

## CAPÍTULO VIII

### EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO (TLC)

A. Introducción . . . . .	161
B. Breve descripción de la zona norteamericana. . . . .	162
C. Los objetivos comunes del TLC . . . . .	162
D. Las bases jurídicas del TLC . . . . .	165
E. Del Fast Track a la agenda del Tratado Trilateral . . . . .	178
F. El TLC visto desde los Estados Unidos. Argumentos, objetivos y problemas. . . . .	184
G. El Tratado de Libre Comercio visto desde México . . . . .	191

## CAPÍTULO VIII

### EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO (TLC)

Queremos construir, hacia el sur de México, nuestro éxito comercial por medio de la iniciativa para las Américas.

Ya no olvidaremos a América del Sur.

Este mercado será único: 360 millones de personas que producen 6 billones de dólares, sobrepasará al Mercado Común Europeo.

No nos detendremos allí.

Presidente George BUSH. 23 de mayo, 1991.

La nuestra es una nación soberana y la línea fronteriza va a permanecer permanentemente donde está. Lo único que negociaremos será, en consecuencia, intercambio de bienes y servicios y de ninguna manera la perspectiva de un mercado común que fuera a tener características como el europeo. Vamos a establecer reglas para el comercio y los servicios exclusivamente, y nada que toque las instituciones fundamentales de nuestra República. Esta es una negociación, insisto, entre naciones soberanas que permanecerán como tales.

Ahora bien, negociaremos comercio y servicios, pero no todos, porque aquello que por mandato establece la Constitución, especialmente la exclusividad en la propiedad y control del petróleo por el Estado mexicano, se quedará así: ese es el compromiso que hemos asumido y, reitero, adecuaremos el tratado a la Constitución y no la Constitución a los resultados del tratado.

Presidente Carlos SALINAS DE GORTARI.  
27 de mayo, 1991.

#### A. INTRODUCCIÓN

Desde 1986, Canadá y los Estados Unidos comenzaron a formalizar la creación de una zona norteamericana de libre comercio, la cual se concretó

en posiciones comunes para enfrentar el inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Ambos países acordaron asumir criterios comunes en materia de productos agrícolas, tratamiento a las inversiones extranjeras, disciplinas para los servicios y mecanismos de protección para la propiedad intelectual.

Por su parte México, al ingresar al GATT, consolidó una política de apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas y privatización de distintos sectores que en manos de empresas paraestatales impactaban el gasto público. Con estos elementos, y en un programa frontal para detener el proceso inflacionario convino, con los Estados Unidos, un conjunto de mecanismos bilaterales plasmados en un Acuerdo marco sobre comercio e inversión, el cual cubre una serie de áreas sensibles que afectan el comercio bilateral. No está de más recordar que este comercio significa para México cerca del 70%, y que las inversiones extranjeras y el turismo son renglones cuyo origen fundamental está en el vecino del norte.

A estos factores regionales se suman las tendencias a la creación de bloques comerciales que inscritos en una supuesta globalización ubican tres grandes zonas o espacios económicos específicos: la Comunidad Económica Europea, a transformarse en 1993 en un mercado único; la cuenca del Pacífico, con hegemonía japonesa, y la zona norteamericana que se formaliza en 1989 con el Tratado Canadá-Estados Unidos.

En dicho escenario internacional, y congruente con las políticas modernizadoras de la actual administración, México solicitó oficialmente en 1990, su inclusión en la zona norteamericana, solicitud que el 5 de febrero de 1991 encontró el respaldo de Canadá, dando paso con ello a la firma de un Tratado Trilateral de Comercio.

## B. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA ZONA NORTEAMERICANA

En el cuadro de la página siguiente se describen los principales indicadores del área que conformarán la zona norteamericana en la cual ahora México será partícipe.

## C. LOS OBJETIVOS COMUNES DEL TLC

Reconociendo la asimetría de México respecto a Canadá y Estados Unidos, y sólo con fines didácticos, los objetivos comunes son:

I. Generar una zona económica que permita aprovechar economías de escalas para diseñar exportaciones a terceros países, especialmente al Mercado Único Europeo y cuenca del Pacífico.

## DESIGUALES SOCIOS EN NORTEAMÉRICA...

*De integrarse, eventualmente, una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, se formaría un bloque con grandes contrastes en sus economías*

## TAMAÑO DE LA ECONOMÍA

(PIB total en miles de millones de dólares)

México .....	201.4
Estados Unidos .....	5,163
Canadá .....	559.1

En México es 96% menor a Estados Unidos  
y 64% inferior a Canadá

## NIVEL DE VIDA

(Producto por habitante, en dólares)

México .....	2,456
Estados Unidos .....	20,735
Canadá .....	21,504

En México es 88% menor a Estados Unidos  
y 89% inferior a Canadá

## EXPORTACIONES

(Miles de millones de dólares)

México .....	22.8
Estados Unidos .....	364
Canadá .....	120

En México son 94% menores a Estados Unidos  
y 81% inferiores a Canadá

## INFLACIÓN

(Tasa anual \*)

México .....	18.2%
Estados Unidos .....	5.6%
Canadá .....	4.1%

En México es 12.6 puntos mayor a Estados Unidos  
y 14.1 puntos superior a Canadá

## DÉFICIT PÚBLICO

(Importancia con relación al PIB)

México .....	5.8%
Estados Unidos .....	2.7%
Canadá .....	2.8%

En México es 3.1 puntos mayor a Estados Unidos  
y 3 puntos superior a Canadá

## POBLACIÓN

(Millones de habitantes)

México .....	82
Estados Unidos .....	249
Canadá .....	26

En México es un 67% menor a Estados Unidos  
y 215% superior a Canadá

FUENTE: Fondo Monetario Internacional e INFOSEL.  
Las cifras corresponden a 1989.

II. Aprovechar los recursos energéticos, naturales y tecnológicos zonales para modernizar las empresas de los tres países.

III. Proyectar, desde Norteamérica, una zona global americana de libre comercio que incluya a toda América Latina.

IV. Aprovechar un mercado ampliado de 360 millones de habitantes y la mano de obra abundante mexicana para desarrollar industrias modernas y eficientes que puedan ampliar fuentes de empleo y generar exportaciones.

V. Establecer una disciplina comercial que evite el proteccionismo unilateral, especialmente vigente en el mercado de los Estados Unidos, que impide el flujo comercial de Canadá y México.

VI. Propiciar una liberación gradual de los servicios y fomentar normas y principios comunes para lograr una homogenización y estandarización de productos y servicios.

Respecto a los objetivos mexicanos específicos, estos son, a juicio de SECOFI:

— Aumentar las exportaciones con el fin de generar las divisas necesarias para enfrentar la modernización de la planta productiva nacional.

— Alcanzar una competitividad en la producción de bienes y servicios que permita la creación de empleo y la elevación de los niveles salariales de los mexicanos.

— Aprovechar economías de escalas en función del mercado zonal de más de 360 millones de habitantes.

— Propiciar economías de especialización en las que México tiene ventajas comparativas tanto para el mercado zonal como para terceros países.

— Aprovechar opciones tecnológicas que en un contexto de apertura económica permita el desarrollo de nuevas inversiones productivas.

— Pugnar por establecer entre los tres países, reglas claras y comunes para resolver las controversias comerciales sustrayéndolas de aplicaciones unilaterales e impositivas.

#### D. LAS BASES JURÍDICAS DEL TLC

El 5 de febrero de 1991 los Ejecutivos de Canadá, México y Estados Unidos anunciaron la decisión de suscribir un Tratado Trilateral de Libre Comercio. Esta decisión significa para nuestro país, variar un tanto su estrategia negociadora, pues el intento bilateral, manejado por la actual administración durante 1990, pasa ahora a asimilar un esquema que ya está

funcionando formalmente desde el 1º de enero de 1989, aunque de hecho las relaciones Canadá-Estados Unidos tienen una larga historia.<sup>14</sup>

En efecto, el cambio de lo bilateral a lo trilateral implica, en la práctica, pasar de un proceso negociador a un proceso de adhesión. México, en consecuencia, inicia negociaciones internacionales que lo llevarán a adherirse a la zona de libre comercio norteamericana integrada por los Estados Unidos y Canadá.

Ello significa que esta adhesión supone la incorporación de México a una zona de libre comercio ya cristalizada, restando así a nuestro país capacidad negociadora.

En este contexto de adhesión a la zona norteamericana de libre comercio, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha señalado que la adhesión de México girará en torno a los siguientes puntos fundamentales: 1) Estricto apego a los lineamientos establecidos en la Constitución; 2) Gradualidad en la eliminación de aranceles; 3) Supresión de barreras no arancelarias; 4) Claridad en reglas de origen; 5) Control y regulación de subsidios; 6) Especificidad en las normas; 7) Mecanismos para la solución de diferendos, y 8) Congruencia del Tratado con los principios del GATT.

### 1. *Estricto apego a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*

Para analizar este punto, conviene distinguir entre la significación jurídica del tratado en los Estados Unidos y Canadá, para luego extrapolar dicha situación respecto a lo que un tratado implica para el derecho mexicano.

a) *El acuerdo (no tratado) en Estados Unidos.* La Constitución de los Estados Unidos de 1787 entregó al Congreso la facultad de regular el comercio con naciones extranjeras. Derivado de ello y con base en el sistema real de separación de poderes, el Poder Legislativo mantiene en todo momento el control de las relaciones económicas internacionales. En este contexto el Congreso delega en el presidente de los Estados Unidos, la tarea de suscribir acuerdos internacionales con terceros países, para lo cual el mandatario deberá someterlo al Senado, quien por el voto de las dos terceras partes lo proclama como instrumento internacionalmente válido.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Dearden, Richard G.; Michael Hart, M. y Debra Steger, *Living with Free Trade. The Free Agreement and the GATT*, Canadá, Facultad de Derecho, Universidad de Ottawa, p. 176.

<sup>15</sup> En la Constitución estadounidense se contemplan los acuerdos ejecutivos y los acuerdos congresionales. En materia de comercio exterior se utilizan los primeros, que no derogan ni tienen efecto sobre las leyes federales internas de carácter mandatario. Los acuerdos congresionales que requieren una ley de implementación se han utilizado esporádicamente, y para tratados como el Fondo Monetario Internacional, Naciones

b) *El tratado en la Constitución canadiense.* Canadá se rige por el Acta Constitucional de 1982, que tiene su antecedente en el Acta Constitucional de 1867. Como país del *common law*, los tratados internacionales no tienen una aplicación interna directa, por lo que el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (FTA) ha requerido de una tarea de implementación legislativa fundamental. Desde el 1º de enero de 1989 han debido aprobarse más de veintisiete leyes secundarias para hacer congruente dicho Acuerdo con el derecho interno canadiense.

