

# Porque todos los caminos llevan a Washington: el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea como respuesta a las limitaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte\*

## *Why all roads lead to Washington: the Association Agreement with the European Union as a response to the limitations of North America Free Trade Agreement*

Felix Buchwald\*\*

### **Resumen**

La literatura existente tiende, en su mayoría, a interpretar la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea de 1997 como un intento por parte de México para diversificar sus relaciones internacionales y reducir su dependencia con Estados Unidos. Inspirándose en Gramsci y la escuela francesa de la regulación, en esta nota se sugiere una interpretación alternativa e innovadora, viendo en esa iniciativa diplomática una respuesta indirecta a las limitaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como estructura de gobernanza del comercio norteamericano. Después de un esbozo del marco teórico, se explica cómo los cambios en la estructura del régimen de acumulación norteamericano significaron que el tratado se volviera cada vez más disfuncional como modo de regulación. En la siguiente etapa de este análisis se mostrará cómo el Acuerdo con la Unión Europea confronta las limitaciones del TLCAN en el sentido de que es más sofisticado y efectivo como estructura de gobernanza. En las siguientes dos secciones de la nota se examina cómo la formación de un bloque histórico a favor de la reforma del TLCAN no ha sido posible y cómo a su vez se formó un bloque histórico a favor de un acuerdo más avanzado con la Unión Europea.

**Palabras clave:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acuerdo de Asociación, comercio exterior, economía política internacional, neomarxismo.

\* Quisiera agradecer a la profesora Blanca Torres por comentar una versión anterior de este artículo y a Santiago Álvarez Campero por ayudarme a escribirlo en español.

\*\* Candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Sussex. Correo electrónico: felixbuchwald@gmx.net

### Abstract

The existing literature tends to interpret the conclusion of the Association Agreement with the European Union in 1997 as an attempt on behalf of Mexico to diversify its external relations and reduce its dependence on the United States. Drawing inspiration from Gramsci and the French Regulation School, this note will suggest an alternative and innovative interpretation and see the signing of the Association Agreement as an attempt to address the limitations of North America Free Trade Agreement (NAFTA) as a governance structure of North American trade. Following an outline of our theoretical framework, it will be shown how shifts in the North American regime of accumulation meant that NAFTA became increasingly dysfunctional as a mode of regulation. The next step will involve showing how the Agreement with the European Union confronted the limitations of NAFTA in that it represents a more sophisticated and effective governance structure. The following two sections will then show how a historical bloc in favour of reforming NAFTA failed to form and how, instead, there emerged a coalition favouring a more advanced agreement with the European Union.

**Key words:** North America Free Trade Agreement, European Union-Mexico Association Agreement, trade, international political economy, neo-marxism, international relations.

### Introducción

Dentro de la literatura sobre la política exterior mexicana, la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea en 1997 es generalmente interpretado como un intento por parte de México para diversificar sus relaciones políticas y económicas frente a su gran dependencia con Estados Unidos.<sup>1</sup> Es visto, pues, como parte de una larga historia de esfuerzos de confrontar esa dependencia a través de varias estrategias y tácticas diplomáticas.

Como señala Blanca Torres, una de esas estrategias consistió simplemente en ganar tiempo. Dada la naturaleza de Estados Unidos como superpotencia con preocupaciones mundiales —y por lo tanto una capacidad de atención muy reducida—, esa táctica permitió a México dejar que pasaran conflictos potenciales antes de que se escalaran.<sup>2</sup> La diversificación, a su vez, ha consistido en forjar alianzas con Estados ajenos a la región para contrarrestar la gran influencia internacional que posee la Unión Americana. Sobre todo a la vuelta del siglo xx, cuando su ascenso a nivel mundial ya había comenzado, pero los países europeos

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Stéphan Sberro, “La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica ¿el fin del desencuentro?” en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, IRELA, Madrid, 1997, pp. 73-104.

<sup>2</sup> Blanca Torres, “Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)” en *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3-4, El Colegio de México, México, 2010, pp. 665-667.

todavía representaban polos independientes en el sistema internacional, esta estrategia constituyó una opción atractiva para México. No fue sino hasta finales del siglo XX que los cambios estructurales del sistema internacional permitieron que las relaciones con Europa fueran revitalizadas. En esos años este último se presentó como un país de gran promesa y, a la vez, estuvo amenazado de caer definitivamente en la esfera de influencia estadounidense.

La expresión más clara de esa tendencia fue, sin duda, la firma del TLCAN en 1993.<sup>3</sup> No pasó mucho tiempo para que las primeras contratendencias se manifestaran. Como veremos con mayor detalle más adelante, la firma del tratado resultó en una caída fuerte en la cuota europea del mercado mexicano. Por eso los europeos mostraron gran entusiasmo por la solicitud mexicana de un acuerdo comercial, que –bajo esta interpretación– trató de confrontar la profundización de la dependencia de Estados Unidos que la firma del TLCAN había supuesto para México.

En la interpretación del Acuerdo que esta nota propondrá, la firma del tratado norteamericano también ocupará un lugar destacado; no obstante, más que un incentivo para la diversificación de las relaciones internacionales de México, representa un tema por actualizarse de manera indirecta mediante la firma del acuerdo con la Unión Europea (UE). Como veremos más adelante, muy poco tiempo después de la firma del TLCAN se manifestaron las primeras limitaciones en su operación como estructura de gobernanza del comercio de la región. Debido a complacencia de las relaciones entre México y Canadá no ha sido posible confrontar estas limitaciones de manera directa mediante una renegociación del tratado. Por eso México buscó una mejor opción afuera de la región y concluyó un acuerdo más avanzado y sofisticado con la UE.

