LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y SU PAPEL PARA PROPICIAR EL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO

Gustavo VEGA CÁNOVAS

SUMARIO: I. Introducción. II. México ante Estados Unidos en el nuevo entorno regional. III. Objetivos del gobierno, empresarios y organizaciones sociales de México respecto del TLCAN. IV. Impactos económicos del TLCAN. V. La futura evolución del libre comercio en América del Norte. VI. Fortalezas y debilidades del TLCAN. VII. Cómo fortalecer al TLCAN. VIII. La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el nuevo régimen multilateral de comercio. IX. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Desde principios de los años 50 hasta la mitad de la década de los años 80 México, al igual que muchos otros países en desarrollo, especialmente en América Latina, utilizó una estrategia de desarrollo económico fundada en un proceso de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). Centrada en el proteccionismo comercial y en la intervención gubernamental en la economía, esta estrategia alentó la inversión en la industria, suprimió los precios agrícolas (al menos hasta la mitad de los años 70) y expandió las empresas públicas. Luego de la crisis de la deuda en 1982, el gobierno empezó a cambiar de curso. En 1985, México inició decididamente una política de apertura económica al resto del mundo la cual llevó a que el país ingresara al GATT en 1986 y en 1992 decidiera firmar un Tratado de Libre Comercio con nuestros vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá el cual entró en vigor en 1994.

La política de apertura se expresó en un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas, entre las que se contaron el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía, entre otras. Las reformas transformaron la economía de México, que salió de una etapa de proteccionismo, con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

México para 1994 se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo y en su nuevo papel de economía abierta incurrió de manera importante en el comercio internacional, ocupando el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, lo que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. En otras palabras, el comercio exterior se volvió un factor vital para la economía mexicana, como fuente de materias primas, insumos industriales y equipo y como factor de crecimiento de la renta y el bienestar nacional.

La estructura de nuestro comercio exterior también se modificó sustancialmente durante la última década. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, predominando la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986, este indicador inicia un proceso de disminución, para llegar en 1993 a un porcentaje de 19.6%, en el que el petróleo participó tan solo con 14.2 por ciento.

Por otra parte, todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas lograron un crecimiento positivo entre 1986 y 1993, superior en todos los casos al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción nacional. Además, la evolución de la exportación de manufacturas mostró una clara diversificación hacia productos más complejos en su proceso de diseño, producción y comercialización. Hasta 1994, los logros resultaban impresionantes: la inflación descendió en ese año a menos de 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86 por ciento. El déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta significaba 15% del

PIB, se había convertido en 1993 en un déficit de 1.3%. La reestructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras sin precedentes.

Sin embargo, pese a todos estos avances, México continuó enfrentando importantes problemas económicos. Si bien en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, ésta aún resultaba superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y hacía temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en reducirla al nivel de la de nuestros principales socios.

Por otra parte, la balanza de cuenta corriente había empezado a registrar déficits importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28,500 millones de dólares en 1994 y las estimaciones informadas indicaban que el desequilibrio seguiría acentuándose. Desde 1992, un buen número de voces empezaron a señalar los riesgos que implicaba el creciente déficit de la cuenta corriente y a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos era el manejo del tipo de cambio, pero el gobierno se opuso a ello con tres argumentos principales. Primero, que una devaluación conllevaba el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante influjo de capitales y, tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, las cuales en un futuro no muy lejano contribuirían a una expansión de las exportaciones y, a mediano plazo, a un equilibrio de la balanza de la cuenta corriente.

Sin embargo, la crisis financiera desatada por la devaluación brusca a que se vio forzado el gobierno del presidente Zedillo, al asumir el poder, mostró lo erróneo de tales evaluaciones y nos impuso una vez más la necesidad de buscar fórmulas para sortear las dificultades económicas y políticas que tal crisis ha generado. Algunos de estos problemas han empezado a resolverse a raíz del apoyo financiero que nos dieron el gobierno norteamericano y los organismos internacionales, y gracias a la implantación del programa de estabilización económica, que en forma tan estricta ha seguido el gobierno. Con todo,

existen problemas que el país deberá enfrentar en el futuro cercano, el principal de los cuales es, sin duda, la recuperación de la senda del crecimiento económico sostenido.

México necesita recuperar a la mayor brevedad una tasa de crecimiento de 6% y generar suficientes empleos (cerca de un millón al año) para una fuerza laboral creciente y para ello deberá promover un crecimiento de la inversión productiva privada, nacional y extranjera, y de las exportaciones no petroleras a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora. Por ejemplo, para que el país pueda alcanzar tasas de 6% del PIB, la inversión privada deberá crecer a una tasa de 14.7 puntos porcentuales por arriba de la tasa de inversión que se observó en México en el periodo de 1976 a 1982, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras deberá ser 32.2 puntos porcentuales superior a la tasa registrada durante el periodo 1989-1992.

Es indudable que un esfuerzo de esta magnitud supone la identificación de las condiciones de competitividad en que se desenvuelven hoy las principales actividades de la economía del país y de la implantación de políticas que hagan más competitiva la producción interna para alcanzar los requerimientos de exportación. Asimismo, será importante que nuestro país participe cada vez más en las negociaciones comerciales internacionales, con el fin de mejorar su acceso a los mercados y de explorar las posibilidades de complementación productiva con otros países. Las negociaciones comerciales internacionales se están concibiendo de manera más integral, pues se vinculan cuestiones de comercio exterior con otras relativas a la transferencia de tecnología, la inversión extranjera, la subcontratación y el transporte.

Este trabajo parte de la premisa de que la recuperación de la senda del crecimiento económico de México en los próximos años requerirá de una participación mayor de nuestro país en negociaciones comerciales internacionales, con el fin de promover un crecimiento de las exportaciones no petroleras y la inversión privada nacional y extranjera. Aquí, se proponen posibles fórmulas para que nuestro país alcance estos objetivos, a través de una negociación más amplia y profunda ante Estados Unidos y la OMC, que en nuestra opinión cons-

tituyen los foros de negociación comercial más importantes para nuestro país.

En la primera parte de este capítulo hacemos una revisión de la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron al gobierno, empresarios y diversos sectores sociales a negociar un tratado de libre comercio con ese país. Esta sección irá seguida de una evaluación de los impactos económicos que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los primeros dos años de operatividad del tratado y los que se esperan para el futuro. También se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el TLCAN a fin de que podamos incrementar nuestras exportaciones y atraer un mayor flujo de capital productivo de dicho país al nuestro.

En la segunda parte del capítulo se analizarán las prioridades que deberá tener nuestro país ante la OMC, organismo sustituto del GATT. Esta organización constituye para México el segundo foro en importancia para avanzar en la captura de nuevos mercados internacionales. La OMC desempeñará en el futuro un papel muy importante en la fijación de las reglas de juego en el intercambio internacional de bienes y servicios, flujos de inversión y para la solución de disputas entre los países miembros de ella.

En esta sección se destacarán los logros alcanzados en la Ronda Uruguay pero también los fracasos que se tuvieron en rubros importantes de las negociaciones económicas multilaterales, como son las regulaciones *antidumping* y las políticas de subsidios, así como los temas que se siguen negociando y se negociarán en breve como son las reglas de origen, las políticas de competencia y las negociaciones para establecer la relación entre el comercio y el medio ambiente.

II. MÉXICO ANTE ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO ENTORNO REGIONAL

Una de las regiones en la que nuestros objetivos de alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior podrían hacerse realidad en el corto plazo es, sin duda, la de América del Norte.

Estados Unidos, en particular, se ha consolidado en los últimos años como nuestro principal socio comercial, al ser el mercado de destino de más de las tres cuartas partes de nuestras exportaciones y el mercado de origen de las dos terceras partes de nuestras importaciones. Asimismo, el flujo bilateral de inversiones, servicios, tecnología y personas supera con mucho cualquier otra relación que mantengamos con otro país o región.

En los últimos años, el enorme incremento del comercio bilateral entre los dos países ha provocado que la importancia de México para Estados Unidos como socio comercial también se haya acrecentado. Del quinto lugar que ocupaba a principios de los años setenta, nos hemos convertido en el segundo principal mercado para sus exportaciones —después de Canadá—, representando 7.5% de su comercio global. México, a su vez, suministra a Estados Unidos gran cantidad de mano de obra, la cual ha permitido la sobrevivencia de un creciente número de industrias (vestido, manufactura de zapatos, electrónica, etcétera) que enfrentan una fuerte competencia extranjera. De hecho, no es exagerado afirmar que existe una mayor integración entre los mercados laborales de México y Estados Unidos, que la que prevalece formalmente entre los países europeos.

Es sin duda el reconocimiento de la vital importancia que el mercado estadounidense ha adquirido para nuestras exportaciones de manufacturas y el temor a las crecientes tendencias hacia el proteccionismo que se han mostrado en ese país en años recientes lo que llevó a México a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

III. OBJETIVOS DEL GOBIERNO, EMPRESARIOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE MÉXICO RESPECTO DEL TLCAN

Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron: asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo; promover un clima de negocios más abierto y seguro en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses puedan planear su inversión y producción

con mayor confianza y certidumbre; y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

¿Cómo se espera alcanzar estos objetivos?

Se busca alcanzar estos objetivos a través de la eliminación de todos los aranceles y la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio de bienes y productos, así como con el establecimiento de reglas que eliminen la discriminación y los impedimentos innecesarios a las actividades de los inversionistas de la región, al comercio de servicios, y al acceso a las compras gubernamentales regionales. También se negociaron acuerdos paralelos mediante los cuales cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales y laborales.

IV. IMPACTOS ECONÓMICOS DEL TLCAN

El TLCAN ha generado un gran número de estudios preparados para evaluar sus efectos económicos en términos de crecimiento del PIB, del comercio y el empleo, ganancias en bienestar e impacto en sectores específicos de las tres economías. En términos generales, la mayoría de estos estudios han concluido que el TLCAN propiciará un mayor comercio e inversión y a final de cuentas generará ganancias agregadas netas para los tres países, en términos de empleo y bienestar, tanto en el corto plazo como en el largo plazo. Asimismo, diversos estudios han identificado los sectores con mayor potencial para aprovechar las oportunidades que ofrece el TLCAN o de verse perjudicados por él. En el primer caso se encuentran los de textiles y prendas de vestir, calzado, automotores, productos electrónicos, etcétera.

