

EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Rodolfo Cruz Miramontes¹

Sumario: I. La Política Tradicional de Nuestro Comercio Exterior. II. El Sector Productor y el Comercio Exterior de 1929-1940, 1940 a 1970, 1970 a 1990. III. El TLC, su Negociación y la Participación del Sector Privado. IV. ¿Qué nos Presenta el Futuro? V. Me Ocuparé Ahora de la Unión Europea y México

Si buscamos algún término que caracterice la década de los 90's a nuestro país, podríamos señalar que un elemento constante y definitivo, ha sido la celebración de varios acuerdos comerciales, que subrayan el cambio de la política exterior en la materia, durante los últimos veinte años.

La apertura comercial no constituye solamente, un cambio de rumbo en una actividad económica, es algo más profundo.

Consideramos que se inserta en una visión distinta del mundo y del papel que México debe jugar en él y en los acontecimientos futuros.

A partir de la Revolución, la política exterior se apegó a una serie de principios con un elevado contenido jurídico y ético que conservaron a nuestro país, en una posición discreta y digna, en el escenario mundial.²

La participación que tuviera en la Segunda Guerra Mundial, fue reactiva a una provocación y ataque de las fuerzas navales alemanas,³ pese a la simpatía que en un sector considerable de la población, existía hacia dicho país.

Difícilmente hubiera podido conservarse neutral al momento en que su vecino poderoso entró en la contienda, como actor de gran y definitiva presencia.

Este acontecimiento que tuviera repercusiones internas importantes, sobre todo en el aspecto económico, acercó a nuestro país, a los grandes foros internacionales y se fue mo-

1 Profesor de Derecho de la Integración del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

2 Se le llamó la "Doctrina Carranza".

3 Nos referimos al hundimiento de los barcos-tanques petroleros "Potrero del Llano", "Faja de oro" y otros más.

viendo hacia escenarios más amplios en donde se toman las grandes decisiones por los integrantes de la comunidad internacional.

La postguerra auspició la creación de los organismos internacionales con pretensiones de abarcar a la mayor parte de los países, para propiciar la búsqueda de las soluciones a los graves problemas que existían y a los que fueron apareciendo.

Así la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Reconstrucción y Fomento (WB), El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la Organización de Comercio (OIC) y otras más, hicieron acto de presencia.

Algunas surgieron a la vida; otras se quedaron pendientes.

El fenómeno de la descolonización dio lugar a la formación de un grupo de países, integrado por las ex-colonias de metrópolis europeas y de aquellos cuyo desarrollo económico y social era bajo o intermedio.

Junto con este hecho, la polarización mundial entre dos grandes bloques y la “guerra fría”, propiciaron el surgimiento del denominado “tercer mundo” y todo un movimiento de emancipación real y de mejoría social, buscando espacios en la comunidad internacional.

Hubo que modificar las estructuras de los organismos internacionales y apoyar sus justas peticiones. Lamentablemente los resultados no han sido del todo favorables y menos cumplieron con las expectativas planteadas.

Nuestro país cada vez más se involucró en estas actividades al grado que elaboró y promovió la aceptación mundial de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y luego ingresó al GATT.

Este nuevo camino lo fue siguiendo y por ello no es extraño que en el ámbito comercial, se haya convertido a partir de 1990, en un gran promotor de acuerdos liberalizadores de comercio, al amparo de las disposiciones del GATT.

Actualmente al fin del milenio, forma parte de varios acuerdos continentales y uno de ellos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte conforma un bloque de gran importancia en el nuevo ordenamiento mundial que se intenta a través de la globalización.

Es conveniente revisar los grandes rasgos de este importante Acuerdo a los casi seis años de existencia así como dedicarle en otra ocasión un análisis mucho más detallado. Ahora lo estimaremos en referencia a otro posible tratado, también de gran envergadura y visión que de alcanzarse, será el primero intercontinental en materia comercial; me refiero desde luego al “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”,

suscrito por México, los quince países miembros y la Unión Europea suscrito el 8 de diciembre de 1997.