Para fortalecer la argumentación anterior en términos teóricos, esta nota se basa, por un lado, en las ideas de la escuela francesa de la regulación y sus actualizaciones en la obra de David Harvey. Sus conceptos de “régimenes de acumulación” y de “modos de regulación” deberían permitirnos identificar las presiones económicas y sistémicas que necesitaron la actualización del TLCAN. Para explicar por qué no ha sido posible realizar esa actualización de forma directa mediante una renegociación del TLCAN, sino de manera indirecta con la firma del Acuerdo con la UE, vamos a utilizar las teorías neogramscianas, enfocándonos en su concepto del bloque histórico.

<sup>3</sup> Véase Lorena Ruano, “La relación entre México y Europa: del fin de la Segunda Guerra Mundial a la actualidad (1945-2010)” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, pp. 21-28; Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La Segunda Cumbre Euro-Latinoamericana en Madrid: la ideal propone y la realidad dispone” en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, ITAM-Porrúa, México, 2003, pp. 91-92; Stéphan Sberro, *op. cit.*, pp. 74-85; Laurence Whitehead, “Pobre México, tan lejos de Noordwijk” en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *op. cit.*, pp. 43-53.

Después de un esbozo de este marco teórico, explicaremos cómo los cambios en la estructura del régimen de acumulación norteamericano significaron que el TLCAN se atrasara como modo de regulación. En la siguiente etapa mostraremos cómo el acuerdo con la UE confronta las limitaciones del TLCAN en el sentido de que es más sofisticado y efectivo como estructura de gobernanza. Las siguientes dos secciones de la nota van a examinar cómo la formación de un bloque histórico a favor de la reforma del TLCAN no ha sido posible, y cómo —a su vez— se formó un bloque histórico a favor de un acuerdo más avanzado con la UE. En la última sección se resumen las conclusiones principales.

### Esbozo teórico

Las dos aportaciones más importantes de la escuela de la regulación a la economía política son los conceptos de “régimenes de acumulación” y de “modos de regulación social y política”. Un régimen de acumulación se toma aquí para describir la “*stabilisation over a long period of the allocation of the net product between consumption and accumulation*”,<sup>4</sup> y para implicar “*some correspondence between the transformation of both the conditions of production and the conditions of reproduction of wage earners*”.<sup>5</sup> Un modo de regulación se refiere al “*body of interiorized rules and social processes*” que coordina el comportamiento de los diferentes tipos de actores que participan en los procesos de acumulación de tal manera que el régimen de acumulación sigue funcionando.<sup>6</sup>

Mutualmente constitutivos, los regimenes de acumulación y modos de regulación contienen, absorben o gestionan de manera ideal las tendencias de crisis integral al capitalismo. Estas tendencias surgen de varias fuentes, como el hecho de que el crecimiento se basa en la explotación del trabajo en el proceso de producción o en una brecha entre lo que crea el trabajo y lo que recibe. En intervalos regulares, estas tendencias inconsistentes y contradictorias van a producir fases de sobreacumulación en las que no es claro cómo se pueden combinar los excesos de capital y de mano de obra que han venido a coexistir.<sup>7</sup>

Aunque es imposible eliminar la tendencia a la sobreacumulación, esa misma puede ser mantenida a raya por una variedad de políticas, tres de las cuales son discutidas por Harvey: la devaluación, el control macroeconómico y la absorción de

<sup>4</sup> David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, Oxford, 1990, p. 122.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 180.

sobreacumulación a través del desplazamiento temporal y espacial (*spatio-temporal fixes*). La devaluación se refiere a “*the ‘writing down’ or ‘writing off’ of the value of capital equipment (...), the cut-rate disposal of surplus stocks of goods (...), or the inflationary erosion of money power coupled with burgeoning defaults on loan obligations*”.<sup>8</sup> El control macroeconómico se refiere a la institucionalización de un sistema de regulación, como el régimen de fordismo-keynesianismo. Por último, la absorción de la sobreacumulación se puede lograr a través del desplazamiento temporal o por medio del espacial. El temporal se debe a un cambio de la inversión de corto plazo a la de largo plazo, o a un aumento en el tiempo de rotación (la velocidad a la cual la inversión se despoja de los beneficios), de tal manera que la aceleración en un año absorbe el exceso de capacidad del año anterior. En el proceso de desplazamiento espacial la expansión geográfica va a absorber el exceso de capital y mano de obra. Esta expansión se manifestará en la “*production of new spaces within which capitalist production can proceed (...), the growth of trade and direct investments, and the exploration of new possibilities for the exploitation of labour power*”.<sup>9</sup>

Investigando las bases estructurales de la *condition of postmodernity*, Harvey aplica las ideas de la escuela de la regulación al estudio de la evolución del capitalismo occidental de la posguerra. Empieza delineando la solución espacio-temporal representada por el fordismo. Basada en la movilización del poder corporativo y el intervencionismo estatal en la esfera doméstica y el régimen de Bretton Woods en la esfera internacional, esta solución había logrado contener las contradicciones inherentes del capitalismo para la mayor parte de las tres décadas que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial. A finales de la década de los años sesenta y principios de la de los setenta, el fordismo fue objeto de presiones crecientes, como el resurgimiento económico de Japón y Europa Occidental, que comenzaron a debilitar seriamente la competitividad de Estados Unidos. Dada la rigidez en las inversiones, los mercados de trabajo y los compromisos del Estado, la única respuesta a las cambiantes circunstancias socioeconómicas radicaba en la política monetaria, “*the only tool of flexible response*”.<sup>10</sup> El resultado fue una ola inflacionaria que en 1973 culminó en una fuerte recesión, que se vio agravada por la crisis del petróleo.