De acuerdo con estos estudios, el TLCAN propiciará tres principales beneficios para la economía mexicana:

a) Una mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la desgravación arancelaria acordada, ya que ella permitirá a los productores mexicanos competir con ventaja en Estados Unidos y Canadá, pues al reducirse el arancel el precio de venta de los productos podrá ser disminuido sin mermar el margen de beneficio;

b) Una ampliación de los mercados para los productos mexicanos, la cual tendrá varios efectos positivos, como son el incremento en la variedad de productos, la mejoría en el abastecimiento de los mercados, la potencial expansión en la innovación tecnológica propiciada por el incremento en el tamaño de los mercados, y la especialización en la producción a escala internacional de aquellos bienes en los que se disponga de mayores ventajas competitivas;

c) La generación de alicientes para una mayor acumulación de capital, que se derivará del marco normativo claro y predecible para el desarrollo del comercio y la inversión en América del Norte.

Aunque aún es prematuro evaluar el impacto del TLCAN sobre las tres economías, conviene mencionar que los primeros dos años de operación del Tratado empiezan a mostrar que algunas de las predicciones sobre la creación de comercio e inversión propuestas se están materializando. En efecto, como resultado de la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras no arancelarias y la certidumbre del acceso a los mercados de los países socios del TLCAN, el comercio de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un importante crecimiento durante los primeros dos años de operación del Tratado.

Así, en estos dos años, las exportaciones de México a Estados Unidos crecieron a una tasa promedio anual de 24.6%, más de 10% por arriba de la tasa promedio anual que se observó entre 1991 y 1993 (véase el cuadro 1). Las exportaciones de productos manufacturados aumentaron a una tasa de 26% anual, por encima de la tasa de crecimiento de los productos minerales y primarios, incluido el petróleo.

CUADRO 1A

MÉXICO: COMERCIO BILATERAL CON ESTADOS UNIDOS, ANTES Y DESPUÉS DEL TLCAN

	Exportaciones a Estados Unidos			Importaciones de Estados Unidos			Balanza del comercio bilateral		
	1991	1993	1995	1991	1993	1995	1991	1993	1995
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
VALOR TOTAL DE LOS FLUJOS COMERCIALES	32,817.9	42,850.9	66,573.3	36,465.2	45,294.7	53,829.6	-3,647.3	-2,443.8	12,743.7
Agricultura y productos animales	2,115.9	2,457.4	3,386.4	1,448.4	1,673.4	1,784.9	667.8	784.0	1,601.5
Agricultura y silvicultura	1,404.1	1,660.9	2,286.2	1,165.0	1,469.8	1,684.5	239.1	191.0	601.7
Ganadería y productos apícolas	362.5	452.9	543.6	271.6	170.2	87.5	91.0	282.7	456.1
Pesca	349.3	343.6	556.6	11.5	33.4	12.9	337.7	310.2	543.7
Productos manufacturados	25,989.0	35,909.4	56,927.4	34,742.6	43,310.3	51,530.4	-8,753.6	-7,400.9	5,397.0
Alimentos, bebidas y tabaco	1,030.2	1,110.9	1,884.9	1,477.6	2,051.3	1,675.1	-447.4	-940.4	209.8
Textiles, vestido y calzado	1,339.0	2,296.8	4,016.2	1,608.7	2,697.4	3,674.8	-269.7	-400.6	341.4
Productos de madera	481.0	532.1	552.7	457.4	602.5	342.7	23.6	-70.4	210.0
Papel e impresos	391.1	579.5	721.8	1,425.2	1,968.3	2,576.3	-1,034.0	-1,388.8	-1,854.5
Químicos, caucho y plásticos	1,982.2	2,612.4	3,607.5	5,836.0	7,689.9	9,492.1	-3,853.7	-5,077.5	-5,884.6
Prods. minerales no metálicos	560.9	715.4	899.3	295.8	438.2	451.7	265.1	277.2	447.6
Productos metálicos básicos	873.5	977.3	2,353.5	1,565.0	1,518.2	1,784.2	-691.4	-540.9	569.3
Máquinaria y prods. metálicos	17,125.8	24,888.0	39,821.0	19,943.5	24,173.7	29,330.0	-2,817.7	714.4	10,491.0
Otras manufacturas	2,122.3	2,110.0	2,989.1	2,096.8	2,106.0	2,118.3	25.5	4.0	870.7
Productos no clasificados	82.9	86.9	81.5	36.7	64.9	85.2	46.2	22.1	-3.7
Productos de la industria minera	4,713.0	4,484.1	6,259.5	274.6	311.0	514.4	4,438.4	4,173.1	5,745.2
Petróleo crudo y gas natural	4,338.2	4,301.9	5,959.3	31.0	90.4	105.8	4,307.2	4,211.5	5,853.5
Otros minerales	374.8	182.2	300.2	243.6	220.6	408.6	131.2	-38.4	-108.4

FUENTE: Secofi y Departamento de Comercio de EVA.

CUADRO 1B

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO BILATERAL CON ESTADOS UNIDOS, ANTES Y DESPUÉS DEL TLCAN

	Promedio Δ % de exportaciones		Promedio Δ % de importaciones		Estructura de las exportaciones %		Estructura de las importaciones %		Tasa X/M %	
	1991-1993	1993-1995	1991-1993	1993-1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
VALOR TOTAL DE LOS FLUJOS COMERCIALES										
Agricultura y prods. animales	14.3	24.6	11.5	9.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.90	1.24
Agricultura y silvicultura	7.8	17.4					4.0	3.3	1.46	1.90
Ganadería y prods. apícolas	8.8	17.3	12.3	7.1	4.3	3.4	3.2	3.1	1.21	1.36
Pesca	11.8	9.6	-20.8	-28.3	1.1	0.8	0.7	0.2	1.34	6.21
	-0.8	27.3	70.0	-37.9	1.1	0.8	0.0	0.0	30.27	43.20
Productos manufacturados										
Alimentos, bebidas y tabaco	17.5	25.9	11.7	9.1	79.2	85.5	95.3	95.7	0.75	1.10
Textiles, vestido y calzado	3.8	30.3	17.8	-9.6	3.1	2.8	4.1	3.1	0.70	1.13
Productos de madera	31.0	32.3	29.5	16.7	4.1	6.0	4.4	6.8	0.83	1.09
Papel e impresos	5.2	1.9	14.8	-24.6	1.5	0.8	1.3	0.6	1.05	1.61
Químicos, caucho y plást.	21.7	11.6	17.5	14.4	1.2	1.1	3.9	4.8	0.27	0.28
Prods. minerales no metál.	14.8	17.5	14.8	11.1	6.0	5.4	16.0	17.6	0.34	0.38
Productos metálicos básicos	12.9	12.1	21.7	1.5	1.7	1.4	0.8	0.8	1.90	1.99
Maq. y prods. metálicos	5.8	55.2	-1.5	8.4	2.7	3.5	4.3	3.3	0.56	1.32
Otras manufacturas	20.6	26.5	10.1	10.2	52.2	59.8	54.7	54.5	0.86	1.36
Productos no clasificados	-0.3	19.0	0.2	0.3	6.5	4.5	5.8	3.9	1.01	1.41
	2.4	-3.2	33.0	14.6	0.3	0.1	0.1	0.2	2.26	0.96
Productos de la industria minera										
Petróleo crudo y gas natural	-2.5	18.1	6.4	28.6	14.4	9.4	0.8	1.0	17.17	12.17
Otros minerales	-0.4	17.7	70.8	8.2	13.2	9.0	0.1	0.2	140.10	56.34
	-30.3	28.4	-4.8	36.1	1.1	0.5	0.7	0.8	1.54	0.73

Datos calculados por el autor con base en los datos del cuadro 1A.

Como resultado de este aumento en el comercio bilateral, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos alcanzaron una suma de 66,600 millones de dólares, mientras que las importaciones de Estados Unidos alcanzaron un total de 53,800 millones. Esto propició que la balanza comercial tuviera un superávit de 12,800 millones de dólares, lo cual contrastó con el déficit de 2,400 millones de dólares que se observó en 1993.

Como resultado de este gran dinamismo exportador, la participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones de Estados Unidos ha aumentado y hoy representa 7.5% del total de las compras estadounidenses del exterior.

A nivel de productos específicos, el TLCAN ha propiciado la consolidación dentro del mercado estadounidense de las exportaciones de productos en los que México ha demostrado contar con ventajas en su producción, como son, por ejemplo, computadoras y sus partes, motores para vehículos, hilos y cables eléctricos, y automóviles. Por otra parte, se observa un impulso exportador en numerosos productos en los que el TLCAN está generando nuevas oportunidades: cebolla, conservas de fruta, goma de mascar y dulces, pan y galletas, cueros y pieles de bovino, camisetas de punto, suéteres y jerseys, velocímetros, tacómetros y sus partes.

Otro resultado concreto del TLCAN, que se revela de la información estadística de los primeros dos años de operación del mismo, es su impacto claro en propiciar el crecimiento del comercio en prácticamente todos los sectores de la economía de ambos países. Por ejemplo, a resultas de la reducción de 50% en los aranceles estadounidenses para los vehículos de pasajeros, las importaciones estadounidenses de estos productos desde México se incrementaron más de tres veces. Igualmente, las exportaciones de Estados Unidos de bienes de consumo se incrementaron en 16% y las de productos agrícolas en todavía una mayor proporción. De la misma manera, la eliminación de los límites en las cuotas que Estados Unidos tenía impuestas a las prendas de vestir mexicanas estimuló tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas de más de 100% en ciertos productos, como los suéteres, las faldas y los vestidos de mujer.

Otro indicador del impacto positivo del TLCAN es que el mismo ha propiciado un crecimiento del comercio intrarregional por encima del comercio de la región con el resto del mundo. Por ejemplo, las exportaciones de Estados Unidos a México y Canadá fueron 11.6% más altas que las exportaciones de este país a otras regiones. A su vez, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México crecieron dos veces más rápido que las importaciones de otros países, lo cual llevó a que México se convirtiera a finales de 1995 en el segundo proveedor más importante de Estados Unidos, después de Canadá.

Necesidad de mantener un superávit en la cuenta corriente

No cabe duda que el rápido crecimiento del comercio bilateral ha sido uno de los elementos fundamentales que ha permitido que la economía mexicana haya empezado a estabilizarse y empiecen a darse visos de que la economía puede recuperar una tasa importante de crecimiento. Pese a que la sombría experiencia de 1995 produjo escepticismo de que la estabilización de la economía pudiera lograrse en 1996, en este último año este panorama se empezó a revertir y para el final del año se predecía que la economía alcanzaría una tasa de crecimiento anual superior al 4%.