Utilizaré en este análisis, en forma importante, la presentación que hiciera el pasado 12 de mayo (1999), en el foro del programa auspiciado por el Comité de Asuntos Internacionales de la H. Cámara de Diputados presidida por el Lic. Julio Faesler.

Siempre he considerado que no es posible conocer un hecho actual sin tener una idea de lo que está detrás del mismo.

Entender y valorar el presente, requiere conocer el pasado y sólo así, con la visión de ambos momentos, podremos suponer el futuro. Entremos pues en materia.

I. La Política Tradicional de Nuestro Comercio Exterior

Durante la época colonial, trescientos años pasaron; México —la Nueva España entonces—, actuó en el aspecto económico conforme al mandato de la Corona Española según sus propios intereses, por lo que la producción de bienes para el consumo interno y eventualmente para su venta al exterior, se apegó a lo que se disponía en la Metrópoli.

Empero esto no significó que estuviese ausente del ir y venir de las naves que permitían el intercambio de bienes, pues la posición territorial de nuestro país semejante a una gran cruz, con la cabeza al norte y las extremidades al resto de América con sus brazos extendidos a los grandes mares, lo convierte en un cruce natural y de gran valor estratégico.

Por ende durante esta época participó activamente en el comercio tanto a través de la Flota de Nueva España como la que iba al Oriente, de nombre Galeón de Manila, de donde llegaría un buen día, la china poblana.

La riqueza de estas páginas de nuestra historia es enorme, la creación de las empresas comercializadoras modernas, llamadas ahora pomposamente, “Tradings Companys” fueron parte de este comercio a finales del siglo XVIII y tuvieron accionistas importantes que iban desde los nobles españoles hasta comerciantes mexicanos de esta capital, de Chilpancingo y de otras partes.

Al independizarse y convertirse en la República Mexicana, el sistema proteccionista continuó, con algunos intervalos pues los gobiernos siempre han tenido como fuentes importantes de ingresos, las alcabalas y las tarifas o aranceles que el tráfico mercantil produce.⁴

Hubo otras razones que impidieron establecer una política sólida, permanente y moderna que permitiese crear una planta industrial eficiente, que fomentase necesariamente al comercio exterior.

⁴ Los gravámenes habituales eran la avería o “haberfa” (de haberes) al almojarifazgo, el tonelaje, el almirantazgo y los inventados en América: Las alcabalas y el anclaje.

Las guerras intestinas, los enfrentamientos bélicos con los Estados Unidos primero y luego con algunos países europeos, la falta de comunicaciones y otros hechos, condicionaron e impidieron que durante los primeros setenta años del México independiente, se caminase sólidamente.

Será hasta la llamada República Restaurada cuando se comience a trabajar ordenadamente y en paz.

La llegada del presente siglo trajo pronto un nuevo conflicto interno, muy importante como fue la Revolución lo que provocó en lo económico, otro atorón e inclusive retroceso en el país.

Será hasta la Administración del General Plutarco Elías Calles cuando se ordene en lo político y en lo económico, y se comience a caminar en el México moderno.

II. El Sector Productor y el Comercio Exterior de 1929-1940, 1940 a 1970, 1970 a 1990

Los modelos económicos adoptados. México es un país en vías de desarrollo pese a que recientemente se nos quiere convencer de lo contrario; por lo tanto, ha tenido que seguir los modelos que la doctrina económica ha diseñado para impulsar su progreso, sin dejar desde luego de matizarlos con sus particularidades.

En opinión de distinguidos expertos, la economía de enclave que seguía México, se rompe desde 1929 y se busca un modelo nacionalista que no se encuentra pronto pues la gran depresión norteamericana de 1929 afectó seriamente no sólo a nuestro comercio exterior, sino que nos llevaría a buscar nuestra identidad nacional para luego diseñar el modelo propio.

Surgirá así el sistema cardenista de impulso integral de la economía (1929-1940) que fundamentará el proceso de industrialización. Durante la II Guerra Mundial se alentará este proceso y en 1946 se programará un desarrollo industrial y de crecimiento acorde con el modelo de sustitución de importaciones.