Fue esa severa contracción económica que eventualmente derrocó el régimen fordista. Al mismo tiempo el flujo y la incertidumbre de la recesión crearon un espacio social en el que algunas “*series of novel experiments in the realms of industrial organisation as well as in political and social began to take shape*”.<sup>11</sup> Estos experimentos representaron los “*early stirrings of the passage to any entirely new regime of accumulation, coupled with a quite*

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 145.

*different system of political and social regulation*”:<sup>12</sup> la acumulación flexible o el posfordismo.

El argumento de Harvey de que el posfordismo representa un nuevo *spatio-temporal fix* que surge de la crisis de lo anterior, se fundamenta en el hecho de que este mismo se caracteriza sobre todo por una confrontación directa con las rigideces propias del fordismo. Mientras que los mercados de trabajo durante este último se hicieron inflexibles por la negociación salarial, el poder sindical y otros reglamentos, bajo el posfordismo se da mayor importancia a la flexibilidad del mercado laboral. Los regímenes y contratos de trabajo se han vuelto más flexibles; esquemas de tiempo parcial, temporal o subcontratado se han generalizado como parte de un alejamiento del empleo regular.<sup>13</sup>

Con la reorientación de la economía mexicana hacia el exterior es obvio cómo la firma del TLCAN formaba parte de ese movimiento hacia el posfordismo, o la globalización neoliberal,<sup>14</sup> y no deberíamos detenernos aquí. Lo que es mucho más urgente en este punto es explicar que las teorías neogramscianas —el segundo componente de nuestro marco teórico— nos permitirían entender cómo las presiones sistémicas apenas identificadas pueden ser traducidas al ámbito internacional.

El punto de partida de las teorías neogramscianas es una noción de “hegemonía” que se basa en el pensamiento de Antonio Gramsci, uno de los fundadores del Partido Comunista Italiano. Observando el fracaso de la revolución y el auge del fascismo en Europa Occidental —que compitió con el comunismo por el apoyo de los obreros— se llegó a la conclusión de que el análisis marxista clásico era erróneo.<sup>15</sup> Aunque hasta los años veinte las condiciones objetivas para la revolución ya habían existido por al menos 50 años, no había ocurrido ninguna. Gramsci trató de resolver esas contradicciones entre la teoría marxista y las realidades de los años veinte y treinta mediante el desarrollo de su concepto de “hegemonía”. Basándose en la observación de Marx de que la ideología dominante de cada era es la ideología de la clase gobernante, propuso que la hegemonía o posición dominante les permitía crear consenso entre las clases subordinadas, manteniendo así el orden prevalente.<sup>16</sup> De esa manera giró el foco del análisis marxista desde la base económica de la sociedad occidental hacia los fenómenos de la superestructura, en el sentido de que los valores

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 98-104.

<sup>15</sup> Stephen Hobden y Richard Wyn Jones, “Marxist theories of International Relations” en John Baylis, Patricia Owens y Steve Smith (coords.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 149-50.

<sup>16</sup> Paul Piccone, “Gramsci’s hegelian marxism” en *Political Theory*, vol. 2, núm. 1, Johns Hopkins University, Baltimore, 1974, p. 38.

morales, políticos y culturales de las clases gobernantes habían sido dispersados mediante las instituciones de la sociedad civil.<sup>17</sup>

Empezando en los años ochenta, esas ideas han sido aplicadas con éxito al estudio de las relaciones internacionales por varios teóricos, entre quienes destaca Robert W. Cox. El procedimiento neogramsciano de Cox amplió el concepto de hegemonía, ya que la distinguió de otras formas de dominación basadas en el potencial militar y económico de los Estados. Según Cox, hegemonía significa la “*articulation and justification of a particular set of interests as general interests*”.<sup>18</sup> Como nos dice Morton: “*It appears as an expression of broadly based consent, manifested in the acceptance of ideas and supported by material resources and institutions, which is initially established by a social-class force occupying a leading role within a state, but is then projected outwards on a world scale*”.<sup>19</sup>

Por muchos marxistas, el ejemplo de las políticas neoliberales y su aceptación alrededor del mundo es visto como evidencia de la validez de la concepción neogramsciana de hegemonía. Aunque esas políticas están opuestas a los intereses de países subdesarrollados (el libre comercio, por ejemplo, beneficia de manera obvia a países desarrollados, ya que su alto nivel de desarrollo les permite producir y competir de manera más eficiente y en la ausencia de barreras al comercio, por ende, vencer a productores domésticos), los países desarrollados lograron aceptación por parte de éstos, en principio mediante una forma de coerción relacionada a la deuda. Este orden, en apariencia desventajoso, sigue evitando ser enfrentado, pues los países desarrollados, en particular Estados Unidos, ha sido capaz de usar sus posiciones hegemónicas para crear consenso para el orden y alcanzar la aceptación de ideas neoliberales como naturales y de sentido común.<sup>20</sup>

Dentro de este marco teórico la noción de un bloque histórico se refiere, según Gill, a

*an historical congruence between material forces, institutions and ideologies, or broadly, an alliance of different class forces politically organized around a set of hegemonic ideas that give strategic direction and coherence to its constituent elements. Moreover, for a new historical bloc to emerge, its leaders must engage in conscious planned struggle. Any new historical bloc must have not only power within the civil society and economy, it also needs persuasive ideas, arguments and initiatives that build on, catalyze and develop its political networks and organization.*<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Stephen Hobden y Richard Wyn Jones, *op. cit.*, p. 150.