Sin embargo estas cifras positivas también estuvieron acompañadas por signos que no son del todo positivos ya que también se predecía a final de año que el país probablemente incurra una vez más en un déficit en la balanza comercial lo cual muestra la alta propensión de nuestro país a importar una vez que el crecimiento económico se acelera.

El desafío para nuestro país será mantener un superávit en la cuenta corriente durante un periodo de crecimiento económico. Más del 80 por ciento de las importaciones mexicanas son de bienes intermedios y de capital. El incremento en la inversión extranjera directa que es de esperarse que ocurra en el futuro probablemente acelere la importación de dichos productos mientras que la recuperación del ingreso hará más atractivos los productos de consumo importados.

México, como dijimos antes, requerirá recuperar una tasa de crecimiento económico superior al 6 por ciento a fin de prevenir un mayor desempleo y este rápido crecimiento deberá financiarse con mayores exportaciones y una tasa mayor de ahorro interno si es que se quiere evitar una excesiva dependencia del capital foráneo como se dió en el gobierno pasado. Lo anterior, sin duda, constituye un gran desafío. Asumiendo que México pudiera alcanzar esta tasa de crecimiento y que las importaciones alcanzan su tasa de crecimiento histórico, las exportaciones tendrán que crecer a un promedio de 30 por ciento anual. Obviamente, a fin de lograr lo anterior requerirá el seguir manteniendo un acceso seguro y estable a nuestros principales mercados, y desde esta perspectiva el TLCAN adquiere una relevancia adicional como un instrumento que puede facilitar el crecimiento dinámico y creciente de nuestras exportaciones a nuestro principal mercado.

La pregunta que surge es si esto es así. ¿Es el TLCAN en su forma actual el instrumento adecuado para mantener el dinamismo de nuestras exportaciones e idealmente incrementarlas al ritmo que el país requiere en la presente coyuntura? En la siguiente sección nos proponemos mostrar que el TLCAN en su forma actual requiere de ciertas modificaciones para consolidar y mejorar nuestra participación en el mercado estadounidense en los próximos años.

V. LA FUTURA EVOLUCIÓN DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

El TLCAN debe considerarse como el primer estadio de una nueva relación que se está forjando en la región de América del Norte. Los tres países han acordado continuar las consultas y negociaciones en una amplia variedad de temas de gran importancia. El TLCAN y los acuerdos paralelos establecen comités y grupos de trabajo para: estudiar fórmulas que permitan alcanzar una mayor liberación de las compras gubernamentales federales y de las compras gubernamentales de los estados y provincias de cada uno de los países; los subsidios; los estándares industriales; las regulaciones ambientales; los trámites

aduaneros; el transporte y las inspecciones fronterizas; las reglas de origen en el sector textil y del vestido; las medidas sanitarias y fitosanitarias agrícolas; los servicios, incluyendo el otorgamiento de licencias para profesionales, asesores legales, asesores en ingeniería, telecomunicaciones, servicios financieros y otros muchos más.

1. *Mecanismos institucionales y de resolución de disputas*

A su vez, el TLCAN establece una Comisión del Libre Comercio compuesta por Secretarios de Estado o sus representantes, de los tres países, quienes se reunirán al menos una vez por año. Las funciones de la Comisión consisten en supervisar la instrumentación del TLCAN y su elaboración futura; proveer buenos oficios y mecanismos de consulta para la solución de disputas, y coordinar y supervisar los comités y grupos de trabajo establecidos para continuar las discusiones y negociaciones de los temas pendientes, a la vez que conocer de cualquier otra cuestión que afecte la operación del Tratado. La Comisión será apoyada por un secretariado, compuesto por tres oficinas establecidas dentro de cada una de las burocracias de los tres países. En relación con los asuntos relativos a las medidas *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, se establecen paneles binacionales integrados por dos representantes de cada país y un quinto seleccionado por consenso o al azar, quienes revisarán las sentencias que se hubieren dictado en estas materias para asegurar que las autoridades de los países importadores hayan aplicado justamente sus leyes nacionales.

2. *Los acuerdos paralelos*

En los acuerdos paralelos cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los acuerdos norteamericanos sobre Cooperación Ambiental y Laboral establecen procesos de paneles similares a los que el TLCAN estableció en materia de *dumping* y subsidios e impuestos

compensatorios, con el objeto de determinar si cualquiera de los países falla sistemáticamente en el cumplimiento de sus leyes ambientales, sobre seguridad en el trabajo o laborales, en cuyo caso los paneles podrán, en última instancia, imponer multas o aranceles.

VI. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL TLCAN

El TLCAN es un documento con una estructura sólida, debido principalmente a su amplia cobertura y consistencia con el GATT. En términos generales, las disposiciones y reglas del TLCAN son extensiones y elaboraciones de las disciplinas del GATT y no imponen ningún obstáculo a nuestra política de continua y activa participación en negociaciones multilaterales. Las únicas excepciones a lo anterior son las reglas de origen tan estrictas que se negociaron en el TLCAN respecto de textiles y vestido, automóviles y algunos otros productos. El TLCAN representa un avance sustancial en el proceso de conformación de un mercado unificado de bienes, servicios y capital, en la región de América del Norte. La eliminación de los aranceles, la prohibición de nuevas restricciones a las importaciones y de subsidios a la exportación, y el congelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias deberán producir muchos de los beneficios del libre comercio. Las garantías de trato nacional y el derecho de establecimiento, junto con el compromiso de no discriminar en la concesión de licencias y en los procesos de certificación o regulación de los servicios deberá brindar a las empresas de servicios la confianza necesaria para que realicen inversiones considerables a través de las tres fronteras. Las disposiciones relativas a la inversión y los servicios financieros ofrecerá a los tres países muchos de los beneficios de los mercados integrados.

Sin embargo, el TLCAN presenta cuatro importantes debilidades, que podrían propiciar múltiples conflictos en las relaciones entre los tres países y hacerlo naufragar: la primera es la ausencia de un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios; la segunda es su omisión de una política industrial regional; la tercera es la omisión de un sistema de reconocimiento mutuo de

las normas técnicas; y la cuarta es que el TLCAN se sustenta en un mecanismo institucional sumamente endeble que debe fortalecerse.

1. Ausencia de un régimen común en materia de dumping y de subsidios e impuestos compensatorios

Uno de los objetivos centrales de México (y Canadá) durante la negociación del TLCAN fue obtener un acceso seguro y estable al mercado estadounidense. Como parte de este objetivo, México y Canadá propusieron su exclusión de la legislación estadounidense sobre *dumping* y subsidios, e impuestos compensatorios. Esta demanda formó parte de una propuesta más amplia, en la cual cada uno de los tres países otorgaría trato nacional a los productos de los otros dos, en su mercado interno. Estados Unidos rechazó esta posición con el argumento de que estas leyes constituyen un mecanismo importantísimo para prevenir las prácticas desleales de comercio. Así, lo máximo que se pudo lograr en la negociación fue el establecimiento del sistema de paneles, mediante los cuales expertos de los tres países revisarán la aplicación correcta de dichas leyes. Además, a petición del nuevo gobierno liberal canadiense, se creó un grupo de trabajo que se encargaría de proponer en 1995 un régimen sustituto de las leyes del *dumping* en la región y un nuevo código de subsidios. Sin embargo, ninguno de los tres países estará obligado a aceptar las recomendaciones de este grupo.

Los procesos de *antidumping* e impuestos compensatorios dentro de un área de libre comercio son proteccionismo puro, son contrarios al sentido común y constituyen obvias barreras al libre comercio. El *antidumping* es una barrera comercial; es lo opuesto al trato nacional y es discriminatorio. Los procesos de *antidumping* actuales y previsibles, así como las amenazas de *antidumping*, son equivalentes a barreras. Las empresas amenazadas por tales procesos se enfrentan a la posibilidad no sólo de que se les apliquen aranceles, sino también a tener que cubrir los elevados costos fijos y relacionados que les implica su defensa, en los prolongados juicios en cada una de las tres capitales. Aun cuando el caso resulte no tener méritos, el ex-

portador acusado no puede recuperar los gastos de su defensa. Así, las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios entran dentro de las típicas acciones económicas que buscan “elevar los costos de la competencia” y son estrategias tendientes a obligar a que los rivales aumenten sus precios, ya sea mediante amenazas, costos de defensa o sanciones. Un trabajo reciente de Robert Staiger y Frank Wolak demuestra que el simple hecho de iniciar un proceso de *antidumping* genera la mitad de las ganancias (restricción de las importaciones) que resultan de un fallo positivo de *dumping*.¹

El caso de *dumping* iniciado en Estados Unidos contra las exportaciones de cemento por parte de Cemex, a principios de la presente década, es un claro ejemplo del carácter proteccionista y desviador de comercio de las medidas *antidumping*, en un área de libre comercio. Cemex había logrado ampliar su porcentaje del mercado interno de 20 a 66%, lo que significaba también 35% del mercado de Houston y 25% de los mercados del sur de California y de Florida. Tras la acción, Cemex se vio obligada a reducir sus exportaciones a Estados Unidos y a enviarlas a otros países, lo que le produjo la pérdida de una porción del mercado, equivalente a 111 millones de dólares, en 1989.

¿Cuál es la posibilidad de que los actuales gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá lleguen a un acuerdo para reducir o sustituir las medidas de *antidumping* y de impuestos compensatorios por otros esquemas (por ejemplo, el empleo de las leyes de competencia)?

Es claro que el gobierno de Canadá ha hecho del logro de este régimen común una de sus prioridades más importantes en la relación con Estados Unidos. Al nuevo gobierno liberal de Canadá le fue imposible ratificar el TLCAN hasta que llegó a un acuerdo con Estados Unidos para formar el grupo que deberá hacer propuestas sobre un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios. Esta demanda no representa un recurso para tranquilizar al electorado canadiense, sino la continuidad de la demanda canadiense de un “acceso seguro”.

1 Staiger, Robert y Frank Wolak, “Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States”, mimeo, Brookings Micro Panel, diciembre de 1993.

En mi opinión, México deberá promover fuertemente la constitución de dicho régimen común. Éste resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político, creando el clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirán maximizar las ventajas de la liberación.

Por otra parte, es muy probable que la obtención de este régimen común no reciba apoyo por parte de Estados Unidos. La actual política comercial del gobierno del presidente Clinton considera a las leyes de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios como instrumentos fundamentales para forzar a otros países a dar un trato justo a las exportaciones estadounidenses y establecer “un campo de juego más parejo” en las relaciones comerciales internacionales. El Congreso estadounidense, igualmente, considera a estas leyes de central importancia para proteger a los productores nacionales.