En cuanto a los efectos internos de dicho Acuerdo, en Canadá existe una discusión jurídica interesante.

Se trata de áreas económicas y comerciales que caen dentro de la órbita competencial del llamado derecho provincial (seguros, subsidios regionales, protección al consumidor, reglamentaciones en vinos y alcoholes, etcétera), y que el Poder Federal debe legalmente respetar. Incluso en el artículo 103 del Acuerdo se expresa textualmente: "Las partes del Acuerdo tomarán las medidas necesarias, en orden a dar efectividad a sus disposiciones, incluyendo a los gobiernos estatales, provinciales y locales".

Dicho precepto es, por lo demás, congruente con el párrafo 12 del artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Ello implica que el gobierno federal necesita el consenso político de las provincias canadienses para adaptar, a nivel local, las obligaciones del Acuerdo.

Con base en ello, la Asamblea Legislativa de la Provincia de Ontario se ha opuesto a darle fuerza legal interna a disposiciones derivadas del FTA. El criterio de la Corte Suprema aún no se define, pues hay un precedente básico desde 1937 la "Labour Conventions" que se pone a la intromisión del poder federal en los dominios del poder local provincial.<sup>16</sup>

En síntesis, el futuro Tratado Trilateral de Libre Comercio en Canadá tiene un carácter de acuerdo que no rige como norma directa y que además de las leyes de implementación, debe respetar los derechos estatales y locales.<sup>17</sup>

c) *El Tratado en México.* Para abordar el análisis jurídico del Tratado Trilateral que comentamos, debemos señalar los preceptos constitucionales que sirven de base a todos estos instrumentos que celebra el gobierno de México. En efecto, el artículo 133 del pacto federal señala a la letra:

Unidas y la Convención sobre Compraventa Internacional de Mercaderías de las Naciones Unidas (Convención de Viena).

<sup>16</sup> Mc. Rae, Donald M. y Debra Steger, *Understanding the Free Trade Agreement*, Canadá, The Institute of Research on Public Policy, University of Ottawa, 1988, p. 188.

<sup>17</sup> Ver Hog P. W., *Constitutional Law of Canada*, 2a. ed., Toronto, Carswell, 1990, p. 232; y Duquette, Michael, "El Acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos", *Foro Internacional*, México, vol. XXXI, núm. 2, oct.-dic. 1990, pp. 169-195.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Dicho precepto se complementa con el artículo 89, fracción 10a., de la propia carta constitucional, que al definir las facultades y obligaciones del presidente, le otorga el monopolio de las negociaciones internacionales, limitando su ejercicio al respeto a la Constitución federal y la congruencia con la legislación nacional ordinaria.

Por su parte el artículo 76, fracción 1a., expresa que corresponde al Senado de la República, dentro del procedimiento a que están sujetas las negociaciones internacionales, aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, siempre que no se vulnere ningún precepto constitucional. Esta aprobación por parte del Senado, le da a este instrumento la categoría de ley nacional de la más alta jerarquía al contenido del tratado.

Para completar el cuadro constitucional en la materia, conviene recordar el artículo 72, inciso F, que a la letra dispone: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su información". Al respecto, como afirma Ruperto Patiño:

Esto es, aun cuando el titular del Poder Ejecutivo está facultado constitucionalmente para celebrar todo tipo de convenciones o tratados internacionales. Dicha facultad no puede extenderse hasta el extremo de considerar que el Presidente de la República esté facultado para contraer compromisos internacionales que resulten contrarios o contradictorios con leyes nacionales ordinarias, ya que, siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión elaborar y expedir dichas leyes, sólo a este cuerpo legislativo le corresponde modificarlas o derogarlas y no al titular del Ejecutivo Federal.

Lo anterior es pertinente por cuanto al contenido actual del Tratado canadiense-estadounidense, al cual, repetimos, México se adhiere, y el cual contempla un universo de materias que pasamos por ahora solamente a mencionar y que entran en abierta colisión con el derecho interno nacional.

Los temas contemplados en dicho tratado son:

— Disposiciones aduanales y reglas de origen;

- Obstáculos técnicos (normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias, de salud, de seguridad, ecológicas, de protección al consumidor, etcétera);
- Agricultura;
- Energéticos;
- Compras gubernamentales;
- Comercio de servicios incluyendo servicios financieros;
- Inversión extranjera, incluyendo derecho de establecimiento, trato nacional y reglas precisas sobre exportación y nacionalización;
- Acceso a recursos;
- Monopolios;
- Propiedad intelectual, básicamente en materia de patentes y marcas;
- Prácticas desleales, incluyendo la aplicación de medidas compensatorias y funcionamientos de paneles binacionales para la solución de controversias.

Como vemos, el apego a la Constitución mexicana, señalado en el punto que comentamos, deberá manifestarse en dos momentos: 1) al aprobar estas materias por parte del Senado, quien debe evaluar su compatibilidad con la Constitución, y/o 2) proceder, una vez aprobado por el Senado, a modificar, derogar o reformar todas las leyes secundarias que entren en conflictos con lo contemplado en el respectivo Tratado Trilateral que analizamos.

## *2. Gradualidad en la eliminación de aranceles*

Respecto a este punto, debemos contemplar dos escenarios, el escenario arancelario que México negoció en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 y/o el escenario actual de los aranceles unilaterales fijados por México a partir del 15 de diciembre de 1987.

Para el primer supuesto, Estados Unidos y Canadá le reconocieron a México un techo arancelario máximo de un 50% para la mayoría de los productos de su tarifa del impuesto general de importación. Incluso el derecho a utilizar sobretasas arancelarias en nueve sectores productivos, calificados como sensibles y extensivos hasta 1994.<sup>18</sup>

Estos derechos y otras reservas aprobadas por el Senado de la República que sancionó nuestro ingreso al GATT están plenamente fijados y pueden perfectamente ser jurídicamente exigidos al momento de la negociación arancelaria en la zona norteamericana de libre comercio. No está de más recordar

<sup>18</sup> Patiño Manffer, Ruperto, "Aspectos jurídicos del Acuerdo de Libre Comercio", ponencia presentada al Seminario del mismo nombre realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, febrero de 1991.

que este Tratado Trilateral se suscribirá bajo el artículo XXVI del GATT y que los participantes en todo momento mantienen la plena observancia a los derechos y obligaciones derivadas de su participación en este esquema multilateral de comercio.<sup>19</sup>

Para el caso que el gobierno de México renuncie a estos derechos en el GATT y asuma la postura de iniciar las negociaciones arancelarias del nivel actual unilateral del 20%, lógicamente el proceso de desgravación arancelaria comenzará de dicho nivel su disminución en los últimos plazos mencionados (diez o quince años).

Otro aspecto no menos importante en el punto que analizamos, es el referido a la necesidad de armonización de contenidos que debe existir entre las partidas y productos a desgravar, puesto que si bien tanto Canadá como Estados Unidos han suscrito el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, al igual que México, es posible encontrar discrepancias importantes a nivel de tipos de productos. En otras palabras, no sólo debemos procurar armonizar impuestos *ad valorem* sino uniformar el lenguaje de productos a fin de evitar que dispersiones arancelarias unilaterales alteren el objetivo común de liberar flujos comerciales zonales.<sup>20</sup>

### 3. *Supresión de barreras no arancelarias*

En este campo fundamental para las exportaciones mexicanas se hace indispensable identificar con claridad los tipos de obstáculos técnicos y administrativos que especialmente la legislación norteamericana contiene, muchos de los cuales están amparados bajo el principio de la cláusula del "abuelo", y que deberemos denunciar y reclamar con claridad. No está de más recordar que detrás de estas prácticas proteccionistas está el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional del GATT que los tres países han suscrito y ratificado. Un diagnóstico aproximado de productos mexicanos que caen bajo estas limitaciones nos demuestra que gracias al Acuerdo Multifibras los productos textiles y del vestido de origen mexicano están sometidos a cuotas gubernamentales (trajes de vestir de lana, pantalones, faldas, camisas, fibras acrílicas, telas de algodón, etcétera). En materia de aceros (tuberías, alambres, láminas, etcétera), éstos están restringidos por los llamados "Acuerdos de Restricción Voluntaria" —VRA—. Varios productos agrícolas mexicanos no pueden acceder al mercado estadounidense, tales como aguacates, papas, hortícolas, cajeta de leche de cabra, chocolates, escobas de mijo; ciertas carnes (bovino, caprino, pollo) tienen restricciones sanitarias de otro tipo.

<sup>19</sup> Ver publicación oficial *El proceso de adhesión de México al GATT*, editado por SECOFI, México, 1987, pp. 45 y ss.

<sup>20</sup> *Idem*.

#### 4. Claridad en las reglas de origen

En una zona de libre comercio el problema del origen asume una importancia trascendental, pues cada país conserva la facultad de aplicar a sus importaciones con terceros países la tarifa aduanera que estime adecuada.

Por ejemplo, Estados Unidos establece beneficios arancelarios a más de 120 países a través del SGP. Por otra parte, México otorga preferencias negociadas en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a más de diez países latinoamericanos.

Un criterio general para salvar este beneficio gratuito a terceros países en la zona, sería que dichos productos al ser exportados a México (SGP) pagaran en la aduana norteamericana, un impuesto compensatorio que nivelara el monto de la exención al nivel del beneficio arancelario zonal. En igual forma, un producto ALADI que goza de preferencia al entrar al mercado nacional, al exportarse hacia los Estados Unidos debería pagar un impuesto de exportación compensatorio igual al beneficio zonal pactado en el TLC. Respecto a la posición de México en la ALADI, es posible que se plantee el criterio acumulativo de procesos productivos efectuados en los países de la ALADI y que el origen se impute como regional, vía la exportación desde México.

Otra forma de abordar este espinudo asunto es la de sectorizar productos en función de la naturaleza peculiar de su composición o función productiva. Es decir, renunciar a criterios generales para enfrentar las desviaciones o distorsiones comerciales, previendo aquellos cuellos de botella susceptibles de dañar a los fabricantes nacionales eficientes.

