuyen su valor resultante, pero sin cambio en su signo; para estas divisiones son relevantes el factor tamaño y la importancia global. En relación con los dos componentes siguientes, los resultados muestran: componente 2 (81, 71 y 66) y componente 3 (34, 73 y 28).

Tercer periodo (1985-1993)

En este último periodo se obtuvieron cinco componentes principales que explican el 93 % del total. De ellos se derivan las siguientes divisiones en orden de importancia: 89, 03, 84, 69, 26, 81, 06 y 71.

Considerando los tres primeros componentes principales (que explican el 72 % del total) se observan como principales las divisiones 89, 51, 07 y 03. Todas estas divisiones muestran una disminución en su valor resultante, pero sin cambio en su signo, nuevamente. En relación con los dos componentes siguientes, los resultados muestran: componente 2 (84, 73 y 64) y componente 3 (69, 72 y 65).

Se establece de esta forma que con relación a las exportaciones de México a Estados Unidos, los resultados presentan tres divisiones coincidentes en los dos primeros periodos de estudio. Las divisiones son:

- 1) la 72, que pasa de un segundo lugar a un primero;
- 2) la 11, que desciende del tercer al quinto sitio,
- 3) la 00, que asciende de la sexta a la cuarta posición.

Con relación a los tres componentes principales, los resultados no muestran regularidad entre ellos en el periodo de estudio; sin embargo, destacan las divisiones 64, 65, 72, 73 y 89 en los diferentes componentes y periodos ana-

lizados. Resulta importante resaltar que son divisiones que abarcan el sector industrial y los bienes intermedios.

Evidencia empírica AC y VC

En esta sección se presentan los resultados obtenidos de la metodología del análisis de clúster, realizando el agrupamiento con una técnica jerárquica: del vecino más cercano (o distancia mínima *single linkage*); en este agrupamiento se mide que la distancia entre los clústeres es la mínima de todas las que pueden definirse entre los miembros de uno y otro clúster, en lugar de ser el promedio.

El periodo comprende de 1965 a 2011 y se presenta el análisis de clúster para las 96 divisiones que integran la base de datos del WITS así como el espacio de predictores considerando las tres divisiones principales.

Exportaciones de EUA a México

Con base en el análisis de las exportaciones de EUA a México se establecen las relaciones por agrupación; a partir de la similitud se obtiene la metodología de clúster y por el otro lado, en relación con la distancia, la vecindad que hay entre los componentes más cercanos para el periodo de estudio. Considerando los resultados obtenidos, se obtuvieron en este caso cinco clústers. Limitaremos el análisis a sólo dos de ellos; baste decir que el análisis es más basto que el que se pudiera hacer del total.

A partir de los resultados obtenidos, se observa que la distancia entre los centros de cada clúster, el cual es de gran ayuda para su interpretación, permite analizar dos grupos muy claros, el primero de ellos con una mayor concentración y es el de los sectores 71, 73 y 72, respectivamente, lo que implicaría que las exportaciones de nuestro principal socio comercial son industriales y, de acuerdo con Porter, de alto nivel tecnológico, lo cual tendrá que ser corroborado haciendo un análisis minucioso de estas divisiones, cosa que queda fuera del alcance de este trabajo.

Al mismo tiempo se confirma una alta vinculación vertical y horizontal de estas divisiones, lo cual habla de una alta vinculación en términos de necesidades para su producción. Por otro lado, se confirma la política industrial y de fomento a las exportaciones con alto contenido industrial por parte de Estados Unidos a nuestro país.

Eso no significa que los tres grupos de sectores restantes sean menores; simplemente que la distancia entre ellos se acorta, siendo la 89 y la 51 las que más destacan del resto; es decir: dentro de ese clúster de exportaciones la preponderancia entre ellos es la misma y afecta en menor medida algún shock de política económica tendente a incentivar el comercio, al mismo tiempo que dada sus características, los vínculos entre estas divisiones son preponderantes para su producción.

Paralelamente se realizó el análisis por división, de forma que se establece su distancia y punto nodal, el cual en este caso será cada una de las tres divisiones que parten el plano tridimensional y de esta forma conocer qué divisiones serán preponderantes en términos de su cercanía.

Considerando el espacio de predictores, se reconfirma —a partir de la cercanía y similitud— que las divisiones que son preponderantes en términos de las exportaciones a nuestro país corresponden a las divisiones 71, 72 y 73.