Por lo tanto, sería conveniente proponer una serie de medidas dirigidas a prevenir los aspectos más negativos de las actuales leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios. Entre las más importantes, se nos ocurren las siguientes:

1) La enmienda de las leyes nacionales sobre medidas *antidumping* e impuestos compensatorios para que se exija el reembolso de todos los costos legales en que incurrió el exportador, si la demanda es rechazada. Esto elevaría los costos de las empresas nacionales que iniciaran procesos infundados y serviría así para reducir el número de casos. Elevar el precio de iniciar un proceso tendría que reducir su número.

2) Un proceso educativo que hiciera comprender a las industrias y trabajadores que el *antidumping* y los impuestos compensatorios no son del todo benéficos para los productores y trabajadores nacionales, al limitar las importaciones “desleales”, sino que son armas de doble filo, que también emplean los gobiernos para reducir las exportaciones, con lo que se afecta a los productores y trabajadores nacionales.

3) La inclusión del principio de *stare decisis* para los fallos de los paneles trinacionales. Bajo el ALC y el TLCAN, los paneles no

pueden recurrir a los fallos de otros paneles, como precedentes. De esta manera, pueden surgir inconsistencias, sin que necesariamente se obtenga una ley “codificada”. El principio legal del *stare decisis* exigiría que los paneles hicieran uso de los precedentes y que se explicaran los motivos por los que, en caso dado, no se siguió el precedente. Este principio evitaría que se emitieran fallos afirmativos de *dumping* en aquellos casos en los que la autoridad supiera que un fallo similar fue revocado.

4) La realización de reuniones frecuentes entre las agencias administrativas más importantes de cada país para analizar y, de ser posible, hacer compatibles los procedimientos, reglamentos técnicos y solicitudes de información respecto a estas medidas.

5) Creación de un comité parlamentario, compuesto por los poderes legislativos de los tres países, para examinar el impacto total de las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios sobre las tres economías, y analizar la conveniencia de eliminar o sustituir las leyes en cuestión.

2. Ausencia de una política industrial regional

Los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá han utilizado una amplia variedad de instrumentos de política industrial —tales como los subsidios, las compras gubernamentales y las normas técnicas— para estimular la investigación y desarrollo, y mejorar la competitividad de las industrias de alta tecnología, tales como la de chips de computadoras y la de televisores de alta resolución. Análogamente, los tres países han utilizado los subsidios y las compras gubernamentales para apoyar a los productores de acero, automóviles, vidrio, cemento, llantas y otras ramas manufactureras sujetas a una gran competencia del exterior.

Es altamente probable que el libre comercio incremente las presiones sobre los actores gubernamentales para instrumentar nuevas medidas de este tipo. Por ejemplo, las empresas de autopartes, acero, vidrio y productos electrónicos incluyen firmas muy poco competitivas cuyas insuficiencias se revelarán más claramente con la eliminación

de los aranceles y otras restricciones. Futuras políticas industriales dirigidas a proteger a estas empresas, incluso cuando se tomen dentro de las reglas aceptadas del TLCAN, limitarán el comercio que se prevé va a generarse como resultado de la eliminación de los aranceles, lo cual propiciará el surgimiento de disputas comerciales difíciles de resolver. En otras palabras, con el libre comercio, las políticas industriales sin coordinación a nivel regional podrían hacer surgir mayores fricciones comerciales, en lugar de reducirlas.

El TLCAN en su forma actual no podrá resolver estas tensiones por las siguientes razones: muchas reglas en el TLCAN están incompletas y necesitan ser ampliadas en negociaciones ulteriores. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales no cubre la investigación y desarrollo, y la participación en las compras gubernamentales de los gobiernos estatales y provinciales se dejaron para negociaciones futuras. Asimismo, las reglas sobre subsidios se dejaron para discutirlos en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el código resultante del Acta Final no resolverá los verdaderos problemas que se generarán en las relaciones bilaterales, tales como los subsidios a la investigación y desarrollo, y los subsidios regionales, ampliamente utilizados en Estados Unidos y Canadá. Estos subsidios (exención de impuestos, créditos blandos, etcétera) han facilitado la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, a diversas localidades en dichos países.

Por otra parte, es muy probable que los funcionarios encargados de instrumentar y administrar el TLCAN descubran muy pronto que asuntos tales como los subsidios, los requisitos para participar en las compras gubernamentales, los estándares técnicos y las regulaciones ambientales se encuentran más relacionados entre sí que lo que se calculó al negociar el TLCAN. A lo que nos referimos es que las reglas y el énfasis global del TLCAN dan por supuesto que los tres países están reviviendo el liberalismo del *laissezfaire* que prevaleció en el siglo XIX, y que el TLCAN es el medio para dismantelar todos los instrumentos de política industrial vigentes en los tres países. En efecto, el TLCAN supone que la única acción necesaria para integrar eficientemente a los tres mercados es la adopción del compromiso

de eliminar todos los impedimentos artificiales al comercio. En otras palabras, los negociadores del TLCAN se guiaron por el criterio de que no existirán en el futuro nuevas prácticas intervencionistas, una vez que las viejas prácticas hayan sido eliminadas.

Lo realista hubiera sido reconocer que los gobiernos nacionales, provinciales, estatales y locales han instrumentado en el pasado —y continuarán haciéndolo en el futuro— políticas industriales y de fomento, y que dichos gobiernos pueden ser muy creativos en las fórmulas que utilizan para alcanzar sus objetivos. En la medida en que no exista una visión trilateral de los ajustes industriales y sociales que generará la liberación comercial y en ausencia de una visión de conjunto de los efectos a nivel nacional, estatal e interestatal que producirán las políticas industriales en vigor y que se instrumenten en el futuro, muy probablemente se generarán un gran número de fricciones y conflictos comerciales entre los tres países.

En otras palabras, en nuestra opinión la liberación regional se hubiera logrado en forma más eficaz mediante el establecimiento de una serie de políticas industriales, en forma coordinada y complementaria, más que mediante un enfoque de negociaciones de caso por caso y área por área. Por ejemplo, la generación e instrumentación de una política de subsidios y de requisitos para las compras gubernamentales, en forma coordinada y a nivel continental, sería muy eficaz para impedir la intensa competencia que se está generando entre las diversas localidades y estados en la región para atraer nuevas inversiones. El mismo efecto tendría la formulación de políticas tri-laterales de inversión para la generación de nuevas tecnologías o para aliviar los problemas del ajuste que están experimentando industrias maduras en la región.

No parece del todo claro que la generación de este tipo de políticas vaya a ser parte de las funciones de la Comisión de Comercio establecida en el TLCAN, sobre todo si tomamos en cuenta que las reuniones ministeriales serán muy esporádicas y que dicha Comisión estará apoyada por un secretariado compuesto por tres oficinas independientes y geográficamente separadas. No es posible que un instrumento que funcionará por el método casuístico pueda generar la

visión y cohesión que se requerirán. Añádase a estas limitantes la variedad de temas de tipo general y particular que la Comisión y los diferentes grupos de trabajo tendrán que atender (políticas anti-monopólicas, derechos laborales, casos de *antidumping* y subsidios, generación de normas técnicas, etcétera) para darnos cuenta del grado de dificultad que tendría la formulación de una visión global a través de las instituciones del TLCAN.

Si a lo anterior le añadimos la posible extensión del TLCAN al resto del hemisferio, es posible imaginar el número potencial de conflictos que se pueden generar y el grado de complejidad que tendrá la administración de todo el proceso.

3. Normas técnicas

Aunque el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, la experiencia de organizaciones como la Unión Europea ha demostrado que el logro pleno del libre tránsito de las exportaciones e importaciones supone muchas más cosas que la mera eliminación de aranceles. Si bien es cierto que el TLCAN y la Unión Europea no son directamente comparables, resulta importante examinar algunos de los asuntos que la Unión Europea ha tenido que enfrentar a fin de garantizar el logro pleno del libre comercio. El Artículo 3 del *Tratado de la Unión Europea*, de fecha 7 de febrero de 1992, se propone:

(a) la eliminación, entre los Estados Miembros, de los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación de bienes, y de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente; y (b) el logro de un *mercado interno* caracterizado por la abolición, entre los Estados Miembro, de los obstáculos al tránsito libre de bienes, personas, servicios y capital.

Las encuestas que en 1987 se hicieron a diversas empresas europeas, previamente al Informe Cechinni, a fin de identificar los factores que estaban impidiendo el logro de un mercado unificado europeo mostraron que, en opinión de las empresas, las normas téc-

nicas constituían el principal obstáculo para la conformación del mercado interno.

Es claro que a fin de que las importaciones resulten equivalentes a los bienes producidos internamente en un mundo en el que predomina el método de la entrega “justo a tiempo”, el abastecimiento pronto, expedito y a bajo costo resulta crucial. La Unión Europea ha intentado minimizar las tardanzas y el papeleo que se generan en el cruce de las fronteras, pero aún ahora, después de 36 años del Tratado de Roma, persisten los problemas.

La Comisión Europea intentó disminuir el impacto de los controles fronterizos (la inspección física y las formalidades administrativas que ocurren cuando un producto cruza la frontera) mediante la adopción de directivas que imponían principios muy amplios, que los Estados miembro habrían de cumplir. Sin embargo, las directivas no dieron los resultados esperados, pues “al parecer, algunos de los miembros decidieron intencionalmente interpretarlas en forma muy limitada”.² Por tanto, desde 1990 y de acuerdo con el *Acta del Mercado Único*, la Comisión ha tendido hacia la eliminación de los controles fronterizos en los tránsitos intercomunitarios por avión, barco o tren, pero los efectos reales de esto han sido mínimos, debido a la preocupación de que ciertos productos ilegales (como por ejemplo, las drogas) pudieran atravesar las desprotegidas fronteras. Así, el movimiento hacia una comunidad sin fronteras ha sido más difícil de lograr de lo que se cree.