Para abordar sectorialmente el asunto del origen habría que establecer un consenso en torno a tres condiciones.

a) Que se elabore una lista de productos enteramente originarios de Canadá, Estados Unidos y México (lista de materiales zonales).

b) Que se estructure otra lista de productos que con componentes e insumos extrazonales, califiquen como originarios, según reglas claramente definidas.

c) Productos que hayan sido producidos en la zona y que el valor de los materiales importados desde terceros países o de origen indeterminado, empleados en cualquier etapa de la manufactura de las mercancías, sea inferior al 50% del precio de exportación de ellos. Esta regla no se aplica a los productos de la lista del inciso b).

Excluyendo los productos del inciso a), que no ofrece complicaciones, habría que aplicar propiamente reglas de origen para los rubros b) y c).

Aquí habría que diseñar procesos calificativos por productos y cadenas productivas. Por ejemplo, los motores eléctricos son considerados originarios de Canadá, México y Estados Unidos si son fabricados a partir de mate-

riales incluidos en el inciso a), es decir, de alambre de cobre, placas de dínamos o piezas de uso general, pero no por el simple montaje de piezas especiales. Con ello se fomenta la fabricación y se desalienta la armadura o ensamble. En esta misma línea, los discos fonográficos son originarios de la zona si han sufrido en ella el proceso de *impresión*.

Otra forma de calificación, centrada en el proceso sin criterio de porcentaje, podría aplicarse a los textiles y vestidos.

Así, los artículos de vestir, fabricados con telas provenientes de terceros países, son considerados productos zonales. Por lo sensible de este mercado se sugiere que se complemente el criterio de proceso, con cuotas o contingentes medidos en docenas o kilos. El régimen de cuotas lo contempla expresamente el TLC canadiense, que bien podría extenderse a México y Estados Unidos.

En cuanto al criterio de porcentaje y en el contexto empírico de los incisos b) y c) que analizamos, tiene por objeto lograr que las mercancías beneficiadas por el régimen tarifario zonal contengan una proporción razonable de materiales originarios de los tres países, o que el valor agregado en la zona no sea inferior al cincuenta por ciento del precio de venta de dichas mercancías. Por ejemplo, México fabrica un cable de acero y desea exportarlo a Canadá a un precio de 60, acogiéndose a los beneficios arancelarios negociados en el tratado en gestación. Como se está analizando un problema de origen, se supone que el cable es fabricado con el alambre de acero importado de Japón. Para que el cable sea originario de la zona, el alambre japonés no debe sobrepasar un valor equivalente a 30. En caso que el cable mexicano sobrepase ese porcentaje, deja de ser originario y por consiguiente, debe pagar al importarse a Canadá los derechos arancelarios vigentes en dicho país para terceros países.

Para completar este diseño de reglas de origen tentativo, habría que acordar consensualmente entre los tres países una lista de materiales básicos que son considerados originarios de la zona, sea cualquiera su origen verdadero.

Entre esos materiales básicos figurarían casi todas las materias primas indispensables para la industria, citando al respecto minerales de hierro y de metales no ferrosos, grafito, cuarzo, amianto y mica; carbón y petróleo, metales en bruto como cobre, plomo, cinc, estaño, platino, etcétera; madera y sus derivados; productos vegetales tales como oleaginosas, materias de curtido, especias, café; productos animales, tales como huesos, cueros y pieles.

Estos productos abundantes en Canadá y México, puede que se importen a la zona de terceros países. Para ambos casos, se consideran originarios de la zona y califican con el 50% con base en el criterio de porcentaje al estar incluidos en la lista de materiales básicos.

Un ejemplo al respecto: Canadá elabora barras de cobre a partir de cobre en bruto importado de Chile. Dado que el valor del cobre en bruto representa fácilmente un 90% del precio de venta de la barra de cobre, resultaría que dicha barra no calificaría como zonal.

Sin embargo, dado que el cobre en bruto figura en la lista de materiales básicos acordada, las barras y otros productos serán considerados como originarios de la zona, y en consecuencia, circular bajo los beneficios del Tratado de Libre Comercio.

Para hacer operar un esquema de origen como el que proponemos, se requiere establecer mecanismos de control documental del origen (certificado de origen), teniéndose en cuenta los perfiles específicos de cada sector, producto o cadena productiva.

Los productores, exportadores y organismos habilitados para expedir certificados de origen, deben familiarizarse con los criterios, reglas y listas de productos en los cuales están involucrados.

Corolario de todo lo anterior, es el requisito de la exportación directa vía transporte armonizado de los productos zonales, a fin de evitar tránsitos encubiertos, procesos de simple montaje o empaque y perfeccionamientos industriales (subcontratación y maquila), que distorsionan las corrientes mercantiles y fomentan actividades no necesariamente industriales y productivas.

Recordemos que un tratado trilateral como el que se negocia, termina con todos los regímenes arancelarios suspensivos (importaciones temporales tipo PITEX), pues si dichos productos obtienen beneficios arancelarios particularmente no pueden calificar como productos originarios zonales, según las prácticas y costumbres internacionales. Para productos con PITEX de terceros países, habría que aplicarles un impuesto de exportación compensatorio al momento de entrar como productos finales a algún mercado de Canadá o Estados Unidos. En cambio, para los productos que incorporan componentes e insumos originarios de Canadá y Estados Unidos vía PITEX, podrán calificar sin problemas como zonales.

Creemos que esquemas como los sugeridos, deben estar presentes en la actual coyuntura negociadora que se perfila bajo una orientación liberal de los proteccionismos que contemplan los esquemas de la ALADI y del propio tratado de Estados Unidos con Israel.

##### *5. Control y regulación de subsidios*

Como sabemos, los subsidios o subvenciones son prácticas desleales de comercio internacional que ejercen los organismos otorgando distintos apoyos a exportaciones que lleguen a los mercados externos con precios artificiales, y cuya presencia perjudica a productores nacionales de bienes idé-

ticos o similares. Estos apoyos pueden ser de carácter fiscal, crediticios, financieros, monetarios o en servicios, apoyos estos que con fondos públicos otorgan competitividad artificial a determinados productos de exportación.

En este campo, al momento de negociar su adhesión al Tratado Trilateral, México debe resolver un problema previo que lamentablemente ha sido olvidado por la actual administración. En efecto, con el protocolo de Adhesión al GATT, México se obliga a suscribir el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT, instrumento internacional que al igual que otros cinco códigos,<sup>21</sup> contempla una disciplina para regular estas prácticas desleales. Dicho Código reconoce que los países en vías de desarrollo como México, pueden, temporalmente, establecer subsidios gubernamentales, sin que los países a los cuales se exportan dichos productos subsidiados puedan aplicar derechos compensatorios sancionadores. Incluso Canadá, con base en este Código, contempla subsidios regionales que, temporalmente, han sido aceptados por los Estados Unidos.

Frente a esta omisión, que debe salvarse antes de suscribir el Tratado Trilateral, México mantiene con los Estados Unidos desde 1985 un entendimiento bilateral denominado "Acuerdo sobre Prueba de Daño" por el cual le está vedado utilizar cualquier tipo de apoyo gubernamental a productos que eventualmente se exportan a los Estados Unidos. No cabe duda que la suscripción del Código del GATT en la materia constituye un derecho que aumentará el poder negociador del país en las negociaciones trilaterales que comentamos.<sup>22</sup>

## 6. *Especificidad en las normas*

En este aspecto se hace necesario armonizar u homologar reglamentos que nuestro vecino utiliza con criterios proteccionistas evidentes. Así por ejemplo, en productos alimenticios se aplican normas respecto al contenido de azúcar. En materia de productos electrodomésticos (lámparas y artefactos del hogar) existe la ISU, que imposibilita el acceso de estos productos a dicho mercado. En materia de normas de calidad y reglamentos técnicos, existe una compleja legislación administrativa que anula toda negociación arancelaria. Igual sucede en el área de las compras gubernamentales, en donde se limita el acceso de proveedores mexicanos y se discrimina en favor de productores nacionales marginales, con base en la Buy American Act. Otros productos mexicanos en igual condición son: tequila, vegetales por

<sup>21</sup> Los documentos que contienen las monografías sectoriales de ramas productivas entregadas por el COECE a SECOFI señalan diversos plazos, abril 1991.

<sup>22</sup> Canadá es miembro de este Código. Lo que hace más conveniente la suscripción mexicana al respecto. Ver Witker, Jorge, *Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*, México, 1988, p. 185.

uso de pesticidas (especificaciones de tamaño y color), normas de etiquetado en textiles (fabricación y tallas), etcétera.

### 7. Mecanismos para la solución de diferendos

En esta materia convendría rescatar los sistemas que actualmente rigen en la zona norteamericana de libre comercio, sistema al cual indudablemente nuestro país deberá acceder.

En efecto, el capítulo 18 del Tratado establece normas institucionales para resolver eventuales conflictos o controversias que se presentan con ocasión de la aplicación e interpretación del clausulado del Tratado. Se trata de proveer instancias que apunten a una especie de control de legalidad en materias específicas del Tratado.

Por su parte, el artículo 19 del Tratado establece la creación del panel binacional para resolver específicamente conflictos de *dumping* y de subvenciones y subsidios. Antes de pasar a describir los mencionados marcos institucionales, nos parece necesario describir los objetivos de dicho Tratado señalados en el artículo 102. Ellos son:

- Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios entre ambos países.
- Facilitar condiciones de competencia dentro de la zona de libre comercio.
- Liberalizar condiciones para la inversión dentro del área de libre comercio.
- Establecer procedimientos administrativos eficaces para la resolución de disputas.
- Promover acciones de cooperación bilateral y multilateral que ayuden al cumplimiento del Tratado de Libre Comercio.

Ahora bien, ambos esquemas institucionales mantienen como recurso de fondo al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, de tal suerte que al fracasar estos mecanismos, cualquiera de las partes pueda recurrir al esquema multilateral de comercio como instancia final.