Estas divisiones permiten inferir que las importaciones que provienen de nuestro principal socio comercial permiten la generación de nuestras exportaciones en las mismas divisiones industriales.

Importaciones de EUA a México

En el análisis de las importaciones de EUA a México, destacan al menos seis diferentes grupos muy definidos, siguiendo su conglomeración y distancia; las divisiones preponderantes son las de los grupos 72, 33 73 y 71. Los dos primeros no conforman un grupo sino que por sí mismos son independientes en términos de distancia; mientras que en el caso de las divisiones 73 y 71, las dos parten de la misma rama y se complementan.

En términos de comercio observamos que al igual que las exportaciones de Estados Unidos, las importaciones requieren de nuestro país ya no sólo materias primas sino también productos acabados de nivel industrial, que en buena medida contienen tecnología y alto valor agregado.

Para el espacio de predictores, se reconfigura a partir de la importancia que tienen los tres primeros sectores; a partir de ahí se agruparán y establecerán el resto de las divisiones, de acuerdo con la similitud y complementariedad que puedan tener esas divisiones en la producción de sus bienes o mercancías.

Importaciones de México a EUA

En lo que se refiere al análisis de las importaciones de México a EUA, observamos la conformación de cuatro conglomerados que resultan preponderantes, siguiendo el clúster en términos de sus componentes y distancia: son las divisiones 71, 72, 73 y 51, donde sólo la división 71 es independiente; mientras que en la misma rama encontramos la agrupación de las divisiones 72 y 73. Por otro lado, la división 51 encuentra una rama que se desprende en términos de su cercanía de la rama 04.

En el caso del clúster de las exportaciones con EUA, la diferencia más importante radica en la división 51, la cual ocupa el quinto lugar, mientras que en las importaciones de México a EUA ocupa el cuarto lugar; eso es un indicativo de la cercanía y del claro comportamiento de estructura entre ambas economías.

El espacio de predictores se reconfigura, como se mencionó anteriormente, a partir de la importancia que tienen los tres primeros sectores; éstos se agrupan a partir de dicho espacio y establecen el resto de las divisiones de acuerdo con la similitud, y complementariedad que puedan tener esas divisiones en la producción de sus mercancías, siendo las preponderantes las divisiones 72, 73 y 33.

Exportaciones de México a EUA

En lo que se refiere al análisis de las exportaciones de México a EUA, observamos la conformación de cuatro conglomerados que resultan preponderantes; están compuestos por las divisiones 33, 72, 73 y 71, donde las dos primeras no conforman un grupo sino que por sí mismas son independientes en términos de distancia, mientras que la 73 y la 71 parten de la misma rama y se complementan.

Por otro lado, al comparar los clústers que se conforman para las importaciones de EUA a nuestro país, sólo hay una pequeña modificación en términos de su ordenamiento. De la misma forma que las exportaciones de EUA, se conforman de productos acabados de nivel industrial por parte de nuestro país.

En el caso del espacio de predictores, la importancia que tienen las tres divisiones industriales más importantes (71, 72 y 73) agrupa y establece un vínculo con el resto de las divisiones de acuerdo con su similitud y complementariedad, de forma que permita la producción de productos y servicios para la exportación.

Conclusiones

Los planteamientos y ejercicios realizados permiten plantear conclusiones en torno a los puntos siguientes:

Sobre los datos

El principal aporte del documento es plantear desde una doble perspectiva el uso del término “clúster”, el cual se aplica a industrias particulares y del que se cuenta con un vasto acervo —no sólo para México sino a nivel mundial— que se desprende del análisis de Porter. La segunda perspectiva se desprende del análisis meramente estadístico, el cual se basa en una metodología de análisis

multivariado que permite establecer a partir de similitudes los objetos que de acuerdo con sus características se pueden agrupar y caracterizar con información *a priori*.

En este sentido se realiza, a partir de datos proporcionados por el Banco Mundial desde la base de WITS, el análisis de la información comercial a dos dígitos, es decir, por las 96 divisiones que lo conforman.

Las metodologías y resultados obtenidos de los ACP y AC proporcionan evidencia de relaciones formales e informales, intercambios de información, *know-how* y estructuras técnicas que podrían resultar en una política de incentivos a las exportaciones por un lado, y por el otro, a conformar divisiones que produzcan con preponderancia doméstica.