A fin de avanzar hacia una comunidad sin fronteras, la Comisión Europea propuso la elaboración de un Código Aduanero Común de la Comunidad. Si bien la Unión Europea es una unión aduanera (a diferencia del TLCAN), y aplica aranceles comunes a los países no miembros, hasta ahora no existe una base común para manejar las importaciones de terceros países. “El propósito de esta propuesta [el Código Aduanero Común] es elaborar un texto coherente que sustituya

2 Vantygheem, Dirk y Jacques Pelkmans, “Border Controls for Goods”, en *The Annual Review of European Community Affairs 1991*, Londres, Centre for European Policy Studies, Brassay 1992, cap. 3, 1992, p. 87.

a los múltiples y diversos instrumentos nacionales y, de esta manera, garantizar que se tenga una mayor transparencia legal.”³

Si uno compara al TLCAN con los avances de la Unión Europea, tendremos que aceptar que el TLCAN está todavía muy rezagado en esta materia. Aun cuando el TLCAN creó un Grupo de Trabajo sobre el Comercio de Bienes, que reunirá anualmente a los funcionarios responsables de los asuntos fronterizos, este mecanismo resultará insuficiente para manejar dichos asuntos. A fin de facilitar el tránsito de los bienes y productos, los funcionarios encargados de instrumentar el TLCAN anunciaron un certificado de origen común, trilingüe y de una sola página. Sin embargo, en la frontera se verifican muchas otras cosas más, además del origen del producto. Por ejemplo, las normas fitosanitarias, la detección de artículos pirata, la inmigración y la detección de falsificaciones son algunos de los muchos obstáculos que pueden surgir en las fronteras. “La aduana de Estados Unidos también tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en la frontera de las leyes y regulaciones de alrededor de 40 agencias”.⁴

En otras palabras, existe la posibilidad de que las fronteras se conviertan en costosos obstáculos al incremento del comercio transfronterizo. Y esto por dos razones básicas. Primera, por la dificultad en alcanzar un consenso en cuanto a la interpretación de las miles de páginas de detalles que contiene el TLCAN; segunda, por la enorme dificultad que implicará la capacitación de miles de empleados aduanales con respecto a dicha interpretación común.

De hecho, se han reportado ya innumerables quejas respecto de los obstáculos que se empiezan a presentar en la frontera de México-Estados Unidos para el comercio bilateral. Estas quejas se refieren a un incremento en las inspecciones aduanales y en el papeleo, así como retrasos debidos a la aplicación de las reglas de origen. Además, el gobierno mexicano recientemente impuso un límite de 50 dólares

3 *Ibidem*, Los autores destacan la inexistencia de estadísticas sobre importaciones y exportaciones a nivel comunitario. La UE reconoce esto y trabaja actualmente para tener un “sistema común de cuentas económicas integradas” y datos sobre los envíos de las empresas, más que cifras oficiales de las aduanas.

4 LBJ School, *Texas-Mexico Multimodal Transportation*, 1993, p. 9.

para los bienes que los mexicanos pueden traer consigo cuando cruzan por tierra.⁵

Podría argüirse que el TLCAN contempla un proceso para la resolución de todo tipo de disputas, incluidas las que surjan por asuntos fronterizos. Sin embargo, dicho proceso que, como ya vimos, puede llevar a la conformación de paneles binacionales, es un proceso costoso y prolongado, que puede llegar a tomarse hasta un año. En otras palabras, no es posible atenerse al establecimiento de nuevos acuerdos o costosos paneles binacionales para resolver las disputas fronterizas, especialmente aquéllas relativas a asuntos de menor importancia, ni tampoco se puede confiar en la “buena fe” para llegar a una convergencia en los asuntos aduanales.

Una posible manera de minimizar el número de disputas es que el grupo de trabajo sobre comercio de bienes se reúna mensualmente, proporcionándole un equipo de apoyo que lleve a cabo análisis informales sobre divergencias en las interpretaciones y sobre conflictos potenciales, antes de que éstos se conviertan en disputas oficiales. Aquí, el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio puede desempeñar una función esencial, utilizando sus equipos de asesores y el poder que le confiere el Tratado para establecer la agenda de los Grupos de Trabajo.

De igual forma, los temas relativos a las normas técnicas son fundamentales y constituyen también posibles y potenciales barreras no arancelarias. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, las normas o estándares técnicos fueron hasta los años setenta los mecanismos clásicos para seguir manteniendo barreras comerciales nacionales al comercio comunitario. No fue sino hasta que la Corte Europea de Justicia en dos casos decisivos —en particular, el caso del “Casis de Dijon”— impuso límites muy claros a la capacidad de los países

5 Véase, Meyerson, Allen R., “New Limits Are Seen to Freer Trade”, *New York Times*, 6 de septiembre de 1994, p. C1. También, Darling, Juanita, “Despite NAFTA, Barriers Remain for Small Business”, *Los Angeles Times*, 1 de septiembre de 1994; Grant, Lawrence, “Ahoga la burocracia a las comisiones del TLCAN”, *Excelsior*, 27 de septiembre de 1994. Finalmente, Kail, William, “Mexican Importers Squeezed By Customs Rules”, *Mexico City News*, 24 de septiembre de 1994.

miembros de la Comunidad Europea de proteger a los productores nacionales con base en la utilización de normas o estándares técnicos.

Además la UE ha utilizado diversos métodos con el objeto de reducir estas barreras. Por ejemplo, las normas o estándares técnicos no pueden utilizarse como excusas para detener importaciones si las normas o estándares técnicos del país importador son “equivalentes”. Igualmente “el reconocimiento mutuo” y la “armonización de normas nacionales” son otros dos métodos que la UE ha introducido para reducir la posibilidad de utilizar las normas técnicas como barreras al comercio.

Pero aún más, en las últimas dos décadas, la Unión Europea estableció normas técnicas válidas a través de toda la Comunidad respecto de 185 productos y servicios, las cuales reemplazaron a las normas técnicas nacionales. Estas normas comunitarias se refieren típicamente a productos que pueden poner en riesgo la salud, la seguridad o el medio ambiente (comestibles, cosméticos, productos industriales, etcétera). A partir de 1985, sin embargo, la Comisión se percató de que el uso de normas comunitarias no propiciaba que se diera la diversificación de productos y el consumidor contara con mayor variedad de opciones. Por consiguiente, en la actualidad, con excepción de las normas o estándares técnicos que involucran riesgos a la salud, a la seguridad o al medio ambiente, se ha decidido utilizar la regla del reconocimiento mutuo en la Unión Europea. Ahora bien, veamos cómo se trata este tema en el TLCAN.

El capítulo 9 del TLCAN se refiere a las “Medidas relativas a la normalización”. El artículo 904 estipula el derecho de cada una de las partes de adoptar “cualquier medida relativa a normalización”, aunque los productos de otro país miembro del TLCAN gocen de trato nacional y de nación más favorecida. Además, las Partes convienen en que la norma de una “Parte exportadora” es equivalente si ésta demuestra “a satisfacción de la parte importadora que su reglamento técnico cumple de manera satisfactoria con los objetivos legítimos de la parte importadora” (artículo 906.4). Pero además que las partes aceptarán, “en la medida de lo posible”, “los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad que se lleven

a cabo en territorio de otra Parte” (art. 906.6). Es muy claro que el sistema de equivalencia y “reconocimiento mutuo” que se establece en el TLCAN es diametralmente opuesto al que se establece en la UE. El TLCAN es un régimen de reconocimiento de normas que será validado por el país anfitrión o receptor, a diferencia del régimen de reconocimiento de normas que no requiere más que la validación por parte del país exportador.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos podrá pedir a México que éste demuestre que las normas técnicas mexicanas, en un área X, cumplen con los objetivos legítimos de Estados Unidos. En la UE, Francia puede exigir que Portugal demuestre que las normas portuguesas, en un área X, cumplen con los objetivos de Portugal y no de Francia. Por tanto, el TLCAN no implica el reconocimiento mutuo que sólo requiere validación por parte del país exportador.

En otras palabras, en el TLCAN queda al criterio de cada nación el determinar cuál es el “objetivo legítimo” de una norma de cualquiera de los otros dos países y cuáles son los medios “practicables” de comparación entre los países. No resulta exagerado afirmar que pronto empezaremos a presenciar la ocurrencia de conflictos y la convocatoria de paneles para que se aclare cómo debe interpretarse lo que son los “objetivos legítimos” de las normas técnicas de cada país.

4. Resolución de disputas

Los procedimientos de resolución de disputas del TLCAN también plantean ciertos problemas. Por ejemplo, es posible que los paneles bilaterales que revisen disputas similares entre México y Estados Unidos y entre Canadá y Estados Unidos en materia de subsidios o de medidas *antidumping* lleguen a resoluciones contradictorias. ¿Cuál sería la utilidad de tales resoluciones como criterios para guiar políticas o prácticas futuras en estas materias? Todo esto se vuelve aun más complicado si añadimos cinco o seis nuevos miembros a este proceso.

El establecimiento de reglas comunes en materia de subsidios y medidas *antidumping* ayudaría enormemente pero no resolvería el pro-

blema que consiste en la ausencia de un organismo en el TLCAN que revise las resoluciones inconsistentes de los paneles y los conflictos de interpretación sobre el TLCAN.

Los procedimientos de resolución de disputas incluidos en el TLCAN aplicarán un cuerpo común de derecho, el cual consiste en el propio TLCAN. Sin embargo, los paneles que se convoquen, sea en paralelo o en secuencia, podrían llegar a resoluciones contradictorias, las cuales se harían cumplir respecto de industrias desconectadas y separadas entre sí. La pregunta surge entonces acerca de cómo podrán las empresas planear el futuro. ¿Qué órgano constituirá el tribunal supremo de apelación?

La respuesta es que la Comisión de Comercio es el órgano encargado de resolver estas cuestiones. Pero nuestro punto es que una Comisión que se reúne ocasionalmente y se encuentra apoyada por tres oficinas independientes y separadas no estará a la altura de estos requerimientos, sobre todo si tenemos en cuenta las presiones políticas a las que están sujetos los secretarios de Estado, quienes además tienen que encargarse de otras responsabilidades innumerables. Se requiere de cierto tipo de órgano que revise resoluciones aparentemente contradictorias con el propósito de articular interpretaciones definitivas o sugerir cambios en el texto del TLCAN.

VII. CÓMO FORTALECER AL TLCAN

Hasta ahora, los tres países se han mostrado renuentes a la posibilidad de crear autoridades supranacionales. Ninguno de los tres ha expresado la suficiente disposición a ceder soberanía a una comisión de comercio del TLCAN o a sus respectivos secretariados. Sin embargo, es posible proponer nuevas funciones para dichas instituciones, que permitan enfrentar las cuestiones que planteamos antes. Estas nuevas funciones no implicarían una mayor reducción de la soberanía ni requerirían de una mayor cantidad de recursos a los existentes en la actualidad.