Los términos utilizados para identificar los modelos, son los que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) empleó para definir doctrinalmente a los distintos modelos de desarrollo, en los que el de sustitución de importaciones significa que la industrialización se orienta hacia “dentro”, esto es, se finca en el mercado interno, produciendo primero los bienes que ya tienen una demanda como los de consumo, para luego producir los bienes intermedios y más tarde los bienes de capital.

Se puede asegurar que en términos generales, México ha seguido esta tesis central habiendo diseñado los mecanismos de apoyo, protección y estímulo necesarios para estos fines.⁵

A inicios de los años setenta, sin embargo, el modelo dio señales de agotamiento al grado de que las importaciones que durante la década de los sesenta, disminuyeran notablemente, ya en 1970 mostraron una fuerte tendencia a incrementarse.

Por otra parte las exportaciones de manufacturas y productos semi-manufacturados no avanzaron como se esperaba o deseaba y la dependencia del financiamiento externo para aliviar el desequilibrio comercial, fue grave.

La necesidad de replantearse nuevos esquemas de acción económica fue no solamente presente en México sino en todo el mundo, pues la etapa del crecimiento que se vivió en los años posteriores a la postguerra de los cuarenta a los sesenta propiamente, cumplió sobradamente; pero como acontece, si no se están revisando continuamente los esquemas, ello genera sus propios elementos destructivos.

Algunos economistas opinaron que el nuevo modelo de desarrollo debería basarse en “una política económica en cuyo eje están las políticas de ocupación y de producción”.

Entre las diversas posiciones y propuestas, destacan las del Lic. René Villarreal formuladas tanto en 1975 como en 1977⁶ pues presentan un enfoque que sin romper con los sistemas vigentes, o modelos como los llaman, derivan a otras actividades que pueden permitir las metas buscadas de origen.

El nuevo modelo lo llama de “substitución de exportaciones” y textualmente se trata de lo siguiente:

“El nuevo proyecto de desarrollo demanda como condición necesaria (no suficiente) para funcionar eficientemente que el modelo de sustitución de exportaciones desplace (en el mediano plazo) al modelo de sustitución de importaciones. Esto a su vez requiere de una política económica de transición con los siguientes lineamientos: devaluación, estabilización del gasto y liberación del comercio.”

“En el modelo de sustitución de exportaciones los bienes manufacturados desplazan a los bienes primarios como las exportaciones dominantes. La industrialización continúa siendo el motor del crecimiento, pero se hace hincapié en la especialización del sector industrial y en su orientación hacia el sector externo. Así, la oferta abundante de mano de obra desempleada y subocupada en el sector agrícola tradicional puede ser empleada por una industria

5 Así se puede mencionar el establecimiento del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en diciembre de 1970, los certificados de devolución de impuestos, el Fondo de Fomento a las Exportaciones de Productos Manufacturados y otros.

6 “Del Proyecto de Crecimiento y Substitución de Importación al de Desarrollo y Substitución de Importaciones”, “El Modelo Industrial Exportador. Una Nueva Estrategia de Desarrollo en México”, ambos estudios. Recopilados y publicados en “El Comercio Exterior de México”, Tomo I, IMCE, ADACI, Siglo XXI, Editores, México, 1982.

en expansión, que desarrolla simultáneamente y en forma creciente su capacidad de exportación de bienes intensivos en mano de obra.”

Los defensores de estas nuevas posiciones argumentaron sólidamente en su favor apoyándose, de alguna forma, en los acontecimientos mundiales, de inicio de apertura política y comercial.

El primer signo de cambio lo constituyó la suscripción de un acuerdo llamado “Entendimiento” que canceló el esquema de subsidios existentes en 1985, otorgados a las exportaciones por el Gobierno Mexicano y la concesión por parte de los Estados Unidos, de la llamada “prueba del daño” que no recibíamos al no estar comprendidos en alguna de las hipótesis legales a que se refiere la Sección Primera de la Trade Act of 1974.