Como dijimos anteriormente, el capítulo 18 contiene un reglamento y un marco institucional para la interpretación y aplicación de los principios señalados en el Tratado bilateral. El país que se ve afectado por una medida que contravenga los derechos del Tratado tiene la opción de utilizar los artículos 22 ó 23 del GATT o recurrir a la Comisión Mixta de Comercio Canadiense-Americano, comisión que tiene a su cargo supervisar la aplicación e interpretación del Tratado. Cada parte debe notificar por escrito a la otra parte las medidas que intente adoptar en su propio país que pue-

dan afectar sensiblemente el funcionamiento del Acuerdo. Se plantea el derecho de solicitar consultas cuando se presenten interpretaciones al respecto, y deben esforzarse por establecer soluciones mutuamente satisfactorias. Si esta medida de consulta directa no tiene éxito, debe presentarse la reclamación a la Comisión, la que tiene un plazo de treinta días para resolver la controversia, y si no fuere posible resolverla por ella, la debe someter a un arbitraje obligatorio, arbitraje que será desarrollado por un grupo de expertos binacionales. Conviene señalar que el mecanismo del arbitraje obligatorio constituye una novedad al respecto, pues en el propio GATT ello no es posible.

Conviene señalar que la decisión arbitral es asumida por la Comisión, la que puede obligar a remover la medida que afectó a la otra parte e incluso establecer una sanción pecuniaria en contra del país infractor que no acate la decisión de la comisión binacional. Lo que aún no está suficientemente claro, es la intervención judicial a nivel nacional que puede exigir el cumplimiento de la recomendación o decisión de la comisión binacional. La Corte Suprema de los Estados Unidos no ha fallado hasta el momento un asunto sobre esa materia, pues en general este capítulo 18 ha sido escasamente utilizado.<sup>23</sup>

El capítulo 19 establece un reglamento para los diferendos en materia de derechos *antidumping* y compensatorios aplicables a los productos originarios de las partes contratantes, manteniendo en vigor cada país su respectiva legislación nacional. En general, el reglamento sobre estas controversias sigue los esquemas de los artículos VI y XVI del GATT, actualizados por los Códigos de conducta que ambos países han suscrito. Pese a esta unidad de fuentes, existen divergencias en la interpretación y aplicación a nivel de cada país.<sup>24</sup>

En este campo México debe prepararse para enfrentar con abogados especializados el desafío de aplicar con criterio nacional su actual legislación en la materia, lejos de las ambigüedades con que se han estado manejando hasta la fecha estos asuntos.

### 9. Congruencia con los principios del GATT

Como sabemos, el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio establece una clara excepción al principio de la cláusula de la nación más favorecida (NMF).

<sup>23</sup> Ver Dearden, Richard G. y otros, citados en la nota 1.

<sup>24</sup> Bernal Sahaqún, Víctor y otros, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, UNAM-S'glo XXI, 1990.

Dicho precepto establece la posibilidad de que dos o más miembros del organismo puedan crear zonas de libre comercio o uniones aduaneras (bloques regionales).

Según el GATT, estos acuerdos regionales —como el tratado trilateral en negociación— deben cumplir las siguientes reglas:

a) Eliminación de aranceles y restricciones (barreras no arancelarias en general) *a lo esencial del comercio* entre México-Estados Unidos y Canadá.

b) Proveer la creación de un territorio aduanero común, en donde los impuestos aduaneros y restricciones son eliminados con respecto a *todo* el comercio entre los territorios aduaneros constituyentes (México-Estados Unidos y Canadá) para los productos originarios de tales países.

c) Según el precepto del GATT que analizamos, las restricciones permitidas por los tres países exclusivamente son:

— El artículo XI, que permite la imposición de contribuciones necesarias para proteger los precios de la agricultura sostenidas en programas (Plan Nacional de Desarrollo de México 1983 y 1988).

— Los artículos XII, XIII, XIV y XV, que permiten utilizar restricciones, permisos, licencias comerciales y monetarias para equilibrar las balanzas de pagos.

— El artículo XX, que permite restricciones por razones de salud, seguridad, orden público, etcétera.

Hay que destacar que dicho artículo deja fuera de las restricciones permitidas para los acuerdos regionales, las señaladas en los artículos XXI (seguridad nacional y Naciones Unidas) y XIX, referidos a las salvaguardas urgentes. Sin embargo, el tratado Canadá-Estados Unidos las establece como facultades de cada país.<sup>25</sup>

c) Crear aranceles y barreras más restrictivos que los existentes a la fecha del Tratado, frente a terceros países extrazonales.

Con respecto a estos principios, el Tratado Trilateral, respecto a México, debe contemplar varios aspectos específicos:

En primer lugar, frente a Canadá y Estados Unidos, nuestro país puede exigir el *status* de país en desarrollo que el Protocolo de Adhesión de 1986 le reconoce y que le da derecho, entre otras cosas, a mantener las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencia, tanto de Estados Unidos

<sup>25</sup> El Tratado Canadá-Estados Unidos declara en varios artículos su adhesión a los principios del GATT; sin embargo, la salvaguarda para estos mercados regionales no está autorizada, según vemos, por el artículo 24, no obstante que ni Canadá ni Estados Unidos en su Tratado renuncian a usar licencias, cupos o permisos para detener exportaciones masivas que ponen en peligro a sus respectivas producciones nacionales.

como de Canadá. En igual contexto, gozar de la gradualidad liberatoria y del uso de las sobretasas arancelarias que en el mismo documento se establecen.

En segundo lugar, frente a terceros países México puede elevar sus actuales aranceles (20% máximo) a un 50%, sin que los miembros del GATT puedan reclamar violación alguna, pues el techo arancelario reconocido por el esquema multilateral es de un 50% negociado en 1986.

En síntesis, para que el Tratado Trilateral en gestación sea consiguiente con los principios del GATT, por lo menos respecto a México, debe reconocerle sus obligaciones y derechos tanto al interior de la zona libre como respecto a terceros países miembros del esquema multilateral de comercio.

## 10. Conclusiones

Como vemos, la adhesión de México al Tratado Trilateral de Libre Comercio es un proceso distinto al intento negociador de tipo bilateral que el gobierno de México se había propuesto. El 5 de febrero de 1991 cambia el escenario y el entorno político de este trascendental paso, destinado a integrar la economía nacional a una zona norteamericana de libre comercio ya estructurada.

— Los temas ya regulados en dicha zona comprenden aspectos macroeconómicos más allá de asuntos meramente comerciales, y que cambiarán definitivamente el modelo o proyecto nacional plasmado en nuestra carta constitucional.

— Las variables jurídico-constitucionales implicadas en esta adhesión constituyen aspectos fundamentales, que deben convocar a toda la sociedad civil a fin de que dicha adhesión obtenga la legitimación social y política de los millones de campesinos, trabajadores y empresas medianas y pequeñas, que no necesariamente están representados por el grupo de grandes empresas exportadoras, beneficiarias del modelo aperturista vigente.

— Las bases de esta adhesión deben ser objetivas y reguladas por claros instrumentos de reservas jurídicas con el fin de evitar distorsiones y perjuicios a la economía nacional, y ante lo cual futuras generaciones puedan rescatar y mejorar situaciones que hoy ante la precipitación oficial aparecen como poco convincentes.

## E. DEL FAST TRACK A LA AGENDA DEL TRATADO TRILATERAL

El 24 de mayo de 1991, el Congreso de Estados Unidos aprobó, luego de una larga discusión pública, el procedimiento de vía rápida para que el

presidente Bush negoció tanto la Ronda Uruguay del GATT como el Tratado Trilateral de Libre Comercio con México y Canadá.

Con la aprobación de este procedimiento constitucional, las negociaciones hacia la conformación de la zona norteamericana de libre comercio entran a la recta final, sin que con ello se pueda garantizar su pronta aprobación. Recordemos que la aprobación de la vía rápida fue condicionada por congresistas preocupados por los temas laborales y ecológicos. No sería extraño que el Congreso, celoso de su competencia constitucional, dilate la concreción jurídica final y que en 1992 asistamos a nuevas exigencias que presionen a México a otorgar nuevas concesiones.

En dicho contexto, el 12 de junio de los corrientes, en Toronto, Canadá, se dio inicio formal a las negociaciones en una primera junta ministerial, en la que estuvo ausente el secretario de Comercio de Estados Unidos. En dicha junta se fijaron los seis puntos esenciales del futuro Tratado Trilateral de Comercio.

Dichos puntos son:

1. Acceso a los mercados;
2. Reglas de comercio;
3. Solución de controversias comerciales;
4. Inversiones extranjeras;
5. Servicios, y
6. Propiedad intelectual.

Respecto a los tres primeros puntos, estrictamente comerciales y bases de la negociación mexicana, ya los abordamos en los párrafos anteriores.

Los tres restantes son temas sugeridos por Estados Unidos. Por implicar aspectos propios de un proceso de integración económica mayor, pasamos brevemente a comentarlos.

### 1. *La inversión extranjera*

Como hemos afirmado en diversos foros, el escenario jurídico del Tratado ya está estructurado y cristalizado. Los principios del Tratado Canadá-Estados Unidos son la base sobre la cual la inversión extranjera tiene un *status* de libre radicación que gira en torno a tres premisas básicas:

- a) El derecho de establecimiento;
- b) El trato nacional; y
- c) Garantías para expropiaciones y nacionalizaciones.

Esta trilogía jurídica, que ya tiene consenso en la Ronda Uruguay del GATT, implica que la inversión extranjera se asimila a la inversión nacional, de tal suerte que libremente pueden establecerse empresas totalmente extranjeras en todos los sectores productivos y de servicios sin limitación alguna.

Ahora bien, la inserción de México en el Tratado Trilateral responderá en este campo a las tres premisas señaladas, como regla general, y que entran en colisión con los artículos 25 (economía mixta), 26 (planeación de la economía nacional), 27 (titularidad pública exclusiva en energéticos) y 28 (funciones estratégicas reservadas exclusivas al Estado) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera.

En efecto, el derecho de establecimiento de un inversionista extranjero, según la carta fundamental vigente, además de la limitación territorial respecto a los cincuenta kilómetros de la frontera y de costas y playas, está limitado en recursos energéticos (incluyendo la petroquímica básica) por el artículo 27 que impide todo tipo de propiedad privada en dichos recursos. Tampoco la inversión extranjera puede establecerse en alguna de las funciones estratégicas del artículo 28 de la Constitución, funciones que están reservadas exclusivamente al Estado. Estas funciones son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelefonía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalan las leyes que expide el Congreso de la Unión.

En cuanto a la ley secundaria que regula la inversión extranjera, el derecho de establecimiento está limitado y prohibido en los siguientes campos: radio, televisión, transportes (automotriz, aéreo y marítimo), explotación forestal y actividades como servicios aduaneros, administración de puertos en el sector de intermediación de puertos; en el sector de intermediación financiera (bancos, seguros y fianzas), su monto máximo alcanza 34 por ciento. El resto debe ser necesariamente nacional.