México debería proponer la creación de una comisión de comercio cuyas actividades no se limitaran a reuniones periódicas, sino que

fueran permanentes. Para esta comisión cada uno de los países nombraría un embajador permanente, cuyo título sería de comisionado, tendría rango de gabinete y contaría con suficiente autoridad para coordinar todas las actividades y acciones relacionadas con la instrumentación del TLCAN. Para desempeñar estas funciones de manera más efectiva, la nueva comisión crearía un comité asesor trilateral, compuesto por representantes de los sectores empresarial, obrero, académico y de organizaciones no gubernamentales. Existe un precedente de este tipo en los mecanismos de consulta y coordinación que se establecieron en México, Canadá y Estados Unidos para facilitar las negociaciones del TLCAN (ACTPN, ITAC, COECE) y el establecido en la Comisión Norteamericana de Medio Ambiente.

La comisión tendría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Vigilar y coordinar a los diferentes comités, grupos de trabajo, las consultas y negociaciones a realizar de acuerdo con el itinerario del TLCAN. La comisión se aseguraría de que el programa de trabajo avanzara expeditamente y que se contara con los suficientes recursos materiales y de personal para desempeñar las acciones que fueran proponiendo los diferentes comités. La Comisión se convertiría en un verdadero motor impulsor del libre comercio e impediría que los intereses proteccionistas utilizaran las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, los sistemas de aduanas y las normas técnicas como barreras comerciales.

b) Articular áreas de política nacionales que son esenciales para la creación de un mercado unificado en América del Norte. Reas potenciales de articulación son las políticas de subsidios, la de compra gubernamentales, la de normas y estándares técnicos, de medio ambiente, *dumping*, antimonopolios y regulaciones laborales. El propósito no sería conformar regímenes comunes o leyes nacionales idénticas, sino articular una visión de un mercado único mediante la identificación de áreas en donde los enfoques nacionales tendrían que armonizarse para permitir el funcionamiento eficaz de un mercado regional unificado.

c) Estudiar la competitividad industrial de las industrias regionales, tales como la automotriz y la electrónica, identificando áreas

de potencial conflicto entre los tres países y sugerir áreas en las que acciones coordinadas pudieran servir para incrementar y fortalecer la competitividad global de industrias particulares. Estas acciones de coordinación se harían sin demérito de los intereses de otras industrias.

d) Reglamentar los requisitos de ingreso de nuevos miembros al TLCAN.

Las recomendaciones enumeradas arriba son todas consistentes con el TLCAN en su forma actual. El artículo 2001 establece que la Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes de cada parte a nivel de secretaría o por las personas que éstos designen. También le concede a la Comisión poderes de establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, grupos de trabajo y de expertos y solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental. Por consiguiente, los titulares del Poder Ejecutivo podrían designar un comisionado permanente con rango de gabinete, si lo desean, a fin de otorgar a la comisión la atención de tiempo completo que requerirá la creación de los vínculos necesarios entre el TLCAN y los procesos de toma de decisiones nacionales.

VIII. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) Y EL NUEVO RÉGIMEN MULTILATERAL DE COMERCIO

El tamaño del mercado estadounidense, su proximidad a México, el papel de Estados Unidos como país líder en la generación de tecnología y la creciente familiaridad que las empresas mexicanas tendrán del mercado estadounidense como resultado de la instrumentación del TLCAN sugieren que, en el futuro cercano, Estados Unidos continuará siendo el mercado principal para nuestras exportaciones y la fuente principal de inversión extranjera. Es natural, por consiguiente, que el fomento de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos sea la prioridad número uno de la política económica internacional de nuestro país.

Nuestra misma proximidad a Estados Unidos, sin embargo, impone a México la necesidad de buscar y fomentar relaciones comer-

ciales y financieras con otros países y regiones. Un tema constante de la política económica internacional de México en el periodo de la segunda posguerra y, en particular, desde la década de los años sesenta, ha sido la captura de nuevos mercados y la diversificación de nuestro comercio exterior. Estos objetivos fueron las razones, por ejemplo, que motivaron nuestro ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en los años sesenta o que guiaron la decisión del gobierno mexicano de no vender más de 51% de las exportaciones petroleras a un sólo país durante los años setenta, y que motivaron también el ingreso de México en la década pasada al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a su sucesora la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y a los distintos tratados de libre comercio con países latinoamericanos en especial el del G3.

En esta segunda parte de nuestro capítulo nos proponemos analizar las oportunidades y retos que plantea a nuestro país la pertenencia a la OMC. En particular, nos interesa destacar las ventajas que nos brindan esta nueva vía de actuación internacional para alcanzar nuestros objetivos centrales de capturar nuevos mercados y atraer nueva inversión extranjera.

1. *México ante el GATT y la OMC*

Hasta antes de la Ronda Uruguay, México nunca consideró seriamente su ingreso al GATT. Todo esto cambió a mediados de la década pasada cuando, como parte de su programa de reforma estructural y apertura comercial para conformar un sistema productivo eficiente y competitivo, México concluyó que era indispensable pertenecer a la principal institución internacional que rige el comercio internacional a fin de asegurar un acceso estable de los productos mexicanos a los mercados internacionales. Se reconoció entonces que mediante la aplicación de los principios que rigen a dicho organismo —como son la cláusula de nación más favorecida, el trato nacional, la no discriminación, el trato especial y diferenciado a los países en

desarrollo, etcétera—, México obtendría innumerables ventajas, que negociando en forma bilateral no lograría.

Por otra parte, México comprendió también que el ingreso al GATT resultaba en ese momento de crucial importancia para el interés nacional, pues ello nos facultaría para participar de pleno derecho en la Ronda Uruguay que estaba por iniciarse ese año, permitiéndonos diseñar con arreglo a nuestros intereses las nuevas normas internacionales que regirán el comercio internacional en lo que queda del presente siglo y bien entrado el siguiente. La importancia de esta decisión por parte de México podrá entenderse mejor si hacemos un breve recuento del origen, propósito y resultados finales de la Ronda Uruguay.

2. *La Ronda Uruguay*

Pese a los indudables logros que en el periodo de posguerra tuvo el GATT en liberar e incentivar el comercio internacional, en la década de los años ochenta una serie de deficiencias de origen del Acuerdo General y la proliferación a nivel internacional de medidas y políticas veladamente proteccionistas (particularmente un creciente uso de barreras no arancelarias) llevaron a la comunidad internacional (países desarrollados y en desarrollo) a la conclusión de que era necesario fortalecer al GATT, atacando los principales problemas que habían propiciado el debilitamiento del sistema multilateral. Con este objetivo se convocó e inició la Ronda Uruguay en septiembre de 1986.

Los solución de los problemas y la reforma se buscó imponer en cinco frentes principales: acceso a mercados; fortalecimiento de la disciplina y reglas del GATT; incorporacion de nuevos temas; reincorporación de sectores críticos a las disciplinas del GATT; y fortalecimiento del marco institucional del GATT.

A. *Logros de la Ronda Uruguay*

Como es ampliamente conocido, en virtud de lo complicado de la agenda de negociaciones y las diferencias que se generaron entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de subsidios agrícolas,

la Ronda concluyó hasta finales de 1993, tras más de siete años de negociaciones, y se espera que entre en vigor a principios de 1995.

Los principales elementos de los acuerdos de la Ronda Uruguay se pueden dividir de la siguiente forma:

- Un paquete sustantivo de compromisos de eliminación de barreras comerciales entre todos los países, que facilita el acceso de nuestros productos a nuevos mercados.
- El establecimiento de un itinerario preciso y perentorio para la integración a las reglas del GATT de los sectores agrícola y de textiles y prendas de vestir.
- La inclusión de nuevas áreas en el marco institucional del GATT, como el comercio de servicios y los TRIMs y TRIPs, así como la celebración del acuerdo de continuar con un programa de trabajo que atacará problemas de interés común, como son la relación entre el comercio y el medio ambiente, el comercio y los estándares laborales, la políticas de competencia, etcétera.
- El establecimiento de una sólida base legal para el sistema multilateral de comercio mediante la creación de la Organización Internacional de Comercio (OMC) y el Sistema de Solución de Controversias (SSC).

B. *Efectos sobre la economía mundial*

La conclusión de la Ronda Uruguay inyecta a la economía mundial una fuerte dosis de certidumbre, al alejar del horizonte las amenazas de guerras comerciales entre las principales potencias económicas mundiales y, además, robustece la credibilidad en el funcionamiento del sistema multilateral.

C. *Impacto de las negociaciones de acceso a mercados en bienes para los países en desarrollo, América Latina y México*

El GATT estima que gracias al paquete de acuerdos de la Ronda Uruguay, el comercio internacional crecerá más de 12.5% en diez

años, lo que implica un incremento en el crecimiento anual promedio del comercio de 4.1 a 5.0 por ciento. La mayoría de estas ganancias se darán en productos de interés particular para los países en desarrollo, América Latina y México, como son los textiles y prendas de vestir, los productos agrícolas y los alimentos procesados. Además, algunos países desarrollados decidieron la liberación total en ciertos sectores industriales, como son el farmacéutico, el equipo de construcción, la producción de cerveza, madera, papel y juguetes, así como productos electrónicos y muebles, entre otros bienes. La reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias favorecerán a los productores más eficientes y castigarán a aquellos que tienden a depender de preferencias comerciales o de las limitaciones a terceros para lograr su acceso a los mercados.

El significado de todo lo anterior para nuestro país es que obtendremos sustanciales reducciones arancelarias por parte de otros países, en especial de los desarrollados. De acuerdo con cálculos de la UNCTAD, por ejemplo, la Unión Europea disminuirá en promedio 43% los aranceles ponderados de las exportaciones mexicanas; Japón, 44%; Nueva Zelanda, 66% y Suiza, 37 por ciento.

Estas reducciones se harán en cinco plazos anuales. Los principales productos industriales que podrán beneficiarse de las reducciones convenidas en la Ronda Uruguay son: los motores y partes, los chasis para vehículos, los muebles, el tequila, la cerveza y las computadoras, entre otros. Sin duda, con estos resultados México mejora significativamente las oportunidades de acceso a mercados importantes, como el europeo, el japonés y el sureste asiático.