El compromiso fue dismantelar todo el andamiaje fiscal y desaparecer los subsidios que a juicio de los norteamericanos, iban en contra de las prácticas “leales” de comercio.⁷

A este compromiso bilateral, que requería la toma de decisiones, se unieron otras más, destacando fuertemente dos de ellas: terminar con la existencia del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la de ingresar al GATT.

En el mes de diciembre de ese mismo año,⁸ se concluyó la vida del IMCE y en septiembre de 1986 ingresamos como parte contratante, al foro comercial internacional más importante del mundo.⁹

Todos los pasos que dimos fueron hacia la apertura comercial, la que fue acelerada por diversas razones de los términos originales, y ya para mediados de 1987 México era un país campeón en esta condición. Baste decir que de 8080 fracciones arancelarias prevalecientes en 1982 sujetas a permisos de importación para 1989 sólo la requerían 202.¹⁰

Así se encontraba la posición de México a principios de 1990; cuando comenzó a mencionarse la posibilidad de celebrar un acuerdo comercial con nuestro vecino del norte.

Recordemos que no teníamos un tratado que ordenase el tráfico comercial con quien mantenemos hace más de 120 años, en promedio, un 70% del mismo.

7 “Entendimiento celebrado entre México y los Estados Unidos de Norteamérica de Subsidios en Impuestos Compensatorios”, 23 de abril de 1985 prorrogado en 26 de mayo de 1988.

8 Decreto por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 6 de diciembre de 1985.

9 Decreto del 29 de octubre y del 26 de noviembre de 1986 mediante los que se aprobó y promulgó el Protocolo de Adhesión respectivamente.

10 Sobre esta situación, el destacado especialista Jorge Witker V, opina “a tres años de nuestro ingreso al GATT; los compromisos se han cumplido en exceso, pues la apertura comercial unilateralmente decretada a partir del 25 de julio de 1985 (SIC) ha significado anular los beneficios que eventualmente el GATT podía traer para el Comercio Exterior Mexicano” (Curso de Derecho Económico UNAM-México. 1989, pp. 314 y 315).

Desde el inicio de las relaciones bilaterales, hubo interés por ocuparse de las relaciones comerciales, y así el 5 de abril de 1831 se firmó el Tratado de Amistad de Comercio y Navegación ocupándose del tráfico de bienes tanto por tierra como por mar y ríos y de su transacción adecuada.

Es de anotarse que en el artículo 11 se consagró la cláusula de la nación más favorecida, y de que en un artículo adicional y "secreto", se reconociese la situación de desigualdad entre las partes y la asimetría existente entre las marinas mercantes de ambos países, lo que justificaba una consideración especial hacia México.

Esta práctica de condicionar acuerdos mercantiles fue seguida por los firmados por España en 1836, en el Tratado Definitivo de Paz y Amistad entre la República Mexicana y su Majestad Católica (artículo V), con Francia en 1839 en el Tratado de Paz entre la República Mexicana y el Reino de Francia (artículo III) y otros más semejantes.

No será sino hasta transcurrido más de un siglo que se firme otro convenio de este género, con los Estados Unidos en diciembre de 1942 y denunciado en diciembre de 1952. Y pocos años después en el marco de la Ronda Tokyo, aparentemente se elaboró un acuerdo específico sobre frutas tropicales y materias primas de cuyo destino poco sabemos.¹¹

A results de la reunión de Presidentes celebrada en octubre de 1989, se firmaron varios entendimientos ocupándose tres de ellos, de temas financieros y comerciales.

Por "entendimiento" debemos interpretar simples manifestaciones de buena voluntad, pues para que fuesen Tratados Internacionales requerirán respetar las disposiciones constitucionales sobre la materia (artículos 89 y 73).

Aun no se preveían los llamados "Acuerdos Intersecretariales" que la Ley de Tratados de 1992 incorpora y cuya constitucionalidad es dudosa.

Como fuere resultaba evidente la pertinencia de establecer un marco legal a las relaciones comerciales bilaterales.

El entorno mundial y la situación interna prevalente en el quinquenio 1985-1990, cobijaron la idea de buscar salidas por una parte a los problemas del momento y por otra, adelantarse a los futuros y lanzar a México a ocupar una posición destacada en lo que se suponía, iba a suceder.