En cuanto al tratamiento nacional, es decir, igualdad total con los inversionistas mexicanos, la carta fundamental establece claras diferencias por sectores estratégicos que como los energéticos, impiden toda posibilidad de presencia extranjera según lo previsto en los artículos 27 y 28 de la carta fundamental.

En lo referente a garantías para expropiaciones y nacionalizaciones, el tratado canadiense entrega la competencia a una instancia multilateral llamada MIGA (Multilateral Investment Guaranty Agreement) que obliga a los países que utilizan recursos expropiatorios ante inversionistas estado-

unidenses y extranjeros en general, a someter su decisión interna en un mecanismo arbitral de tipo multilateral.

Este esquema entra en conflicto o en contradicción con la fracción primera del artículo 27 de la Constitución y con el principio de la cláusula Calvo que impide que los extranjeros puedan recurrir a sus gobiernos para resolver controversias suscitadas en México.

## 2. *Los servicios*

Como expresión de que el tratado es una instancia de un proceso de integración económica mayor, la agenda contempla los servicios cuya cobertura y plazos habrá que negociar. En este campo se distinguen los servicios al productor y los servicios a los consumidores, y en ellos van implícitas las inversiones que se requieren para la prestación de estos servicios. Como se sabe, el servicio de mano de obra que prestan los mexicanos en la economía de Estados Unidos, pese a su indiscutible condición de intangible, ha sido excluido de las negociaciones del tratado.

Sobre este particular, la liberación de servicios, según el tratado canadiense, abarca una gama que va de los transportes a servicios profesionales, escenario que será el referente para que nuestro país negocie servicios tan utilizados como las maquiladoras y subcontratos internacionales.

Como un dato ilustrativo de los servicios que forman parte del tratado canadiense mencionamos los siguientes:

- Servicios agrícolas y forestales;
- Servicios mineros;
- Servicios de construcción;
- Servicios de distribución;
- Servicios de seguros e inmobiliarias;
- Servicios de computación, telecomunicaciones y programas embasados;
- Servicios turísticos;
- Servicios comerciales, que incluyen publicidad, crédito, cobranza, personal, etcétera;
- Servicios profesionales, tales como ingeniería, arquitectura, contabilidad, consultorías legales y servicios de bibliotecas;
- Servicios de salud;
- Servicios hoteleros de manejo de edificios y de arrendamiento de inmuebles, etcétera.

Conviene de todas maneras señalar que en servicios que requieren inversiones para su prestación (en general, los servicios al productor) van a estar regulados bajo los principios de la inversión extranjera, que como vimos

su actual regulación en la zona norteamericana de libre comercio contradice varios preceptos de nuestra carta magna. Al respecto, desconocemos la forma como las disciplinas ya pactadas por Estados Unidos y Canadá se adecuarán a nuestra carta fundamental.

### 3. *Propiedad intelectual*

En esta materia la disciplina vigente en la zona norteamericana apunta a reconocer un principio que Estados Unidos ha buscado en todos los foros internacionales incluyendo por cierto la Ronda Uruguay del GATT. Dicho principio logra, por una parte, proteger el monopolio tecnológico de las empresas trasnacionales y, por la otra, se impide la llamada innovación imitativa tecnológica, que tanto sirvió a los países del sureste asiático para su despegue económico.

En este aspecto México tiene muy poco que negociar puesto que la disciplina ya acordada en la zona mencionada será el referente que por lo demás ya se aprobó en el proyecto de ley de desarrollo tecnológico actualmente en la Cámara de Diputados.

### 4. *Los dieciséis grupos de la negociación*

Como consecuencia de la Agenda de Toronto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en acuerdo con el COEECE, han establecido los siguientes grupos de trabajo en relación con los seis puntos de la Agenda acordada. Ellos son:

#### a) Acceso a mercados

1. Aranceles y barreras no arancelarias. Su propósito fundamental será el de buscar esquemas de transición para la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias.

2. Reglas de origen. Su finalidad será la de trabajar sobre un solo conjunto de reglas de origen para la región, pero que pueden variar entre sectores, entre productos.

3. Compras del gobierno. Grupo de trabajo que estudiará las restricciones que existen en los distintos países sobre compras de gobierno.

4. Agricultura. Cuyo propósito será analizar los distintos aspectos de la relación agrícola entre los tres países.

5. Automóviles. Su objetivo será el de detallar las características del sector automotriz con el sector comercio y la inversión entre los tres países.

6. Otros sectores industriales. Donde se estudiarán y se revisarán los problemas de acceso a mercado de otros sectores industriales.

b) Reglas de comercio

7. Salvaguardias, subsidios y leyes contra prácticas desleales. Su propósito fundamental será el de estudiar los asuntos que tienen que ver con las salvaguardias, es decir, cláusulas que cualquiera de los tres países pueden utilizar frente a eventualidades no esperadas. El asunto de subsidios y la discusión de leyes contra prácticas desleales de comercio como *dumping* y otros "remedios comerciales".

8. Estándares. Se refiere a los asuntos de normas, de estándares de productos tanto industriales como de otra naturaleza, con el propósito de asegurar que en el tiempo haya una tendencia a que se tengan estándares y normas comunes, con el propósito de evitar que estándares y normas se conviertan en obstáculos al comercio.

c) Servicios

9. Principios generales para la negociación de servicios. Donde se pretende que haya una coincidencia plena entre los principios que prevalecen en la Ronda Uruguay y la negociación del TLC en Norteamérica.

10. Servicios financieros. Donde se estudiarán las posibilidades de comercio, intercambio de servicios e inversión.

11. Servicios de seguro. "Otra forma de prestar servicios en el ámbito financiero".

12. Transporte terrestre. Parte esencial del comercio entre los tres países y cuyo fin será el de asegurar que este tipo de transporte se convierta en un canal que permita un mayor comercio y un mayor flujo de productos.

13. Telecomunicaciones. Su objetivo será el de facilitar las transacciones comerciales y de servicios.

14. Otros servicios. Aspecto que incorpora otros servicios, otras prestaciones de servicios que no están incorporadas en la subdivisión previa.

d) Inversión

Para este tema se ha formado un solo grupo, el 15, bajo el nombre de "inversión, principios y restricciones", y cuya finalidad será específicamente la que abarca su nombre.

e) Propiedad intelectual

Para este tema existirá otro grupo especial de trabajo, que será el grupo 16.

f) Solución de controversias

## F. EL TLC VISTO DESDE LOS ESTADOS UNIDOS. ARGUMENTOS, OBJETIVOS Y PROBLEMAS <sup>26</sup>

El fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea y la creciente y amenazante competitividad de Japón, junto con la escasa eficiencia del GATT, han motivado al gobierno de Estados Unidos a un cambio en la política de comercio exterior. En esa perspectiva se ubica el interés por crear un verdadero mercado común norteamericano con Canadá, Estados Unidos y México como principales socios, mercado que podría incluir a algunos países centroamericanos y del Caribe, para lo cual la firma del Tratado de Libre Comercio sería sólo un primer paso.

En la búsqueda de acuerdos bilaterales y/o regionales se expresa una reacción de Estados Unidos ante el incumplimiento de algunos principios del GATT, propiciado principalmente por la Comunidad Económica Europea. Es una reacción también ante el peligro de que la misma CEE se convierta, al culminar su proceso de integración en 1991, en una fortaleza. A diferencia de los acuerdos que se pueden hacer dentro del GATT, los acuerdos bilaterales establecen preferencias exclusivas en el trato comercial entre dos naciones. Esto contradice los principios de no discriminación y el de nación más favorecida, sustentados por el GATT.

Si Estados Unidos sólo buscara la liberación y la reciprocidad en el trato comercial con México, esto ya se hubiera alcanzado en las instancias de negociación que ya existen, incluso en el GATT. Para Estados Unidos, esto no es problema o un objetivo que tenga que reiterar, puesto que la apertura de México actualmente es considerable. La falta de igualdad en el trato protege más a Estados Unidos que a México.

Entonces, es muy probable que el interés de Estados Unidos por un Tratado de Libre Comercio con México, obedezca a objetivos muy distintos a los de nuestro país, que se expresan básicamente en la búsqueda de una mayor liberalización comercial, reciprocidad en el trato y mayor afluencia de inversión extranjera; es muy probable que, a partir de una situación económica y una perspectiva distinta, los objetivos de Estados Unidos rebasen el ámbito estrictamente comercial.

Si bien no podemos decir que el Tratado Trilateral de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá vaya a ser una calca al carbón del tratado ya firmado entre los dos últimos países, desde la perspectiva de Estados Unidos deberá haber más de alguna semejanza, ya que se trata de la misma zona y obedece a la misma problemática que esa nación enfrenta ante el

<sup>26</sup> Las secciones E y F de este capítulo están tomadas textualmente del volumen *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá*, informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, vol. I, marzo 1991, publicado por la Facultad de Economía de la UNAM.

contradictorio fenómeno de la globalización y la formación de bloques casi cerrados que está ocurriendo en la economía mundial.

Mantener los términos del Acuerdo en el ámbito estrictamente comercial, será algo difícil de lograr. Para Estados Unidos, desde su perspectiva, no deben quedar fuera un conjunto de temas que van más allá de la esfera comercial.

Por ejemplo, el tema de los energéticos: ante el nuevo choque petrolero provocado por la guerra del Golfo Pérsico, para Estados Unidos México vuelve a cobrar la importancia estratégica como proveedor de petróleo que tuvo durante 1977-1982.

Para Estados Unidos, el TLC con México y Canadá y su interés de extender posteriormente al resto de América Latina convenios similares, no obedece sólo a una previsión ante la conformación de los bloques europeo y asiático; responde también a la evolución reciente de la economía norteamericana y de su presencia en el mundo. Su participación en el comercio mundial significó el 20% al principio de la década de los ochenta, y al final su peso era de sólo un 12%. En el valor de la producción mundial, la participación de Estados Unidos también cayó en la década pasada, del 30 al 20%.

La balanza comercial de Estados Unidos ha sufrido un fuerte deterioro. Del superávit pasó a un déficit de 70 millones de dólares. Al mismo tiempo ha aumentado el peso del sector externo en su economía. En 1960 el valor de las exportaciones representaba el 5.8% del PNB; para 1980, este porcentaje sube al 12.8% y en el mismo periodo las importaciones pasan del 4.6 al 11.7%.<sup>27</sup>

En consecuencia, existe una gran necesidad de la economía norteamericana de aumentar sus exportaciones y ampliar y asegurar sus mercados. Desde 1985 Estados Unidos pasó de ser acreedor a deudor neto en la economía internacional. En 1989 su deuda externa era de 600 millones de dólares (el 11.5% de su PNB).