3. La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Sistema de Solución de Controversias (SSC)

Sin lugar a dudas, el principal logro de la Ronda Uruguay es la creación de la OMC. El Acta Final de la Ronda Uruguay transforma al GATT en una organización internacional permanente, la OMC, la cual será responsable de la administración ordenada de las relaciones comerciales internacionales, por los próximos años. No resulta exa-

gerado afirmar que con la creación de la OMC ha surgido un nuevo sistema multilateral de comercio. En efecto, junto con la OMC se establece un marco jurídico internacional que liga todos los acuerdos que se negociaron durante la Ronda Uruguay, bajo los auspicios del GATT. Las dos características principales de este nuevo orden son, por un lado, el establecimiento del Sistema de Solución de Controversias (SSC) y, por el otro, el requerimiento de que todos los miembros de la OMC acepten la totalidad de los acuerdos negociados durante la Ronda Uruguay.

La OMC se encargará de instrumentar todos estos acuerdos y de servir como un foro para celebrar futuras negociaciones comerciales. También administrará el SSC y el Mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (MRPC), el cual fue establecido en forma temporal, en la Reunión de Medio Camino, que se celebró en la ciudad de Montreal, en 1988. La OMC continuará con la práctica establecida en el GATT de adoptar decisiones con base en el consenso. Sin embargo, en virtud de que el consenso será difícil de alcanzar por el elevado número de miembros y la amplia gama de temas que abordará esta organización, se ha establecido un sistema de votación en caso de que no se logre el consenso. En tal caso, las decisiones se tomarán por mayoría de los países miembros.

Para hacerse miembro de la OMC los países deberán adherirse al antiguo Acuerdo General (GATT) y aceptar los tres acuerdos principales negociados durante la Ronda Uruguay, a saber, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS por sus siglas en inglés) y el denominado GATT 1994 que incluye el paquete de reducciones arancelarias mencionadas antes. Como sabemos, México ya se adhirió a estos acuerdos y es uno de los primeros países que ha ingresado de pleno derecho a la OMC.

La entrada en vigor de la OMC tendrá dos importantes consecuencias para el sistema multilateral de comercio, en general, y los países en desarrollo, en particular. La primera es que la OMC tendrá una base jurídica más firme que el antiguo GATT. La OMC contará

con personalidad jurídica y gozará de privilegios y responsabilidades para el manejo del comercio internacional, al colocársele en un plano de igualdad con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Una parte integral de su personalidad jurídica es el nuevo SSC, el cual contará con la posibilidad de imponer legalmente sus decisiones, cosa que no podía hacer el Sistema de Resolución de Disputas del antiguo GATT.

La segunda consecuencia es que la OMC mejorará ampliamente su capacidad de supervisión a través de las revisiones periódicas de las políticas comerciales de cada país, que hará el MRPC. Igualmente, se contemplan reuniones ministeriales periódicas para asegurar la efectividad de la OMC, a la vez que se establece una mayor cooperación entre la OMC, el Banco Mundial y el FMI, a fin de mejorar la coordinación entre las políticas comerciales, financieras y monetarias internacionales. Un factor adicional que asegura la efectividad de la Organización es que los países firmantes del Acta Final de la Ronda Uruguay se comprometieron a no adoptar medidas unilaterales en contra de presuntas violaciones de las reglas comerciales internacionales. En su lugar, los países se obligan a utilizar el nuevo SSC y a aceptar sus reglas, procedimientos y decisiones. Veamos en qué consiste el nuevo SSC.

A. Sistema de Solución de Controversias (SSC)

Dentro de la OMC se establece el SSC, que contará con amplios poderes para conocer de todas las controversias que surjan en relación con los acuerdos contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay. Su creación es la más importante contribución de la Ronda Uruguay para asegurar la predecibilidad, seguridad y transparencia del nuevo régimen de comercio internacional. El SSC preparará reportes, establecerá sistemas de paneles, supervisará la instrumentación de las recomendaciones y decisiones de los mismos y, en última instancia, autorizará las represalias comerciales.

Una importante característica que distingue al SSC de la práctica anterior es que ahora los paneles podrán establecerse y dictar resoluciones independientemente de la voluntad de las partes afectadas.

Es decir, su operación y actuación no podrán ser bloqueadas por veto del país cuya acción haya motivado el establecimiento del panel. Las resoluciones de los paneles sí podrán frenarse, pero solamente con el consenso de todas las partes interesadas en la disputa.

Para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones, y además un nivel apropiado de resguardo para todas las partes, se establece un nivel regulado de represalias, ya que deberán estar sometidas al escrutinio multilateral. Se permitirán las represalias cruzadas, es decir, represalias que afecten áreas distintas a aquellas en las que se cometió la violación. La represalia cruzada permitiría que una acción de represalia se impusiera sobre el comercio de bienes por una violación cometida a los derechos de propiedad intelectual, y viceversa. Las represalias cruzadas podrán ser aplicadas una vez que se ha determinado que no existía otra medida más apropiada. En caso de diferencias, se podrá recurrir a un árbitro, el que sólo podrá pronunciarse respecto a la medida adoptada en el sentido de si es o no proporcional (o equivalente) al daño que causa la violación de la disposición que originó la controversia.

Una pregunta fundamental que surge con la creación de la OMC y el SSC es la relativa a la posibilidad de que en el futuro disminuya y, de hecho, se eliminen las acciones unilaterales a las que han recurrido constantemente las grandes potencias comerciales, como Estados Unidos, con base por ejemplo, en su famosa Sección 301 de la Ley Comercial de 1984. Como dijimos antes, existe un compromiso por parte de los países de no recurrir a este tipo de acciones. Sin embargo, no está claro que así vaya a ser interpretado por las grandes potencias. Por ejemplo, el gobierno del presidente Clinton ha manifestado que propondrá la promulgación de una nueva Sección 301, todavía más estricta que la que prevaleció hasta 1990. Igualmente, el gobierno francés propuso a la Unión Europea adoptar una disposición equivalente a la 301 de Estados Unidos, lo cual nos hace suponer que esos países consideran que disposiciones de este tipo son compatibles con la OMC y el SSC.

Pese a lo anterior, no cabe duda de que la OMC y el SSC contribuirán a disciplinar y/o moderar el uso de las acciones unilaterales,

ya que los países que sean objeto de dichas acciones podrán denunciarlas ante la OMC y el SSC, y en su caso, aplicar medidas autorizadas de represalia. En otras palabras, la OMC y el SSC sin duda significan una extensión del estado de derecho a las relaciones económicas internacionales.

La importancia de este sistema de resolución de disputas para México puede apreciarse si recordamos que nuestro país acordó en el TLCAN que, en caso de controversias comerciales, podrá acudir a la instancia que considere más adecuada: la contemplada en el TLCAN o en la OMC. Nuestro país, por ejemplo, recurrió al mecanismo de resolución de disputas del GATT y logró obtener resoluciones favorables en tres importantes casos. El primero fue el caso de los impuestos sobre el petróleo y determinadas sustancias importadas (Superfondo), el caso del embargo atunero que Estados Unidos impuso sobre México y el caso de las medidas *antidumping* que el gobierno estadounidense aplicó a las importaciones de cemento provenientes de México. Además existe un caso pendiente que se refiere a las medidas *antidumping* que el gobierno estadounidense impuso sobre las exportaciones mexicanas de placas de acero, medidas que se sumaron a las aplicadas previamente al cable de acero mexicano.

4. *Fracasos de la Ronda Uruguay*

Hasta ahora hemos destacado los logros de la Ronda Uruguay. Sin embargo, conviene mencionar algunos importantes fracasos que se tuvieron durante la negociación. En especial, destacaremos dos de ellos que resultan de la mayor relevancia para los intereses de los países en desarrollo, en general, y México, en particular. Estos fracasos se ubicaron precisamente en una de las principales áreas de la negociación, a saber, la del fortalecimiento de las reglas del GATT en dos sectores críticos: la de los subsidios (y aplicación de impuestos compensatorios) y la del *dumping* (y aplicación de medidas *antidumping*).

En cuanto a los subsidios y los impuestos compensatorios, el acuerdo negociado en la Ronda Uruguay adoptó un enfoque distinto al que prevalecía en el código de subsidios negociado en la Ronda

Tokio. En primer lugar, se define el término “subsidios”, que constituyen desembolsos monetarios por parte del fisco, cuando se condonen o no se recauden ingresos fiscales; sostenimiento de ingresos o de precios y cuando sean específicos a una empresa o rama de actividad. En segundo término, se establecen tres categorías de subsidios: los subsidios prohibidos, los subsidios recurribles y los subsidios no recurribles.

En la categoría de subsidios prohibidos se incluyen todas aquellas medidas que los países apliquen y que estén supeditadas *de jure* o *de facto* al desempeño exportador y las que estimulen el uso de producción nacional por sobre la importada. En tales casos ningún país miembro puede mantener este tipo de subsidios.

En la categoría de subsidios recurribles se incluyen aquellas medidas que constituyan una subvención a la producción nacional y que tengan “efectos desfavorables” para los intereses de otros miembros.

En la categoría de subsidios no recurribles se encuentran todas las subvenciones de carácter general que no tienen un efecto directo sobre el comercio y que, por lo tanto, no pueden estar sujetas a impuestos compensatorios, como es, por ejemplo, la ayuda financiera para programas de desarrollo tecnológico, la asistencia para regiones desfavorecidas y para financiar inversiones en el área de medio ambiente.

La crítica principal que puede hacerse a este acuerdo es que privilegia los intereses de los países desarrollados por sobre los de los países en desarrollo. Por ejemplo, el acuerdo autoriza los subsidios para programas de desarrollo tecnológico, capacitación laboral y financiamiento de inversiones en el área de medio ambiente, subsidios que son ampliamente utilizados por los países desarrollados. Sin embargo, prohíbe subvenciones para el desarrollo de productos, las cuales se justifican en el caso de países con un nivel de desarrollo económico menor. Pero aún más importante es que el acuerdo elimina la posibilidad de los subsidios como un instrumento clave de programas de desarrollo económico. Solamente se autorizarán en el caso de países cuyo PIB per cápita no supere los mil millones de dólares. El resto de los países tendrán que sujetarse a las mismas disciplinas.

En cuanto al *dumping*, las modificaciones al código *antidumping* durante las negociaciones de la Ronda Uruguay no sólo no constituyeron un avance en cuanto a la limitación de este instrumento como barrera al comercio, sino que inclusive hubo retrocesos, los cuales simplemente constituyen una “legalización” de prácticas domésticas que tienen dudoso sustento técnico. En particular, el Acta Final debilita la definición de “utilidad”, lo que permite encontrar márgenes de *dumping* mayores, al considerar para el cálculo determinadas ventas.