A principios de 1990, el Presidente de la República solicitó al Senado llevar a cabo una consulta a través de un Foro Nacional, sobre si nuestra política comercial era adecuada o habría que modificarla, para promover los intereses de México en el exterior.

11 "U.S. México signs Free Trade Agreement in 35 years" Foreign Agricultural "march 13, 1978", U.S. México signs Commodity Pact, The Journal of Commerce New York, December 5, 1977.

En abril de 1990 dicho Foro se inició en la Ciudad de México y se continuó posteriormente en las ciudades de Puebla, Mérida, Mazatlán, Monterrey y Guadalajara, habiéndose analizado respectivamente, los temas de “Retos y Oportunidades del Entorno Internacional: México y el GATT”, “Las Relaciones Comerciales de México con los países de América Latina y El Caribe; con los países de Asia y África, con los países de la Cuenca del Pacífico, con los de América del Norte y con los de Europa.

En las conclusiones encontramos que bajo los números 28 y 41 se recomienda respectivamente “Negociar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y negociar un Acuerdo con los países de la Comunidad Económica Europea y con los de la Asociación Europea de Libre Comercio”.

A resultados de lo anterior se dieron los pasos necesarios para que el presidente de México solicitase formalmente de su homólogo norteamericano, el inicio de pláticas formales para la negociación y eventualmente firma de un TLC entre ambos países.

Recibida que fue la petición, George Bush la planteó ante su Congreso para conocer si existía alguna oposición expresa para este propósito y además solicitó que se autorizase el sistema de la Vía Rápida o Fast Track como se le llama, a fin de asegurar que al momento en que el Poder Legislativo examinase el Tratado, no se perdiese en discusiones bizantinas en cada uno de los preceptos, en donde la defensa del interés personal del legislador, está por encima del nacional que representa el Tratado.

Conforme a la Constitución norteamericana, la materia comercial es facultad expresa del Congreso según el artículo 8o. , párrafo 4o. y solamente mediante delegación expresa, puede el Ejecutivo ocuparse de un asunto que signifique modificación arancelaria en los tratados mercantiles internacionales.

La aprobación del sistema del Fast Track creado en la Ley de Comercio de 1974 (secciones 2437 y 2435) era vital para el éxito de la empresa.

La autorización se obtuvo después de una ardua campaña de convencimiento al Congreso Norteamericano, en donde ciertos sectores sobre todo laborales, efectuaron una oposición al TLC que si bien no fue muy numerosa, estuvo muy bien organizada y contó con abundantes recursos en los que sin duda estuvieron presentes intereses de terceros países que vieron amenazados sus negocios, de salir adelante el tratado.

Vale ahora preguntarnos de qué manera se organizaron los sectores públicos y privados para encarar el reto y cuales fueron los problemas que tuvieron el carácter de prioritarios así como cuales los elementos jurídicos que debieron considerarse para tener un éxito cabal en la empresa.

III. El TLC, su Negociación y la Participación del Sector Privado

Conforme lo proclamado públicamente por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, se buscó: a) incrementar nuestra competitividad internacional, b) asegurar el acceso de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, con quien realizamos el 70% de nuestro comercio exterior, c) estar en posibilidad de captar mayores flujos financieros, de inversión y de crédito que generen empleos y financien el desarrollo, d) tener acceso a los últimos avances tecnológicos y e) incorporar el mayor número de empresas posibles a las actividades de exportación.

Desde luego que estos fines encierran necesariamente una serie de acciones como son buscar la eliminación de barreras arancelarias y la disminución máxima posible de las no arancelarias, el fortalecimiento a largo plazo de las transacciones comerciales; la creación de normas objetivas y justas en la persecución de las prácticas desleales de comercio y la creación de mecanismos idóneos en la solución de controversias y otros más, que al fin de cuentas generen un mayor comercio entre las partes sin dañar las relaciones con los demás países.

Pocos meses antes que se iniciasen las pláticas formales (12 de junio de 1991), Canadá decidió participar también pese a que tenía en vigor uno bilateral con EU desde 1989.