<sup>18</sup> Adam David Morton, *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Economy*, Pluto Press, Londres, 2007, p. 113.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Stephen Hobden y Richard Wyn Jones, *op. cit.*, p. 152.

<sup>21</sup> Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, p. 58.

Un bloque histórico representa, entonces, una coalición de fuerzas sociales que han entrado en alianza y concluido compromisos entre sí mismos para llevar a cabo la fabricación de consenso para el orden prevalente. Como parte de este proceso, el bloque histórico necesariamente tratará de expresar las necesidades sistémicas exigidas por las dinámicas de la base económica o del modo de acumulación. Así pues, las teorías neogramscianas nos ofrecen unas herramientas sumamente útiles para entender la formación de intereses como respuestas dinámicas a necesidades económicas o sistémicas y nos permiten comprender su articulación mediante la formación de coaliciones entre actores.

### Las limitaciones del TLCAN

Ahora que hemos esbozado el marco teórico de la investigación podemos pasar a la siguiente etapa y examinar cómo los cambios en la estructura del régimen de acumulación significaron que el TLCAN se atrasara como modo de regulación. La gran ironía en cuanto a este tema ha sido, por supuesto, que a principios de los años noventa el TLCAN fue considerado uno de los tratados de libre comercio más avanzados. Como señala Abbott, “*NAFTA is broader in scope of coverage (...), than the WTO agreement, and it is comparable in level of detail to the WTO agreement. NAFTA was drafted at a level of detail substantially higher than the EC treaty*”.<sup>22</sup> Para cierto periodo, su regulación en materia de inversión extranjera, por ejemplo, fue considerada la más sofisticada y constituyó un punto de referencia en negociaciones de marcos regulatorios multilaterales para la inversión en foros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.<sup>23</sup>

Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que se manifestaran las primeras limitaciones en las operaciones del TLCAN como estructura de gobernanza del comercio norteamericano. Gran parte de eso tuvo que ver con el hecho de que dicho acuerdo, como tratado de libre comercio, pertenecía a otra generación de negociaciones comerciales. Su entrada en vigor casi coincidió con la conclusión de la Ronda de Uruguay,<sup>24</sup> que en sus discusiones más “avanzadas” sólo incluyó el comercio en los servicios y la propiedad intelectual. En general, se centró en la reducción de aranceles

<sup>22</sup> Citado en Louis Bélanger, “Diverging preferences: the impact of NAFTA on the member States’ trade policies” en Gordon Mace (coord.), *Regionalism and the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 33.

<sup>23</sup> Mario Chacón, “La perspectiva mexicana de las relaciones económicas y de cooperación con la Unión Europea” en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *op. cit.*, p. 156.

<sup>24</sup> Como es bien sabido, el TLCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994. La Ronda de Uruguay, a su vez, fue concluida el 15 de abril del mismo año.

y otras barreras tradicionales al comercio; temas como la armonización de estándares y regulaciones ni siquiera fueron discutidos.

Lo que eso significó es que el TLCAN no se aprovechó de los cambios que se dieron en el comercio internacional a partir de la mitad de los años noventa. Un ejemplo de estos nuevos desarrollos son las discusiones acerca de las *Singapore Issues* de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio de 1996. Éstos se refirieron a la transparencia en la contratación pública, la facilitación del comercio (mediante uniones aduaneras), el comercio y la inversión, y al comercio y la competencia. Especialmente en cuanto al segundo de estos asuntos, las lagunas del TLCAN son evidentes. En lugar de confrontar el problema de la triangulación mediante una unión aduanera (y de acuerdo con los *Singapore Issues*), los tres socios norteamericanos desarrollaron un sistema complejo de reglas de origen. Mediante requisitos de contenido regional, este sistema ha tratado de prevenir que terceros países usaran a uno de los tres socios norteamericanos como plataforma para transbordo de bienes y así gozaran de los beneficios del acuerdo. En su operación actual, se han mostrado muy ineficientes (debido a su complejidad y complicaciones burocráticas) y altamente costosos.<sup>25</sup> Según una investigación de los efectos del TLCAN sobre el comercio mexicano, “*in spite of NAFTA’s good performance in terms of utilization rates, tariff preferences are largely offset by ROO (reglas de origen) and other administrative compliance costs.*”<sup>26</sup> Como proporción de su Producto Interno Bruto, se ha estimado que este costo para México representa alrededor de 3 por ciento.<sup>27</sup>

Otro desarrollo nuevo en el comercio internacional que el TLCAN no aprovechó fue la reinención del Estado como regulador. Como señala Bélanger (y vale la pena remitirnos a él directamente):