Sin parecer solamente un ejercicio en el uso de metodologías, que parten del análisis multivariado, en donde para el análisis de clúster se utilizan las distancias entre objetos (divisiones) y por otro lado, componentes principales, parte del uso de varianzas y correlaciones se integran para determinar la estructura de comercio en México y Estados Unidos y establecer las divisiones que se agrupan alrededor de éstas.

Interpretaciones y resultados

Uno de los primeros resultados es la determinación de los periodos, la cual se realizó a partir de la misma metodología de componentes principales; ésta determinó los años de inicio de cada uno de los periodos, los cuales tienen una reinterpretación a la luz de los cambios de modelo económico: el periodo de sustitución de importaciones, la apertura económica y el proceso de globalización.

En segundo lugar, se observa a lo largo de los ejercicios que son tres los periodos de análisis para las importaciones y exportaciones de bienes de México y EUA.

- 1) En el caso de las exportaciones de EUA a México, se observan dos fenómenos: *a)* la diversificación de las divisiones en términos del contenido industrial, su transformación y uso; y *b)* la evolución, determinada por la

especificidad y cambio en las mismas de acuerdo con el periodo analizado. Se determinó que la división 73 es relevante a lo largo de todo el periodo de análisis; la división 33 se sustituye por la 34 en términos del uso y sustitución de este producto.

- 2) En el caso de las importaciones de EUA a México, destacan las divisiones 33 y 34 para los dos primeros periodos de análisis, mientras que en el último, son divisiones como 71 y 51 y 67 las vinculadas a su transformación.
- 3) Para las importaciones de México a EUA, la diversificación es sin duda la directriz, y son trascendentes las divisiones 89, 67, 59, 51, 67 y 72 con alto componente industrial.
- 4) En relación con las exportaciones, son las divisiones 33 y 34 las que destacan en los primeros dos periodos de estudio como fuente de ingresos del país; mientras que las divisiones con alto contenido industrial son 69, 72, 71 y 89.

Con base en los resultados obtenidos para los clústers y los componentes principales, se puede establecer que la estructura comercial en ambas economías se determina por el desarrollo de su industria de transformación, particularmente de las siguientes: 71, 72 y 73.

En el caso de México, la división 33 muestra el cambio de timón en relación con fuentes alternativas de energía.

El debate ha establecido un argumento conceptual sólido a favor de la política de clúster como herramienta para apalancar las concentraciones, lo cual es un medio para lograr un mayor impacto en la mejora de la competitividad. La política de clúster emplea herramientas y actividades específicas de las divisiones, lo que en nuestro caso podría interpretarse como la dirección de la política industrial.

Hay dos cuestionamientos que se podrán abordar en adelante a la luz de los resultados obtenidos y que resultan particularmente importantes. Primero: ¿cuáles serán los efectos de la política de clúster para garantizar un interés de la política económica? Segundo: ¿qué divisiones y qué localizaciones tendría que utilizar una política de clúster?

ANEXO
Clasificación del Banco Mundial por división

Product Code	Description
00	Live animals
01	Meat and meat preparations
02	Dairy products and eggs
03	Fish and fish preparations
04	Cereals and cereal preparations
05	Fruit and vegetables
06	Sugar, sugar preparations and honey
07	Coffee, tea, cocoa, spices & manufacs. Thereof
08	Feed.-stuff for animals excl. unmilled cereals
09	Miscellaneous food preparations
11	Beverages
12	Tobacco and tobacco manufactures
21	Hides, skins and fur skins, undressed
22	Oil-seeds, oil nuts and oil kernels
23	Crude rubber including synthetic and reclaimed
24	Wood, lumber and cork
25	Pulp and paper
26	Textile fibres, not manufactured, and waste
27	Crude fertilizers and crude minerals, nes
28	Metalliferous ores and metal scrap
29	Crude animal and vegetable materials, nes
32	Coal, coke and briquettes
33	Petroleum and petroleum products
34	Gas, natural and manufactured

35	Electric energy
41	Animal oils and fats
42	Fixed vegetable oils and fats
43	Animal and vegetable oils and fats, processed
51	Chemical elements and compounds
52	Crude chemicals from coal, petroleum and gas
53	Dyeing, tanning and colouring materials
54	Medicinal and pharmaceutical products
55	Perfume materials, toilet & cleansing preparations
56	Fertilizers, manufactured
57	Explosives and pyrotechnic products
58	Plastic materials, etc.
59	Chemical materials and products, nes
61	Leather, lthr. manufs., nes & dressed fur skins
62	Rubber manufactures, nes
63	Wood and cork manufactures excluding furniture
64	Paper, paperboard and manufactures thereof
65	Textile yarn, fabrics, made-up articles, etc.
66	Non-metallic mineral manufactures, nes
67	Iron and steel
68	Non-ferrous metals
69	Manufactures of metal, nes
71	Machinery, other than electric
72	Electrical machinery, apparatus and appliances
73	Transport equipment
81	Sanitary, plumbing, heating and lighting fixt.
82	Furniture