La política comercial de Estados Unidos y, por lo tanto, los acuerdos bilaterales de libre comercio y la iniciativa de las Américas, obedece a la intención de recuperar, junto con el equilibrio del sector externo, la hegemonía perdida.

En este contexto, se comprende la aceptación generalizada que ha habido en Estados Unidos por parte de líderes políticos y empresariales al TLC con México. Unos y otros esgrimen diversos argumentos para defender la implementación de este proyecto.

<sup>27</sup> Levine, Elaine, "El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos en la problemática económica y social estadounidense", en *Integración comercial de México-Estados Unidos y Canadá*, varios autores, México, Siglo XXI, 1990.

Como ejemplo de este estado de ánimo favorable al TLC señalemos que representantes de las doscientas empresas norteamericanas más importantes manifestaron ante el presidente Salinas de Gortari su apoyo al TLC con México el 17 de octubre del año pasado.

Asimismo, Robert Mosbacher, secretario de Comercio de Estados Unidos, indicó que el TLC es el primer paso para incrementar la competitividad de ambas naciones.

En el marco de este consenso respecto de la necesidad de establecer un TLC, surgen diferencias respecto de su futuro contenido, y de los tiempos requeridos para su implementación.

Así, en el Congreso estadounidense las divergencias entre los congresistas tienen que ver fundamentalmente con la amplitud de la agenda de negociación y el plazo para su firma. Unos son partidarios de una agenda estrictamente económica —comercio, inversiones y petróleo— y otros exigen la incorporación de otros temas como serían los ecológicos, sociales e incluso políticos. Los partidarios de la vía rápida (*fast track*) se inclinan por una agenda más estrecha, más ceñida a lo comercial; en cambio, los que pretenden una agenda amplia consideran inconveniente la vía rápida.

Por su parte, Donald Pease, congresista por Ohio, envió una carta al presidente Bush para exhortarlo a "no imponer limitaciones arbitrarias en la agenda de libre comercio con México, ya que de lo contrario, corre peligro la petición de la Casa Blanca para que el acuerdo sea aprobado por la vía rápida legislativa". No aprobar esta vía significaría que el Tratado no estará listo a fines de 1991, y en consecuencia probablemente no entraría en vigor en este sexenio.

Pease expresa su preocupación de que los negociadores estadounidenses y mexicanos intenten excluir de la agenda aspectos tan importantes como derechos laborales, protección ambiental y combate a las drogas. Esta posición encontró eco favorable en un grupo de intelectuales mexicanos y es compartida por el diputado Terry Bruce, representante de Illinois.

Hay quienes sugieren la necesidad de ligar el TLC a cambios en la política interna de nuestro país. Así, para el investigador Peter Smith, de la Universidad de California:

El proyecto de una transición estable hacia la democracia y el proyecto económico del Tratado de Libre Comercio son dos elementos vinculados entre sí. Es decir, la estabilidad política es un prerequisite para el proyecto económico y la aprobación del Tratado de Libre Comercio en Estados Unidos (*El Financiero*, 21 de noviembre de 1990).

A su vez, para Wayne Cornelius, director del Centro de Estudios México-Estados Unidos, el TLC sería una buena oportunidad para discutir el

problema de la inmigración laboral, ya que las cifras del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) indican que se ha incrementado el bra-  
cerismo en los últimos años.

En cambio el subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, Bernard Aronson, reiteró que la agenda del TLC "ya está decidida: comercio e inversiones, nada más".

Hay que señalar que la oposición al TLC más significativa es la que han expresado las organizaciones sindicales agrupadas en la AFL-CIO. Según ellas, el TLC afectará negativamente los intereses de la clase trabajadora estadounidense: pérdida de empleos, caída de salarios, pérdida de conquistas sociales.

Tampoco faltó la opinión según la cual siendo México actualmente una economía tan abierta, el TLC resulta inútil.

Sin embargo, la opinión mayoritaria ve con interés la posibilidad de establecer un TLC entre ambos países. La Comisión de Comercio Internacional estadounidense (USITC, por sus siglas en inglés)<sup>28</sup> efectuó un estudio acerca de las perspectivas de la relación Estados Unidos-México en el marco del TLC.

En la segunda parte de este trabajo se recogen los puntos de vista de funcionarios, empresarios, líderes sindicales y académicos de ambos países sobre la cobertura que debería tener este Tratado, así como sobre las consecuencias que traería a ambas naciones.

De los resultados de esta investigación, destacan los siguientes aspectos generales:

— Para la mayoría de los entrevistados estadounidenses no es necesario ligar el TLC con condicionamientos de democratización de la vida política mexicana; sólo una minoría no ve posibilidades de implementar el TLC a menos que se garantice el ejercicio democrático en México.

— Existe el consenso en el sentido de que la firma del TLC hará irreversibles las reformas económicas liberalizadoras emprendidas por México, en particular en lo referente a la regulación de la inversión extranjera en el país.

— En general, la oposición estadounidense es adversa a la inclusión de los movimientos de mano de obra en el TLC; sin embargo, hubo quienes señalaron que este tema es de vital interés para México; otros apuntaron que la existencia de mano de obra mexicana clandestina requiere regular los movimientos de la misma; hubo también quienes destacaron la necesi-

<sup>28</sup> United States International Trade Commission, "Review of Trade on Investment Liberalization Measures by Mexican Relations", Phase II; Washington, D.C., October 1990.

dad de contar con mano de obra mexicana en aquellos sectores donde los bajos salarios no atraen a los trabajadores norteamericanos; en fin, otros sugirieron implementar programas de permisos temporales de trabajo de acuerdo con las necesidades del sector agrícola de Estados Unidos.

— La mayoría de los entrevistados estiman que el control del tráfico de drogas no es tema del TLC; sin embargo, algunos congresistas norteamericanos se acercaron a la USITC para sugerir el establecimiento de un vínculo entre ambos.

— Se opinó que había necesidad de desarrollar la infraestructura en ambos lados de la frontera, sobre todo en México, en donde los medios de comunicación terrestre, los puertos, las bodegas, la descoordinación aduanera, etcétera, deberían adecuarse para asegurar la comercialización de un mayor flujo de mercancías en caso de implementarse el TLC.

— Respecto a la protección del medio ambiente, diversos grupos de ecologistas y de trabajadores señalaron el deterioro ecológico causado por las plantas maquiladoras en México. Estiman que la situación se agravaría con la firma del TLC, y reclaman establecer una legislación equivalente a la de Estados Unidos en México.

De acuerdo con el estudio, los empresarios de las plantas maquiladoras y algunos funcionarios del gobierno mexicano se oponen a una legislación en ese sentido. Estiman que los costos originados por la protección al medio ambiente restarían competitividad a la industria mexicana.

— Los grupos de trabajadores norteamericanos entrevistados piden ligar el TLC con las mejoras en los derechos de los trabajadores mexicanos y con incrementos salariales; sin embargo, los empresarios de ambos lados desechan este reclamo.

— Hay unanimidad en que el TLC no generará problemas culturales dada la solidez y diferencias de ambas culturas.

— La mayoría de los entrevistados señalaron que existe complementariedad entre ambas economías y por tanto viabilidad para celebrar el TLC, si se atienden las demandas de los sectores (organizaciones sindicales y sectores productivos particulares) que se verían afectadas por el TLC.

— Una minoría de entrevistados expresaron sus dudas respecto de las ventajas que podría traer el TLC para México. Enfatizaron que el distinto grado de desarrollo de ambos países no afectará a los sectores donde ya existen ventajas comparativas.

— En general, se estima que para Estados Unidos tiene importancia no sólo económica sino también política y estratégica.

Del mismo estudio se desprende que con la firma del TLC los Estados Unidos obtendrían las siguientes *ventajas*:

— Al aprovechar la mano de obra barata de México su economía podría ser más competitiva y mantenerse a la vanguardia del progreso técnico.

— Su economía resolvería el problema del envejecimiento de su población al poder contar con mano de obra mexicana joven.

— Mejorarían su acceso al enorme mercado mexicano de 85 millones de consumidores. Este punto, sin embargo, fue controvertido, ya que se señaló que el mercado mexicano con poder adquisitivo como para generar una demanda significativa de los productos norteamericanos es sólo de ocho millones de personas.

— Los sectores que se beneficiarían directamente con el TLC son los productores de computadoras, *software*, algunos productos de acero, bebidas alcohólicas, alimentos procesados, muebles, papel, electrodomésticos, equipo metalúrgico, las industrias farmacéuticas, automotriz, los servicios de transporte y las telecomunicaciones. De liberarse áreas hasta ahora vedadas a la inversión extranjera por la Constitución mexicana, los servicios financieros y los sectores petroleros y petroquímicos de los Estados Unidos serían beneficiados.

— En el sector agrícola los avicultores, ganaderos, fruticultores y productores de lácteos, granos, y forrajes, oleaginosas y productos forestales obtendrían ventajas.

— El incremento de su comercio favorecería el desarrollo de la zona fronteriza con México.

— Se crearían nuevos puestos de trabajo. Su generación responde a la demanda derivada de la instalación en México de los tramos de producción de mano de obra intensiva que el TLC favorecerá.

Por un lado desaparecerían puestos de trabajo en los Estados Unidos pero su traslado a México generaría una demanda adicional de bienes de consumo, bienes intermedios, materias primas, servicios de administración, venta, dirección, almacenamiento, transporte, etcétera.

Esta demanda se perdería si las empresas estadounidenses localizaran estos tramos de producción en el sudeste asiático dada la lejanía de estos mercados.

— La demanda adicional así creada junto con la reducción de los costos salariales en dichos tramos y el proceso de trabajo, permitirán mantener salarios elevados en los Estados Unidos.

— A través de las ventas desde México, aumentaría la demanda de productos estadounidenses al mercado latinoamericano, generando así más empleos en los Estados Unidos.

— De levantarse las restricciones que pesan actualmente sobre la inversión extranjera y los sectores de seguros y financieros, se crearían en México puestos de trabajo calificados para ciudadanos norteamericanos.