*The main point of vulnerability of NAFTA is that it lacks the necessary provisions and institutional resources to tackle the new frontier of trade liberalization, that is, the coordination or harmonization of regulations. The negotiations between Canada and the United States of the Canada-U.S. Free Trade Agreement (CUSTA), and the subsequent negotiation of NAFTA, coincided with the apex of the privatization and market liberalization movement that lead to the retreat of the state as a direct*

<sup>25</sup> Louis Bélanger, “Canada, Mexico and the future of trilateralism in North America” en *North American dialogue series*, núm. 8, 2010, p. 4; Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *The Politics of Free Trade in North America*, Center for Trade Policy and Law, Ottawa, 1995, pp. 129-30; Gustavo Vega, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: génesis, auge, crisis y desafíos al futuro” en *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, núm. 10, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2010, p. 14.

<sup>26</sup> Citado en Louis Bélanger, “Canada, Mexico and the future of trilateralism in North America”, *op. cit.*, p. 4.

<sup>27</sup> *Idem.*

*provider of public goods in many jurisdictions around the globe. It is even fair to say that for many Canadians and Mexicans, CUSTA and NAFTA are indiscernible features of this movement. Since then, however, the state has reinvented itself as the "regulatory state," steadily expanding the scope not only of the regulation of privatized sectors of the economy, but also of what Vogel calls "protective regulations", that is, regulatory activity aimed at protecting customers, the environment, workers' rights, public health and public safety. All these regulations affect trade because differences in domestic regulations impose significant compliance costs on producer operating in different jurisdictions, because they are sometime used as protectionist non-tariff barriers, and also because trade policies must now take into consideration the views of constituencies that fear that free trade may be used by business owners to simply escape regulations by moving their activities to more accommodating jurisdictions.*<sup>28</sup>

Un ejemplo concreto de lo que Bélanger nos dice sobre la redefinición del papel de Estado en la economía es el análisis de María del Carmen Pardo, acerca de la transformación del Estado mexicano de interventor a regulador. Tras las masivas privatizaciones de empresas públicas en las décadas de los años ochenta y noventa, se establecieron mecanismos regulatorios indirectos, institucionalizados en las agencias relativamente autónomas como la Comisión Federal de Competencia o la Comisión Federal de Telecomunicaciones, convertida hace poco en Instituto Federal de Telecomunicaciones. Así, el Estado se limitó a monitorear el cumplimiento del marco jurídico en vez de injerir de manera directa, como sí lo hacía el Estado posrevolucionario.<sup>29</sup>

El desafío que estos nuevos desarrollos significan para el TLCAN se agrava aún más por el hecho de que el tratado carece de mecanismos institucionales, para lo que Bélanger llama *secondary rule making*, o sea, la capacidad para actualizarse dentro del marco legal ya existente. Los mecanismos de solución de controversias, por ejemplo, fueron concebidos para resolver disputas en torno a la interpretación de las regulaciones vigentes. Así, sólo interpretan la ley, no la cambian ni la crean. La Comisión de Libre Comercio, a su vez, en esencia se refiere a reuniones periódicas entre los secretarios de comercio de los tres socios. Aunque representa el "brazo político" del TLCAN, no posee las capacidades para la renegociación de partes del tratado o la toma de medidas de cumplimiento; en vez de una burocracia propia coexisten tres secretariados nacionales, reflejando así la preferencia estadounidense para una institucionalización débil de sus compromisos internacionales.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>29</sup> María del Carmen Pardo, "El Estado mexicano: ¿de interventor a regulador?" en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México: Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 71-121.

<sup>30</sup> Louis Bélanger, "Diverging preferences: the impact of NAFTA on the member States' trade policies", *op. cit.*, pp. 38-40. Como nos muestran Dombois y Torres, esta preferencia por soluciones

Por lo anterior, podemos concluir que el TLCAN –aunque alguna vez constituyera uno de los tratados de libre comercio más avanzados– eventualmente se tornó disfuncional como estructura de gobernanza del comercio norteamericano y de sus dimensiones políticas y sociales. Antes de explicar por qué no ha sido posible confrontar las limitaciones del TLCAN de manera directa mediante una renegociación del tratado, sino de manera indirecta a través de la firma del Acuerdo de Asociación con la UE, será necesario establecer precisamente cómo este acuerdo era más avanzado y sofisticado que el TLCAN.<sup>31</sup>

## La alternativa del Acuerdo de Asociación

Una primera diferencia importante entre el TLCAN y el Acuerdo de Asociación es que este último no es un mero tratado de libre comercio, sino que incluye dos pilares adicionales de diálogo político y cooperación. Por el pilar de cooperación, por ejemplo, México ha recibido cierta cantidad de ayuda europea para el desarrollo. Si bien Estados Unidos también otorga ayuda para el desarrollo, no lo hace bajo un paraguas integral de gobernanza que también cubra al libre comercio y sus repercusiones sociales y políticas, como en el caso de la ayuda europea hacia Chiapas. Entre 1994 y 1995, por ejemplo, casi toda la ayuda humanitaria proveniente de aquella región fue dedicada a atender el levantamiento zapatista del mismo día en que entró en vigor el TLCAN.<sup>32</sup> Así, la cooperación con el continente adelantó una respuesta muy eficiente a un desafío insurgente al orden prevalente que entre otras cosas sí tuvo raíces en la reestructuración económica y la expansión del comercio.<sup>33</sup> El TLCAN, en contraste, ha sido definido

---

intergubernamentales (en vez de la creación de instituciones supranacionales) también ha sido uno de los principales factores para las variadas limitaciones de la regulación ambiental y laboral vinculada al TLCAN. Véase Raine Dombois, “La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio: el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos” en *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 4, El Colegio de México, México, 2006, pp. 741-61; y Blanca Torres, “A diez años de los acuerdos ambientales vinculantes al TLCAN” en *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 3, El Colegio de México, México, 2004, pp. 333-56.