83	Travel goods, handbags and similar articles
84	Clothing
85	Footwear
86	Scientif & control instrum, photogr gds, clocks
89	Miscellaneous manufactured articles, nes
93	UN Special Code
94	Animals, nes, incl. zoo animals, dogs and cats
95	Firearms of war and ammunition therefor
96	Coin, other than gold coin, not legal tender

Bibliografía

- Aguado, Rafael, Ignacio Pomares, y Luis Palma (1998), “La concentración de factores en los sistemas productivos locales (SLP) españoles: una integración hacia los distritos marshallianos”, en *Estudios Regionales*, núm. 51, pp. 15-36.
- Almquist, G., L. Norgren, y A. Strandell (1998), “Clusters and Cluster Policy in Sweden, NUTEK, the Swedish National Board for Industrial and Technical Development”, en http://www.oecd.org/dsti/sti/s_t/inte/nis/Clusters/clusters.htm.
- Álvarez, Ramón, Ángel Corberán, y José Tamarit (1985), “La combinatoria poliédrica y el problema del viajante. Aplicación al caso de ciento tres ciudades Españolas”, en *Qüestió*, vol. 9, núm. 3, pp. 199-213.
- Boese, Kenneth, Andrew Kahng y Muddu Sudhakar (1994), “A New Adaptive Multi-Start Technique for Combinatorial Global Optimization”, en *Operations Research Letters*, vol. 16, pp. 101-113.
- Dahl, Michael (2001), “What is the Essence of Geographic Clustering”, en *Paper Prepared for the DRUID Nelson & Winter Conference*, en Aalborg, Dinamarca.

- Dantzig, George, Delbert Fulkerson, y Johnson Selmer (1954), "Solution of a Large-Scale Traveling-Salesman Problem", en *Journal of the Operations Research Society of America*, vol. 2, núm. 4, pp. 393-410.
- Dávila Flores, Alejandro (2008), "Los clúster industriales del noreste de México (1993-2003). Perspectivas de desarrollo en el marco de una mayor integración económica con Texas", en *Región y sociedad*, vol. 20, núm. 41.
- Fujun Lai, Xiande Zhao, Qiang Wang (2006), "The Impact of Information Technology on the Competitive Advantage of Logistics Firms in China", en *Industrial Management & Data Systems*, vol. 106, núm. 9, pp. 1249-1271.
- García-Posada, Miguel, y Josep Ma. Vilarrubia (2008), "Mapa de exposición internacional de la economía española", en *Documentos Ocasionales*, núm. 0807, Banco de España.
- Gardel, Pedro, Osvaldo Gómez, y Benjamín Barán (2004), "Estudio del espacio de soluciones del problema del cajero viajante", en *XXX Conferencia Latinoamericana de Informática, CLEI' 2004*, Arequipa, Perú.
- Giménez, Gregorio (2008), "Una comparativa de factores de crecimiento en América Latina a través del análisis cluster", en *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, vol. 8, núm. 2.
- Hair, Joseph, Ronal Anderson, Rolph Tatham, y William Black (1999), *Análisis Multivariante*, Prentice Hall, Madrid.
- Johnson, David, y Lyle McGeoch (1997), "The Traveling Salesman Problem: A Case Study in Local Optimization", en E. Aarts y J. Lenstra (eds.), *Local Search in Combinatorial Optimization*, capítulo 8, Wiley, Chichester, pp. 215-310.
- Kitchenham, Barbara, Pearl Brereton, David Budgen, Mark Turner, John Bailey, y Stephen Linkman (2009), "Systematic Literature Reviews in Software Engineering-A Systematic Literature Review", *Information and Software Technology*, vol. 51, núm. 1, pp. 7-15.
- Laguna, Christian (2009), "Cadenas productivas, columna vertebral de los clústers industriales mexicanos", en *Economía Mexicana, Nueva Época*, vol. 19, núm. 1.