— Los inversionistas estadounidenses en México contarían con mayor seguridad para sus inversiones, pues se cree que el TLC garantizaría la irreversibilidad de las medidas liberalizadoras adoptadas últimamente por México.

— Al regular y proteger los derechos de propiedad intelectual se favorecería el comercio (actualmente muchas marcas y patentes no gozan de protección en el mercado mexicano).

— El consumidor de los Estados Unidos se vería favorecido con precios más bajos (frutas, verduras, vestimenta, algunos productos de acero).

— El flujo de trabajadores ilegales hacia los Estados Unidos generaría más empleos en México.

Por último, el grupo de trabajo de la Comisión de Comercio Internacional norteamericana (USITC) sintetiza del siguiente modo las *desventajas* para Estados Unidos con la firma del TLC:

— Pérdida de empleos no calificados ante la ubicación en México de los procesos de trabajo intensivos en mano de obra de las empresas estadounidenses. Se señala que en México no sólo la mano de obra es más barata, sino que también hay costos menores por no haber necesidad de proteger el medio ambiente ni necesidad de pagar ciertos seguros a los trabajadores.

— Las ramas y sectores más afectados por este proceso serían los productores de autopartes, juguetes, ropa, verdura.

— Se prevé una mayor concentración de su ingreso al eliminarse los puestos de trabajo no calificado y verse con ello beneficiados los empresarios norteamericanos por los bajos costos y salarios en México.

— Los representantes del sector agrícola de Estados Unidos solicitan mayor libertad al comercio de productos pero no un TLC. Se pone como ejemplo el TLC Canadá-Estados Unidos, en el que el sector agrícola fue objeto de medidas específicas. Se sugirió que México se especializara en la producción de vegetales y Estados Unidos en la de granos básicos, donde cada uno cuenta con ventajas comparativas.

— Afectaría negativamente al sector comercio al pormenor de la zona fronteriza, cuya principal clientela es la mexicana.

— Tendría un efecto negativo sobre el medio ambiente a lo largo de la frontera (calidad del aire y del agua).

— Hay temores de que el TLC permita a México eludir la reglamentación de comercio de los Estados Unidos.

Para concluir, la posición del Ejecutivo estadounidense parece resumirse en el deseo de contar a la brevedad con un TLC circunscrito a las relaciones comerciales y al libre movimiento de capitales. Sin embargo, es necesario señalar que dentro de la misma posición oficial, surgen opiniones divergentes en lo que respecta a la incorporación de ciertos productos y sectores a la agenda de negociaciones. Esto se verá con claridad cuando más adelante se aborden temas como el del petróleo.

A su vez, la mayoría de los grupos de presión en Estados Unidos han manifestado su adhesión a la posible firma del Tratado aunque para sectores representados en el Congreso norteamericano la agenda debe incluir aspectos que rebasan el estricto marco de las relaciones comerciales, como son los políticos, los ecológicos y los sociales.

En contraste, la oposición más fuerte a la firma del Tratado proviene de las organizaciones sindicales, que temen la pérdida de empleos en Estados Unidos y la caída de los salarios reales.

#### G. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO VISTO DESDE MÉXICO

Para México, la negociación del Tratado de Libre Comercio se presenta en una situación en la cual existe una tendencia al déficit en la balanza comercial, que se acentúa conforme aumenta la tasa de crecimiento de la producción.

La apertura unilateral que México aceleró a partir de 1987 no ha sido un factor suficiente para modernizar la estructura productiva, y el aumento de la competitividad en el mercado mundial de ciertos productos manufacturados producidos en México se ha circunscrito, en lo fundamental, a los de las transnacionales. Además, la falta de reciprocidad de nuestros socios comerciales, principalmente Estados Unidos, ahonda la tendencia al deterioro de la balanza comercial.

Hasta la fecha la entrada de capitales ha compensado la tendencia al déficit en cuenta corriente. Pero esa no es una solución estable y de largo plazo. De ahí que México busque reciprocidad a su apertura unilateral.

En los últimos años ha aumentado la concentración de nuestro comercio con Estados Unidos. El volumen comercial de México con ese país aumentó de 18.4 miles de millones de dólares en 1983 a 26.2 en 1988. Si se incluye la industria maquiladora, entonces el comercio con Estados Unidos asciende a 52 mil millones de dólares en 1989. En la actualidad el comercio con Estados Unidos significa ya el 68% del comercio total de México; si se incluyen las maquiladoras, ese porcentaje llega al 80%.

En estas condiciones, el Tratado de Libre Comercio tiende simplemente a formalizar un proceso real de integración económica que ya está en marcha.

Dentro de este marco, el Poder Ejecutivo de nuestro país, a través del titular de la Secretaría de Comercio, ha fijado su posición respecto a las características que desea tenga el Tratado de Libre Comercio.

*Primero.* El Tratado habrá de cumplir con las siguientes condiciones:

Deberá abarcar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por nuestra Constitución.

*Segundo.* Deberá ser compatible con el GATT conforme a las disposiciones (del Acuerdo) de Aranceles y Comercio. El Tratado deberá cumplir con cuatro requisitos: que sea comprensivo, esto es, que cubra una parte sustancial de los intercambios entre los países participantes; que se instrumente en un periodo de transición razonable que no implique la elevación de barreras adicionales a terceros países, y que contenga reglas que identifiquen el origen de los bienes que se incluyan en el Tratado.

*Tercero.* Se deberán eliminar los aranceles entre las partes signatarias, con la gradualidad que asegure un periodo de transición suficiente y que evite el desquiciamiento de la actividad en algún sector.

Al respecto, recordemos que la mayor parte del acomodo de la planta productiva nacional a un entorno de competencia internacional ya se ha dado. De hecho, la desgravación anual promedio que se anticipa con motivo del Tratado será sustancialmente inferior a la equivalente de los últimos ocho años, periodo en el cual la industria nacional ha mantenido su presencia en el mercado interno, a la vez que se ha lanzado a la conquista de nuevos mercados en el exterior.

*Cuarto.* Se deberán eliminar las barreras no arancelarias que enfrentan nuestras exportaciones. Para ello, se negociarán las normas y los estándares técnicos, a fin de que éstos no se conviertan en fórmulas clandestinas y subrepticias que limiten el acceso a los mercados del norte.

*Quinto.* Deberán negociarse reglas de origen a fin de evitar triangulaciones en la comercialización de productos que desvirtúen el propósito del Tratado. Mediante disposiciones específicas, se establecerán las condiciones mínimas de contenido regional que los bienes y servicios deberán cumplir para ser beneficiarios de las preferencias negociadas.

*Sexto.* El Tratado deberá contener reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes del comercio exterior que afecten las condiciones de competencia, y

*Séptimo.* Deberá incluirse un capítulo específico sobre resolución de controversias, con el objetivo de eliminar la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Serra Puche, Jaime, "Presentación del C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial", Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá, México, marzo de 1991.

De acuerdo con la posición oficial, el conjunto de estas condiciones permitirá a nuestro país alcanzar los objetivos siguientes: a) promover un acceso mejor y más seguro de nuestros productos a los Estados Unidos y Canadá; b) reducir la vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante medidas unilaterales y discrecionales; c) permitir a México profundizar el cambio estructural de su economía, al propiciar el crecimiento y fortalecimiento de la industria nacional mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad; d) coadyuvar a crear empleos más productivos que incrementen el bienestar de la población nacional.<sup>30</sup>

Y por último, el Ejecutivo Federal ha planteado que quedarán excluidas del Tratado las actividades reservadas al Estado en el artículo 28 constitucional, como: extracción del petróleo; petroquímica básica; telégrafos y correos; electricidad y ferrocarriles.<sup>31</sup>

A su vez, el apoyo empresarial al Tratado de Libre Comercio ha sido menos generalizado, más cauteloso. *La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)*, reiteradamente ha expresado su preocupación por "quiebras de pequeñas y medianas empresas ante la excesiva apertura al exterior [...] lo que ciertamente agudizará la firma del acuerdo de libre comercio".

Este organismo empresarial "ha detectado varias industrias que podrían ser afectadas y en las que existe riesgo de perder empleos si no se les da tiempo para que puedan ser competitivas, entre ellas vinicultura, la de lácteos, carnes frías, maquinaria y equipo, y las beneficiadoras de granos y cereales" (*La Jornada*, 26 de noviembre de 1990).

Roberto Sánchez de la Vara, presidente nacional de CANACINTRA, expresó en su documento titulado: "La posturas y las acciones", las siguientes recomendaciones para llevar adelante un Tratado con Estados Unidos:

1. Las evidentes desigualdades en los niveles de desarrollo y en la capacidad de producción entre las economías y las industrias mexicana y norteamericana deben encontrar expresión, calendarios diferenciados de desgravación y desmantelamiento de barreras, que den a nuestra planta productiva razonables tiempos de ajuste para los sectores y ramas que puedan adecuarse eficientemente a las nuevas condiciones de un mercado amplio.

2. La necesidad de fortalecer las negociaciones con mecanismos que garanticen el acceso de los productos nacionales al mercado norteamericano

<sup>30</sup> SECOFI, *Tratado de Libre Comercio*, informe semanal, versión actualizada, 27 de febrero de 1991.

<sup>31</sup> SECOFI, *El Tratado de Libre Comercio y las Relaciones Comerciales de México con Norteamérica*, 7 de marzo de 1991.

y permitan resolver con transparencia y equidad las inevitables controversias comerciales que se dan entre socios con un intenso contacto económico.

3. La complementación reglamentaria del proceso de apertura al exterior, de tal manera que se impida el acceso al mercado de productos importados bajo prácticas desleales de comercio.

4. Las normas de origen deben negociarse en forma tal, que se estimule la capacidad de incorporar mayor valor agregado nacional, al tiempo que puedan utilizarse las ventajas que en el mercado internacional nos ofrece. En ese sentido, habrá de evitarse que la apertura de nuestro mercado beneficie indiscriminadamente a productores de terceros países.

5. Una clara definición de las legislaciones que impida la creación de mercados sectoriales monopólicos en aquellas actividades donde las condiciones financieras y de operación de las empresas del país, así como sus necesidades de capitalización y modernización, pongan en riesgo la propiedad industrial nacional.

6. La justa reciprocidad en la capacidad de los organismos nacionales correspondientes para certificar las normas sanitarias y ecológicas de los productos mexicanos e importados, así como las normas locales de producción y de seguridad industrial.