<sup>31</sup> Cabe señalar, sin embargo, que hay unos pocos ámbitos en los que el TLCAN, de hecho, es más avanzado que el Acuerdo de Asociación. Un ejemplo son sus estipulaciones sobre el comercio en servicios en los que adopta un procedimiento de lista negativa en vez de la más compleja lista positiva del Acuerdo de Asociación. Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 142; y Jacques Lecomte, “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación” en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *op. cit.*, p. 30.

<sup>32</sup> Mario Chacón, *op. cit.*, p. 165.

<sup>33</sup> Véase Jan Rus, “Local adaptation to global change: the reordering of native society in highland Chiapas, 1974-1994” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 58, Centre for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam, 1995, pp. 71-89.

por su fallo en atender las causas profundas de problemas vinculados al comercio como la migración o la inseguridad. Adhiriéndose a una “*new and expansive philosophy that tends to ignore probabilities and to easily assume, instead, that all Americans and all US territory face an equal level of threat*”,<sup>34</sup> los esfuerzos estadounidenses se han restringido, en lugar de eso, a soluciones superficiales concentradas en las fronteras.

Aun más, mientras que el TLCAN es caracterizado por su rigidez institucional, el Acuerdo de Asociación de hecho incluye provisiones de *ongoing lawmaking*. El Consejo Conjunto, por ejemplo, es un “*permanent ministerial-level body to which the parties have delegated the power to progressively write down their mutual contract and amend it*”.<sup>35</sup> Al respecto, el Acuerdo de Asociación representa un modo de regulación social y política muy sofisticado del comercio mexicano; sus capacidades de *ongoing law-making* le permiten respuestas flexibles a los cambios constantes en la estructura del modo de acumulación y en las tendencias de crisis que surgen de ello. No obstante, cabe preguntar por qué no ha sido posible la formación de un bloque histórico a favor de la reforma del TLCAN, y por qué —a su vez— se formó un bloque histórico a favor de un acuerdo más avanzado con la UE.

Como ya veremos, gran parte de la dificultad de actualizar el TLCAN tiene que ver con las circunstancias de su negociación.<sup>36</sup> Aparte de las “herencias del tormentoso periodo de negociación y aprobación de la ley de instrumentación del TLCAN en el congreso estadounidense” a las que se refiere Torres,<sup>37</sup> cabe mencionar que el gobierno canadiense esencialmente decidió tomar parte en las negociaciones por razones defensivas.<sup>38</sup> Como nos muestra Mayer, a pesar de la fuerte oposición pública al CUSFTA, sus grandes miedos al enterarse del propósito mexicano de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos eran consecuencias políticas adversas y efectos desviadores de comercio e inversión: “*Canadian trade officials (...), found the idea of being left out of the talks equally troubling. If Canada did not join, the United States would be the center*

<sup>34</sup> Mónica Serrano, “Integration in North America: do good neighbours need good fences?” en *International Journal*, vol. 61, núm. 3, Canadian International Council, Toronto, 2006, p. 623.

<sup>35</sup> Louis Bélanger, “Diverging preferences: the impact of NAFTA on the member States’ trade policies”, *op. cit.*, p. 42.

<sup>36</sup> Como nos dice Serrano, otro factor es la persistencia de rivalidades regionales por una relación privilegiada con Estados Unidos: “*Timid and symbolic concessions to NAFTA’s junior partner cannot disguise the fact that Canada continues to cast its North American priorities very much in bilateral terms*”, Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 631.

<sup>37</sup> Blanca Torres, “A diez años de los acuerdos ambientales vinculantes al TLCAN”, *op. cit.*, p. 336.

<sup>38</sup> En el caso discutido por Torres, esas herencias impidieron el desarrollo exitoso de la regulación ambiental norteamericana. Además, constituyeron un factor interno —y aparte de su *status* internacional de superpotencia— que hacía improbable que Estados Unidos tomaran la iniciativa de promover una renegociación del TLCAN. Blanca Torres, “A diez años de los acuerdos ambientales vinculantes al TLCAN”, *op. cit.*, p. 336.