La Presencia del Sector Privado

Todo el equipo oficial nada podría hacer sin el concurso del sector productivo empresarial, por lo que fue necesario establecer un Foro Magno en el seno del Consejo Coordinador Empresarial que reúne a todos los organismos cúpula del mismo (CONCAMIN) Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (COPARMEX), Confederación Patronal de la República Mexicana, Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Consejo Nacional Agropecuario.

Para tener la representación absoluta y conocer la voz del sector privado se invitó a formar parte a las entidades especializadas en Comercio Exterior tales como el CEMAI. La Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, el Consejo Nacional de Comercio Exterior, la Cámara de Comercio México-Estados Unidos y Cámara Internacional de Comercio en su capítulo mexicano.

En virtud de que la vocación de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) es mucho más amplia que el Tratado en sí, se estableció una unidad de apoyo dentro de la misma al TLC, que permite recoger las inquietudes de los empresarios, elevarlas a las autoridades, representarlos a efectos de servirles de vocero autorizado, preparar estudios, apoyarlos en su elaboración y en fin promover la participación real y efectiva de los mismos en todo el proceso.

La organización de esta unidad es muy sencilla, pues se designó a un coordinador general, a un director ejecutivo y a seis coordinadores sectoriales o sean de agricultura y pecuario, industrial, comercio y servicios, servicios financieros subdivididos en bancos, seguros y casas de bolsa.

Se apoyó además en el Centro de Estudios del Sector Privado, en una oficina de abogados consultores especializados en Washington, D. C., y en un grupo de asesores jurídicos mexicanos.

La flexibilidad de la unidad es total, por lo que su capacidad de respuesta es inmediata.

Debo añadir que salvo la planta secretarial y técnica, la participación de todos los que conforman la COECE, es honoraria.

Brevemente consignaré que la estrategia trazada en COECE, fue simple y realista.

Se partió del hecho de que pocas personas estaban familiarizadas con el concepto de una zona de libre comercio; que en principio el sector industrial se mostraba renuente a ver con simpatía el acuerdo y que no se contaba con un equipo de trabajo para hacer frente a tal empresa.

Así se dividió el quehacer en tres etapas:

- a) Prenegociación.
- b) Negociación-asesoría.
- c) Implementación y seguimiento.

Se acudió repetidamente a los centros de opinión tanto en la Ciudad de México como a las principales ciudades del interior y aún las norteamericanas con alta población latina.

Durante la negociación también el sector privado estuvo presente a través de la ficción del “cuarto de junto”.

Se concluyó en dieciocho meses y se obtuvo un amplio documento (2,600 páginas, entre texto y anexos), en donde las excepciones, apéndices y aclaraciones juegan un papel muy importante.

Estamos pasando ya el sexto año, por lo que es necesario evaluar sus resultados, hacia dentro y hacia fuera.

En la CONCAMIN llevamos a cabo a mediados del año pasado, varias encuestas para evaluar el TLC; una fue directa a los asociados y la otra a los diecinueve coordinadores de las correspondientes mesas.¹²

Las respuestas en un promedio elevado, fue en el sentido siguiente:

1. La mayor parte, un 80%, estaba satisfecho y las cosas marchaban bien.
2. Un grupo menor manifestó que no había mejorado notablemente.
3. Otro grupo menor también dijo que no estaba satisfecho con el TLC y a pregunta expresa sobre la causa, se fraccionó la respuesta en dos:
 - a) Porque el Gobierno no había cumplido con sus ofertas.
 - b) Porque los sectores afectados no habían tomado las medidas que les correspondían.
4. Un sector, el fabricante de maquinaria de pequeña y mediana industria informó que les había ido muy mal y habían desaparecido muchas empresas.

Se pueden hacer muchas consideraciones y se deben de analizar también efectos indirectos y laterales del Tratado; falta saber quien lo va a llevar a cabo y sobre todo quien lo coordinará.

La metodología es fundamental pues se debe diferenciar entre la evaluación "ideológica" de la "objetiva" si se quiere obtener un resultado verás.