Igualmente, el acuerdo alcanzado retiene el uso del “valor construido” para establecer los precios de comparación en el cálculo del *dumping* cuando no haya posibilidad de determinar el precio del producto importado en el país exportador. Se ha demostrado que el uso de valores construidos en la determinación del *dumping* facilita la utilización proteccionista de las legislaciones *antidumping*.

Un problema aún más importante es que el nuevo acuerdo no reconoce el hecho de que la discriminación de precios entre diferentes mercados nacionales puede existir por diferentes razones que no tienen relación con las prácticas desleales de comercio. Por ejemplo, en distintos sistemas económicos los elementos que se utilizan para calcular los costos variables difieren (como es el caso de las grandes empresas japonesas, en donde los costos laborales son fijos). En tal situación, el cálculo de precios por abajo de los costos variables no es necesariamente una evidencia del *dumping*.

Más grave aún es que cuando una investigación por *dumping* arroje un resultado positivo, la única forma en que el exportador pueda evitar la aplicación de la medida *antidumping* correspondiente es aumentando su precio de exportación en un porcentaje dos veces superior al margen de *dumping* (por ejemplo, si el margen de *dumping* es 10%, el aumento del precio deberá de ser de 20%). Ello tiene como objetivo protegerse de las importaciones. Pero como el infractor no debe discriminar precios en los distintos mercados, en la práctica deberá incrementar sus precios para todos los destinos.

La solución ideal en la Ronda hubiera sido la eliminación de las legislaciones *antidumping* y el establecimiento de precios “injustos” con base en las legislaciones de competencia del país importador. Esto

no se logró. Otra solución podría haber sido la supervisión estricta de las acciones *antidumping* por el SSC de la OMC. Sin embargo, una propuesta de último minuto por parte de Estados Unidos impidió que esto se lograra, ya que los paneles multilaterales no tendrán autoridad para poner en entredicho las investigaciones nacionales, con lo cual es casi seguro que esta legislación seguirá siendo utilizada con propósitos proteccionistas, como en el pasado. Esto evidentemente socava muchos de los logros que se obtuvieron en la Ronda, sobre todo en lo relativo al SSC.

5. *La futura agenda de negociación en la OMC*

Ya mencionamos antes que, además de instrumentar los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, la OMC tendrá como uno de sus principales propósitos servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales, las cuales, a diferencia del pasado, tendrán un carácter continuo y casi permanente. Por ejemplo, algunos temas de la Ronda Uruguay quedaron pendientes de resolución y deberán concluirse a la mayor brevedad. Tal es el caso de las negociaciones de acceso a los sectores de servicios financieros y de telecomunicaciones.

Igualmente, en el acuerdo suscrito en Marrakech se creó un grupo de trabajo que, en los próximos tres años, tratará de establecer directrices para evitar que las normas de origen se transformen en una barrera encubierta al comercio. También hay el compromiso de iniciar pronto negociaciones para establecer la relación que debe existir entre el comercio y el medio ambiente, el comercio y los derechos y estándares laborales, una nueva política de competencia y nuevas regulaciones sobre inversión extranjera.

A continuación se sugieren los objetivos que deberían de guiar a nuestro país en algunas de las principales negociaciones futuras.

A. *Reglas de origen*

Sin duda, México deberá tener una participación muy activa en este grupo de trabajo a fin de asegurar que alcance su principal ob-

jetivo, que, como ya dijimos, es evitar que las reglas de origen se conviertan en una barrera encubierta al comercio. En los últimos años, las reglas de origen de numerosos acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras se han transformado en una barrera potencial al comercio, al establecer disposiciones —como las exigencias de contenido local— que operan como cuotas de importación. Por ejemplo, se ha estimado que cerca de 25% de las exportaciones de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) que son elegibles para ingresar a la Unión Europea, al amparo del acuerdo de libre comercio, entran con arancel NFM por el alto costo de verificar las reglas de origen que regulan el comercio.

En la literatura más reciente sobre esta materia existe consenso en el sentido de que las normas aplicadas internacionalmente deben ser simples, lo menos costosas posible y deben basarse en principios generales. Igualmente, se considera que las normas de origen vinculadas con las exigencias sobre contenido local requieren de auditorías costosas y estimulan la desviación del comercio, afectando negativamente el comercio de países no miembros. Así, por ejemplo, algunos países de la Unión Europea y del Este Pacífico han manifestado su oposición a las reglas de origen que se establecieron en el TLCAN, en sectores como el automotriz y el textil, las cuales son vistas como muy restrictivas precisamente por estos motivos.

Es muy importante para nuestro país vigilar y seguir las labores del grupo de trabajo creado en el Acuerdo de Marrakech, ya que se pretende establecer armonizaciones multilaterales que implicarán nuevas exigencias aduaneras, administrativas y judiciales que podrían resultar incompatibles con los procedimientos que han sido impuestos por las reglas de origen que hemos negociado en diversos acuerdos comerciales, como el TLCAN.

De hecho, en la medida en que los criterios de armonización de las reglas de origen fueran efectivamente menos restrictivos, podrían servir de base para renegociar con Estados Unidos y Canadá las reglas de origen en sectores como el automotriz y el textil. De este modo, al contar con nuevas reglas más flexibles en estos sectores eliminaríamos las fuentes de conflicto que generó la negociación de dichas

reglas de origen dentro del TLCAN con países como Japón y otros del sudeste asiático.

B. *Políticas de competencia*

Una de las materias que ocupará un lugar privilegiado en la nueva ronda de negociaciones es la de las denominadas “políticas de competencia” (*competition policies*) y su relación con el comercio.

Algunos gobiernos argumentan que la falta de políticas antimonopólicas en ciertos países afecta el comercio de bienes y servicios. Por ejemplo, Estados Unidos considera que en Japón los sistemas de distribución y las estrategias de integración productivas constituyen barreras al comercio de bienes y servicios. Asimismo, las prácticas comerciales de carácter monopólico por parte de empresas privadas (por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones) pueden restringir el comercio.

Por ello, se ha insistido en que es necesario establecer a nivel multilateral un estándar mínimo de regulaciones comunes que favorezcan la competencia, lo que permitiría asegurar que, una vez removidas las barreras comerciales, las legislaciones internas sean consistentes con las políticas en esa área.

Para algunos autores, resultará muy difícil lograr crear dicho estándar, ya que la armonización de políticas de competencia sólo puede lograrse en un estado muy avanzado de integración (como en el caso de la Unión Europea). También se ha sugerido que tal vez sea posible alcanzarla en acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales (como en el TLCAN), pero que resultará prácticamente imposible en el ámbito multilateral.

Existen, sin embargo, diversas áreas de “armonización” que podrían perfeccionarse para lograr avanzar en esta materia; por ejemplo, la eliminación de los procedimientos *antidumping* para corregir las prácticas restrictivas (casos de Australia y Nueva Zelanda y la Asociación Europea de Libre Comercio).

Dos temas que resultarían de central importancia para países como México son, sin duda, el de las políticas de inversión y el de la pro-

tección a la propiedad intelectual. En la Ronda Uruguay, ciertas políticas restrictivas a la inversión, como son los requisitos de desempeño y de contenido local, fueron calificadas como restrictivas del comercio. Sin embargo, estas políticas también sirven para impedir las prácticas de negocios restrictivas que en ocasiones utilizan las empresas transnacionales. Sin duda alguna, estas prácticas también deberán contemplarse en los esfuerzos que se hagan para armonizar las políticas de competencia a nivel internacional.

De igual forma, algunos temas relacionados con la defensa de la propiedad intelectual impactan directamente las políticas de competencia. Por ejemplo, las restricciones a las importaciones paralelas de bienes patentados también se relacionan sin duda con las políticas de competencia.

C. Comercio internacional y medio ambiente

Otra de las materias que ocuparán un lugar privilegiado en la agenda de negociaciones futuras en la OMC es la de establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenido.

En años recientes se han negociado diversos tratados multilaterales en el campo del medio ambiente, que buscan abordar y corregir los problemas ecológicos vinculados con el crecimiento económico mundial. Sin embargo, estos tratados no contienen disposiciones en materias comerciales, ni mecanismos compulsorios que aseguren su cumplimiento, de suerte que la vinculación entre comercio y medio ambiente es aún muy débil. (Evidentemente esto no es aplicable al TLCAN, donde sí se hicieron avances muy importantes.)

En nuestra opinión, México, en su participación en esta negociación, deberá tener en cuenta los problemas principales que surgirán al tratar de incorporar la dimensión del medio ambiente en un organismo de la naturaleza de la OMC. Entre los principales problemas podemos mencionar los siguientes:

a) Los problemas ambientales son distintos entre los países y dentro de éstos. Por lo tanto, resultará muy difícil la armonización de estándares y el logro de un acuerdo que recoja realidades tan diversas.

b) La armonización puede no llegar a ser un mecanismo eficiente, toda vez que se pueden tratar de imponer estándares excesivamente costosos que contribuyan marginalmente al mejoramiento global del medio ambiente, distrayendo recursos fuera de actividades prioritarias para el desarrollo. Una obvia excepción a lo anterior sería el caso en que la armonización fuera acompañada por una reducción de costos.

c) Existe la probabilidad de que los miembros de la OMC lleguen a coincidir en los objetivos que deban tener las regulaciones ambientales. Sin embargo, muy probablemente diferirán en cuanto a los recursos que deberán aplicarse para alcanzarlos.

d) Es posible esperar que muchos países, al establecer un vínculo formal entre comercio y medio ambiente, hagan la propuesta de contemplar sanciones frente a eventuales incumplimientos. No habrá que olvidar que la evidencia empírica indica que la mejor manera de promover políticas ambientales aceptables para todos es a través de la cooperación y la asistencia.

IX. CONCLUSIONES

El GATT y en particular la nueva OMC constituyen para México un importante foro desde donde nuestro país puede hacer realidad sus objetivos de capturar nuevos mercados y diversificar sus exportaciones. El ingreso de México al GATT y su participación en la Ronda Uruguay no sólo significaron un acceso más seguro y amplio de sus exportaciones a los mercados de otros países sino que, además, le permitieron participar en el diseño de las nuevas normas que regirán el comercio internacional, de acuerdo a sus intereses particulares.

Como miembro de la OMC, México participará en todas sus actividades y se beneficiará de todas las cláusulas generales que la regirán (cláusula de nación más favorecida, trato nacional, no discriminación, etcétera). También tendrá beneficios importantes, como son la posibilidad de recurrir al procedimiento de solución de controversias y de utilizar las medidas de salvaguardia previstas en el Acuerdo General para proteger su producción nacional.