*of a hub-and-spoke arrangement, which would make locating business in Canada relatively less attractive than locating it in the United States. Moreover, sitting on the sidelines, Canada would forfeit any leadership role it might hope to play in future trade negotiations*".<sup>39</sup>

Eso significó que en los años siguientes a la conclusión del TLCAN los canadienses mostraban escaso entusiasmo para la renegociación del tratado. Según Cooper, en lugar del compromiso las relaciones entre México y Canadá siguen siendo definidas por la conveniencia; en vez del pensamiento estratégico predominan consideraciones tácticas.<sup>40</sup> Un ejemplo importante de esa conveniencia o complacencia canadiense es la oposición del gobierno de Chrétien a la agenda del TLCAN *plus* que Vicente Fox promovió con afán durante el primer año de su administración (o sea, antes de que el 11 de septiembre de 2001 redefiniera la agenda de la integración norteamericana): "*Whereas Fox called for an expanded NAFTA that would eventually become a hemispheric version of the European Union with borders open to immigration as well as trade, Chrétien rejected the idea after saying the structure of North America, with two smaller countries on either side of the United States makes the idea unworkable*".<sup>41</sup>

Sin embargo, el compromiso de México y Canadá con una agenda coordinada o estrategia trilateral (como el TLCAN *plus* o, más recientemente, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad) hubiera sido necesaria para la actualización del TLCAN. Dado que ofertas y concesiones de los estadounidenses a los mexicanos también deberían ser ofrecidas a los canadienses, resultó poco factible que el TLCAN pudiera ser renegociado de manera bilateral. Además, las enormes asimetrías de poder y dependencia relativa entre los tres socios norteamericanos hicieron altamente improbable que Estados Unidos tomara la iniciativa para actualizar el TLCAN.<sup>42</sup>

Al mismo tiempo, la firma del TLCAN significó una caída fuerte en la cuota europea del mercado mexicano: mientras que a principios de los años noventa esta cifra había oscilado alrededor de 10 por ciento, después de 1994 disminuyó a apenas 6 por ciento.<sup>43</sup> Ante los europeos, México se presentó como país que estuvo amenazado de caer definitivamente en la esfera de influencia de Estados Unidos; sin embargo,

<sup>39</sup> Frederick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1998, p. 42.

<sup>40</sup> Andrew F. Cooper, *Thinking Outside the Box in the Mexico-Canada Relations: from Convenience to Commitment*, ponencia presentada en el Robarts Centre for Canadian Studies (York University), Canada-Mexico Seminar, 2005.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>42</sup> Louis Bélanger, "Canada, Mexico and the future of trilateralism in North America", *op. cit.*, 2010, pp. 2-3.

<sup>43</sup> Lorena Ruano, "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006" en *Foro internacional*, vol. 48, núms. 1-2, El Colegio de México, México, 2008, p. 300.

parecía ofrecer enormes oportunidades para el comercio europeo. Como nos dice Lecomte, “a partir de la década de los ochenta, las reformas políticas y económicas llevadas a cabo por México han transformado a un país de economía proteccionista y orientada hacia dentro y gobernada por un único partido, en otro de economía abierta y cada vez más pluralista desde el punto de vista político”.<sup>44</sup> Entre estas destacan la desregulación de la inversión extranjera y la firma del TLCAN, que convirtió a México en una puerta de acceso a los mercados de Canadá y Estados Unidos.<sup>45</sup>

Por eso, surgió entre los políticos y empresarios europeos el interés en la firma de su propio acuerdo de libre comercio con México.<sup>46</sup> Gran peso en este contexto tenían los intereses económicos reunidos en organizaciones y programas como el Consejo Empresarial México-UE (Business Council Mexico-UE), el Programa Plurianual de Encuentros Empresariales México-UE, la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria de Países de la UE en México, el European Community Investment Partners y el Programa de Cooperación Empresarial y Promoción de Inversiones entre América Latina y la UE. Del lado mexicano –como tratamos de mostrar– gran parte del interés se explica no por la posibilidad de diversificar sus relaciones económicas y políticas mediante el Acuerdo de Asociación, sino por el hecho de que este confronta varias de las limitaciones del TLCAN. Mientras que el TLCAN no ha podido seguir el ritmo de la evolución del comercio internacional y carece de los mecanismos institucionales para hacer frente a esta limitación, el Acuerdo de Asociación representa una manera más holística de gobernar el comercio y tiene capacidades sumamente útiles para el *ongoing law-making*.<sup>47</sup>

## Reflexiones finales

Como respuesta a las limitaciones del TLCAN, esta nota ha tratado de cuestionar la interpretación del Acuerdo de Asociación con la UE como iniciativa de la política exterior mexicana que intentó diversificar las relaciones económicas y políticas del país. Intentando expandir nuestro entendimiento de dicho acuerdo, este texto se basó

<sup>44</sup> Jacques Lecomte, *op. cit.*, p. 2.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 1-6.

<sup>46</sup> Otro factor es que los productos agropecuarios representan sólo 8 por ciento de las exportaciones mexicanas a la UE, y que –por eso– las subvenciones agrarias no constituían un obstáculo a las negociaciones, como por ejemplo durante las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR. Véase Mario Chacón, *op. cit.*, p. 167; y Jacques Lecomte, *op. cit.*, p. 30.

<sup>47</sup> Otra indicación posible de que el interés mexicano en un acuerdo con la UE trató justamente de confrontar las limitaciones del TLCAN es la insistencia de México en un acuerdo no sólo de libre comercio, sino también de cooperación y concertación política. Quisiera agradecer a la profesora Blanca Torres por llamar mi atención sobre esto.

en las ideas de los neogramscianos y la escuela de la regulación y entendió la relación entre las firmas del TLCAN y del Acuerdo de Asociación en términos esencialmente neomarxistas o como iniciativa internacional de un bloque histórico que se formó en repuesta a presiones sistémicas que no podían ser canalizadas de otra manera. En su rol de estructura de gobernanza del comercio norteamericano y solución neoliberal a las tendencias capitalistas a la sobreacumulación, el TLCAN no supo mantener el mismo paso que los cambios en el régimen de acumulación. Como vimos, sus limitaciones inherentes y su pertenencia a una vieja generación de acuerdos de libre comercio le impidieron aprovechar nuevos desarrollos en el comercio internacional, como las discusiones alrededor de los *Singapore issues* o la armonización de regulaciones nacionales.