7. Dotar al eventual Acuerdo de Libre Comercio, de las salvaguardias necesarias para ajustar nuestros aranceles de importación y el régimen comercial, ante situaciones críticas en el entorno macroeconómico y en el crecimiento de los sectores y ramas industriales del país. El Acuerdo deberá contar con la flexibilidad suficiente para denunciarlo ante violaciones graves o persistentes a lo establecido.

8. En cumplimiento al punto 6 del PECE, debe intensificarse la desregulación para estimular la productividad, la calidad y, sobre todo, la libre concurrencia que nos permita competir en igualdad de costos y circunstancias, para tener precios competitivos y poder crecer, generando los empleos que México requiere.

Por su parte, la *Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM)*, en un documento titulado "Participación de México en el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos de América", opinó que el análisis debe considerar en todo momento el reconocimiento del menor grado de desarrollo relativo de México frente a las economías de los otros dos países y la necesidad de obtener un trato diferente y más favorable en su participación en el Tratado.

De acuerdo con la ANIERM, la adhesión de México a la zona norteamericana de libre comercio podría considerarse conveniente si se toman en cuenta los siguientes elementos:

- a) La marcada tendencia mundial por integrar amplias zonas económicas.
- b) Las reducidas posibilidades concretas de ampliar el comercio con Latinoamérica.
- c) Los riesgos de que se eliminen los beneficios comerciales que otorgan Canadá y Estados Unidos a nuestro país a través del sistema general de preferencias.
- d) La necesidad de adecuar la apertura comercial de México con la seguridad de acceso a sus exportaciones en los mercados más importantes.
- e) El mayor impulso a la industria en materia de eficiencia y competitividad, que necesariamente derivará de una mayor vinculación con la economía norteamericana.
- f) La mayor seguridad para realizar negocios en una gran variedad de renglones que el TLC posibilitará.

La ANIERM concluye que, en términos generales, la liberalización puede acarrear riesgos, de ahí que se requiera un análisis exhaustivo de los sectores objeto de negociación; determinar con realismo los plazos más adecuados y los niveles a comprometer y utilizar el instrumental necesario para proteger a la industria nacional ante eventuales afectaciones.

A nivel de sectores o áreas seleccionadas, la incidencia o el grado de afectación pueden ser considerables; de ahí que sea necesario su trato casuístico.

Por su parte, el *Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)*, en el documento "Efecto de las recesiones estadounidenses en el sector externo mexicano", advierte que, de continuar la tendencia creciente de nuestras exportaciones, sin considerar el efecto del Tratado de Libre Comercio, éstas crecerían alrededor de 1.2 miles de millones de dólares cada año en términos reales. Esto se daría siempre y cuando se mantenga una política realista de tipo de cambio, se sostengan los niveles de inversión externa y no se exacerbe el sentimiento proteccionista en Estados Unidos, que ya ha afectado a la industria cementera mexicana y a las exportaciones de atún.

En el caso de no obtenerse concesiones políticas por parte de Estados Unidos (concluye el CEESP), nuestras exportaciones se enfrentarían con la competencia de otros países y con el proteccionismo normal en Estados Unidos durante las recesiones.

El *Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM*, en un estudio, establece que uno de los mayores riesgos que se corren con el Tratado de Libre Comercio es "la agudización de las desigualdades sociales, lo que incrementa la amenaza de conflictos sociales y políticos del país"; asegura también que los beneficios directos del Tratado serán, a corto plazo, únicamente para los sectores modernos y para parte del factor capital.

La *Wharton Econometrics* (Ciemex-Wefa) realizó una investigación sobre los efectos que traería el Tratado de Libre Comercio para nuestro país. Entre esos efectos indicó que habrá un aumento sustancial en el déficit externo en cuenta corriente, que durará dos o tres años, pero que después de ese periodo, el crecimiento de las exportaciones superará al de las importaciones; además, el déficit en cuenta corriente no tendrá efectos negativos, ya que será compensado con un superávit del capital determinado por "crecientes y créditos suficientes" (*La Jornada*, 26 de noviembre de 1990).

En México también existe una *corriente de opinión* que pone el énfasis de la discusión del Tratado de Libre Comercio en los temas que debe contener la agenda y en el tiempo de negociación. En carta dirigida al presidente de la H. Cámara de Diputados, fechada el 18 de noviembre pasado, un grupo de economistas y escritores opinan que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio deben darse sin prisa; la agenda debe contener temas sociales (trabajo, salud, seguridad laboral); ecológicos; debe contemplar el tema de los derechos humanos; la mano de obra mexicana no debe seguir siendo la ventaja comparativa de nuestro país; el petróleo sólo debe incluirse en su dimensión comercial, y América Latina debe entrar en la negociación. (Firman la carta Aguilar Zinser, Jorge Castañeda, Carlos Fuentes, Lorenzo Meyer, Carlos Monsiváis, Rogelio Ramírez de la O. y Jesús Silva Herzog.)

Para el secretario Ejecutivo de la CEPTAL, Gert Rosenthal, el Tratado de Libre Comercio es positivo desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, pero él observa algunos riesgos y efectos negativos en el corto plazo. Dijo:

Hay varios tipos de riesgos [...] el más viable, es el peligro de quiebras masivas de empresas que no puedan competir, en virtud de que han sido industrias muy sobreprotegidas en el pasado, y que tienen escalas de producción muy pequeñas comparadas con las que hay en Estados Unidos.

El gobierno mexicano apostó, asumió las consecuencias del riesgo y yo expongo que van a pasar no sé si meses o años hasta que se aclare si la apuesta fue acertada o no (*El Financiero*, 28 de noviembre de 1990).

El apoyo al Tratado de Libre Comercio responde también a una visión general de desarrollo de la economía mexicana. Jack Garrity, funcionario del Banco Mundial, en un seminario organizado por el ITAM, afirmó que "La única panacea para México puede ser el sector exportador". Sostuvo Garrity que:

el gobierno mexicano debe promover cambios profundos en su modelo económico, sin temor a prácticas oligopólicas o a los monopolios, porque ni la privatización ni el Tratado de Libre Comercio resolverá por sí mismo los graves problemas estructurales que enfrenta el país en materia de mercado, producción y en el ámbito financiero.

Finalmente, en el estudio de la *Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC)*, los entrevistados señalaron que en la actualidad el acceso de México al mercado de Estados Unidos, presentaba algunas dificultades: trabas burocráticas; deficiencia en las aduanas fronterizas; arbitrariedad en la aplicación de la reglamentación; cuotas y altas tarifas que hacen al mercado de Estados Unidos uno muy protegido para productos mexicanos competitivos.

En general, algunos de los entrevistados en el estudio de la USITC estiman que el Tratado de Libre Comercio será *beneficioso* para México en los siguientes aspectos:

— Favorecerá el ingreso —de varios sectores mexicanos— al mercado de los Estados Unidos. Productos actualmente limitados por aranceles o cuotas, verían facilitado su acceso a este mercado (textiles, confección y algunos productos agrícolas).

— Proveerá una entrada segura al mercado de los Estados Unidos al eliminar acciones comerciales injustas, al tipificar la reglamentación sanitaria, al regular o eliminar las barreras no arancelarias.

— Incrementará el empleo dada la mayor demanda externa y el flujo creciente de inversión extranjera. Al mismo tiempo, favorecerá la retención de mano de obra calificada y no calificada.

— Favorecerá el crecimiento del empleo en regiones no fronterizas.

— Elevará la productividad y competitividad de México en el mercado mundial al favorecer el desarrollo de la infraestructura del país, ya que permitirá el acceso de México a la tecnología más avanzada de los Estados Unidos y facilitará la experiencia en técnicas de mercadotecnia internacional.

— Estimulará la inversión directa en infraestructura, agricultura, computación, bancos, seguros y en el sector automotriz. Sin embargo, algunos entrevistados señalaron que las empresas pequeñas o medianas no serán capaces de atraer inversión directa ni participar asociadamente con el capital extranjero.

— Favorecerá la inversión directa de capital europeo, japonés y del sudeste asiático, que buscará beneficiarse del mercado de Estados Unidos a través de México.

— Favorecerá el retorno de capitales.

— Permitirá captar divisas para hacer frente a la deuda externa, gracias al incremento de la actividad productiva.

— Algunos funcionarios mexicanos consideran que el Tratado de Libre Comercio permitirá recibir más financiamiento de bancos extranjeros.

— Reducirá la inflación debido a la competencia externa.

Por contraste, de acuerdo con los resultados de la investigación de la USITC, *las desventajas* que se señalan para México resultantes del Tratado de Libre Comercio son las siguientes:

— La mediana y pequeña industria se verán perjudicadas. Sería preciso, antes de firmar el Tratado de Libre Comercio, analizar su impacto sector por sector y tomar los recaudos necesarios caso a caso.

— Según la opinión de muchos entrevistados, el Tratado de Libre Comercio debería ser un proyecto a largo plazo, a ser completado por etapas. Existe la impresión de que hasta ahora se ha actuado apresurada e indiscriminadamente.

— Se teme que el modelo que se impulsará será el de la maquila con bajos salarios y sin posibilidades de desarrollo para México.

— Muchos entrevistados apuntaron las dificultades para lograr en lo inmediato mayor competitividad en la industria mexicana; perderían su mercado interno sin avances significativos en el mercado externo. Piensan que México quedaría sujeto a sus actuales ventajas comparativas sin posibilidad de crecimiento.

No se remediaría el alto desempleo, ya que no se vislumbran posibilidades de creación de nuevas fuentes de trabajo en cantidad suficiente como para resolver el problema de la desocupación. Aún más, se estima que los empleos nuevos estarán dirigidos fundamentalmente a las mujeres jóvenes que no forman parte de la PEA.

Así, manteniéndose un elevado nivel de desempleo ni se elevarán los salarios ni se frenará el movimiento migratorio hacia los Estados Unidos.

— El ejido se verá perjudicado.

De esta manera, puede concluirse que no sólo el poder económico de México y Estados Unidos son muy distintos, también las perspectivas, las razones e incluso los objetivos de ambos países difieren respecto al Tratado de Libre Comercio. De ahí la dificultad de un proceso de negociación que lleve a México a una relación cualitativamente superior y más equitativa con su principal socio comercial que es Estados Unidos. Una rela-

ción mejor a la que ya tiene en el ámbito del GATT y del Acuerdo Marco. Ese es un reto para México: mejorar en la letra y en la práctica esos acuerdos ya vigentes sin necesidad de hacer concesiones que comprometan su futuro como nación soberana.