- Lin, Chin-Huang, Chiu-Mei Tung, y Chih Tai Huang (2006), “Elucidating the Industrial Cluster Effect From a System Dynamics Perspective”, en *Technovation*, vol. 26, pp. 473-482.
- Ludlow, Wiechers, Jorge, Rosa Mendoza, y Juan Ramiro (2009), “Las exportaciones de maquila en México y el vínculo con las importaciones de EUA”, en *Análisis Económico*, vol. XXIV, núm. 55, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 155-177.
- Martí, Rafael (2003), “Procedimientos Metaheurísticos en Optimización Combinatoria”, Departament d’Estadística i Investigació Operativa, pp. 1-60.
- Maskell, Peter (2001), “Growth and the Territorial Configuration of Economic Activity”, conferencia presentada en el verano en DRUID, Aalborg, en <http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/conf-papers.html>.
- Mills, Karen, B. Reynolds y Andrew Reamer (2008), “Clusters and Competitiveness: a New Federal Role for Stimulating Regional Economies”, en *Brookings Metropolitan Policy Program*.
- Navarro, Mikel (2003), “Análisis y políticas de clústers: teoría y realidad”, en *Ekonomiaz*, núm. 53.
- Nguyen, H., I. Yoshihara, K. Yamamori, y M. Yasunaga (2007), “Implementation of an Effective Hybrid GA For Large-Scale Traveling Salesman Problems”, en *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, Part B (Cybernetics)*, vol. 37, núm. 1, pp. 92-99.
- Pepall, Lynne (1988), “A Clustering Analysis of the Effects of Import Penetration on Product Variety”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 40, núm. 4, pp. 655-670.
- Pérez, Jorge Iván (2011), “Heurística inspirada en el análisis sistémico del ‘Vecino más cercano’, para solucionar instancias simétricas TSP, empleando una base comparativa multicriterio”, en Universidad Nacional de Colombia / Facultad de Minas / Escuela de Sistemas Medellín.
- Pietrobelli, Carlo, y Roberta Rabellotti (2004), “Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America The Role of Policies”, en *Inter-American Development Bank*, Washington, Sustainable Development Department Best Practices Series.

- Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Free Press, Nueva York, reeditado con una nueva introducción en 1998.
- Sethi, Prakash (1971), “Comparative Cluster Analysis for World Markets”, en *Journal of Marketing Research*, vol. 8, núm. 3, pp. 348-354.
- Staples, Mark, y Niazi Mahmood (2007), “Experiences Using Systematic Review Guidelines”, en *Journal of Systems and Software*, vol. 80, núm. 9, pp. 1425-1437.

Estrategia en los bloques regionales. Libre comercio y regulación internacional, de Ma. Antonia Correa Serrano, Jorge Eduardo Mendoza Cota y Enrique Catalán Salgado (coordinadores), se terminó en diciembre de 2018. La edición estuvo al cuidado de David Moreno Soto y Maribel Rodríguez Olivares. Formación de originales: Caricia Izaguirre Aldana.

Vivimos un momento turbulento en la historia mundial contemporánea: acontecimientos como la globalización, la apertura comercial y el libre mercado, que habían permanecido como estandartes globales tras la caída del Muro de Berlín, hoy son cuestionados por las nuevas posturas proteccionistas de Estados Unidos como potencia hegemónica. Ello ha generado incertidumbre sobre la continuidad y pertinencia de acuerdos comerciales que antes de la administración Trump eran iconos incuestionables de la integración económica regional y la apertura comercial. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y asimismo fue notable la renuncia manifiesta de Estados Unidos a formar parte del Tratado de Asociación Transpacífico, uno de sus proyectos más ambiciosos.

A lo largo de este libro se analizan los procesos de integración y sus problemáticas haciendo alusión al uso de la normatividad internacional vigente como una herramienta para defender los intereses de México frente a los diferentes problemas que derivan de su integración comercial en la región, la posibilidad de crear normas específicas para problemáticas particulares y la relevancia de estas regulaciones en el sostenimiento de los esquemas de libre comercio que predominan actualmente como son los acuerdos regionales y macroregionales; asimismo se abordan las limitaciones que ha encontrado el multilateralismo debido a la falta de un consenso entre sus miembros en relación con el comercio y las inversiones.

En esta obra colaboran: Jorge Alfonso Calderón Salazar, Ma. Antonia Correa Serrano, Manuel García Álvarez, Aída Lerman Alsperteín, Jorge Eduardo Mendoza Cota, Delia Montero Contreras y Fortino Vela Peón.

ISBN: 978-607-28-1552-0