Así identificamos presiones sistémicas que necesitaron la actualización del TLCAN. Sin embargo, no ha sido posible la formación de un bloque histórico que llevará a cabo una renegociación del tratado, atendiendo a estas presiones en el ámbito internacional. A su vez, se formó un bloque histórico a favor de un acuerdo con la UE que ha mostrado ser más sofisticado respecto a sus capacidades de *ongoing lawmaking* y más avanzado en cuanto a su triple naturaleza como acuerdo de libre comercio, concertación política y cooperación. Aparte de las circunstancias de su negociación, eso se debió sobre todo a las limitaciones y efectos desviadores del TLCAN.

Lo curioso de esta nota es que su propósito original era un estudio sobre el Acuerdo de Asociación con la UE que terminó siendo también del TLCAN. Realmente parece que todos los caminos llevan no a Roma, sino a Washington. En cuanto a caminos potenciales para investigaciones interesantes más allá de esta nota cabe mencionar la posibilidad de comparar el esfuerzo mexicano de confrontar las limitaciones del TLCAN orientándose más hacia la UE, o sea, una estrategia trasatlántica con su participación en las diversas iniciativas impulsadas al nivel hemisférico, como la Alianza del Pacífico o en el recién firmado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. El muy interesante análisis de Bélanger podría servir como punto de partida para esta línea de investigación.<sup>48</sup>

## Fuentes consultadas

Bélanger, Louis, "Diverging preferences: the impact of NAFTA on the member States' trade policies" en Gordon Mace (coord.), *Regionalism and the State: NAFTA and Foreign Policy Convergence*, Ashgate, Aldershot, 2007.

<sup>48</sup> Louis Bélanger, "Diverging preferences: the impact of NAFTA on the member States' trade policies", *op. cit.*, pp. 40-47.

- Bélanger, Louis, "Canada, Mexico and the future of trilateralism in North America" en *North American dialogue series*, núm. 8, 2010.
- Del Castillo, Gustavo y Gustavo Vega, *The Politics of Free Trade in North America*, Center for Trade Policy and Law, Ottawa, 1995.
- Chacón, Mario, "La perspectiva mexicana de las relaciones económicas y de cooperación con la Unión Europea" en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, IRELA, Madrid, 1997.
- Cooper, Andrew F., *Thinking Outside the Box in the Mexico-Canada Relations: from Convenience to Commitment*, ponencia presentada en el Robarts Centre for Canadian Studies (York University), Canada-Mexico Seminar, 2005.
- Dombois, Raine, "La regulación laboral internacional en los tratados de libre comercio: el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos" en *Foro internacional*, vol. 46, núm. 4, El Colegio de México, México, 2006.
- Gill, Stephen, *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003.
- Harvey, David, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, Oxford, 1990.
- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Hobden, Stephen y Richard Wyn Jones, "Marxist theories of International Relations" en John Baylis, Patricia Owens y Steve Smith (coords.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Lecomte, Jacques, "Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación" en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, IRELA, Madrid, 1997.
- Mayer, Frederick, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.
- Morton, Adam David, *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Economy*, Pluto Press, Londres, 2007.
- Ortiz Mena, Antonio y Jorge A. Schiavon, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE" en *Foro internacional*, vol. 41, núm. 4, El Colegio de México, México, 2001.
- Pardo, María del Carmen, "El Estado mexicano: ¿de interventor a regulador?" en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas*

- de México: *Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México, 2010.
- Piccone, Paul, "Gramsci's hegelian marxism" en *Political Theory*, vol. 2, núm. 1, Johns Hopkins University, Baltimore, 1974.
- Ruano, Lorena, "La relación entre México y Europa: del fin de la Segunda Guerra Mundial a la actualidad (1945-2010)" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013.
- Ruano, Lorena, "De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006" en *Foro Internacional*, vol. 48, núms. 1-2, El Colegio de México, México, 2008.
- Rus, Jan, "Local adaptation to global change: the reordering of native society in highland Chiapas, 1974-1994" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 58, Centre for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam, 1995.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, "La Segunda Cumbre Euro-Latinoamericana en Madrid: la ideal propone y la realidad dispone" en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, ITAM-Porrúa, México, 2003.
- Sberro, Stéphan, "La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1996.
- Sberro, Stéphan, "Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?" en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, IRELA, Madrid, 1997.
- Serrano, Mónica, "Integration in North America: do good neighbours need good fences?" en *International Journal*, vol. 61, núm. 3, Canadian International Council, Toronto, 2006.
- Torres, Blanca, "A diez años de los acuerdos ambientales vinculantes al TLCAN" en *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 3, El Colegio de México, México, 2004.
- Torres, Blanca, "Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)" en *Foro Internacional*, vol. 50, núms. 3-4, El Colegio de México, México, 2010.
- Whitehead, Laurence, "Pobre México, tan lejos de Noordwijk" en Jordi Bacaria y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, IRELA, Madrid, 1997.
- Vega, Gustavo, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: génesis, auge, crisis y desafíos al futuro" en *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, núm. 10, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2010.