Esto de ninguna manera riñe con escuchar a los críticos por razones ideológicas; es necesario pero siempre y cuando se hagan de buena fe.

A mi ver, esta investigación evaluatoria es de gran oportunidad pues ahora que estamos negociando el Acuerdo Europeo, debemos aprender que se hizo con tino, y que no conviene hacer, así como buscar con base en la experiencia, el camino para lograr éxito.

Por último, en cuanto a la aplicación del Tratado, darle seguimiento a los 24 comités o grupos de trabajo, es fundamental.

El TLC no concluyó el día 1o. de enero de 1994, ahí realmente fue cuando empezó.

IV. ¿Qué nos Presenta el Futuro?

Negociaciones en Proceso

Hemos venido negociando acuerdos comerciales con varios países de Centro-América, Sud-América y se ha intentado, en vano con el Mercosur, presentándose dos serios problemas:

12 13 de julio de 1998.

1. No haber manejado oportunamente el Art. 44 de ALADI.

2. La posición de Brasil.

En lo tocante al primero que se refiere a la cláusula de nación más favorecida, diversas personas lo advertimos oportunamente pero no se atendió al llamado.

Aparentemente ya fue superado a través del Protocolo de aplicación del Art. 44, firmado en Cartagena, el 13 de junio de 1994.¹³

Por lo tocante al segundo, se refiere a una actitud de antipatía y celos manifiestos por el Gobierno de Brasil y al grado que se negó a renovar las preferencias entre ambos países, pese a que sus socios del Mercosur lo hicieron.

Seguramente el reciente viaje del Presidente Ernesto Zedillo a Brasil, haya servido para mejorar la situación.

Del resto de los Tratados es previsible que en el curso de los siguientes meses concluya la negociación del referente a Israel, posiblemente los del "Triángulo del Norte" y Panamá. Los sudamericanos se han frenado un tanto y los de Belice y Trinidad-Tobago están iniciándose.

En suma: tenemos en vigor siete Acuerdos¹⁴ y cinco en puerta.

V. Me Ocuparé Ahora de la Unión Europea y México

La vinculación entre nuestro país y algunos países europeos es antigua y su presencia, por razones de todos conocida, ha sido constante, no sin contratiempos pasajeros.

Esta presencia ha sido en diversos campos entre ellos el financiero, el industrial y el comercial pero no se ha manifestado pareja en ellos.

Algunos datos y notas sobre el comercio recíproco de ambas entidades.

El comercio bilateral entre México y la UE.

- La UE es segundo cliente y proveedor de México, sólo superado por EEUU.
- Como cliente, su participación en las exportaciones totales mexicanas se redujo de alrededor del 10% a finales de los años 80 a 3.7% en 1996.

13 Véase Rodolfo Cruz Miramontes: "La cláusula de la nación más favorecida y su adecuación al TLC en el Marco de Aladi", un homenaje a Don César Sepúlveda, UNAM, México, 1995, pp. 103 a 115.

14 Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia, Canadá y Estados Unidos.

- Las manufacturas representan cerca del 60% de esas exportaciones, el petróleo contribuye con 26%, y el resto son productos mineros y agrícolas.
- Las importaciones procedentes de la UE representaron a fines de los años 80 alrededor del 15% del total de las importaciones mexicanas. Ahora son un 8.7%.
- En 1995 las importaciones totales cayeron en 8.7% en tanto que las procedentes de EEUU lo hicieron en sólo el 1.2%. Las originadas en la UE se redujeron en 26%. En 1996 las importaciones totales y las procedentes de Estados Unidos se incrementaron en 23%. Las provenientes de la UE crecieron 15%.
- Mientras que las exportaciones mexicanas al mundo aumentaron 30.8% en 1995 y 20.4% en 1996, las dirigidas a la UE crecieron en sólo 19.5% y 5.4%, respectivamente.
- Como se aprecia, la evolución del comercio ha sido decreciente en los últimos años; de haber representado el 21% del total de nuestras exportaciones en 1982, las ventas en el primer semestre conforme a las cifras preliminares, sólo significan el 3.2% de las ventas totales de México.

Las barreras al comercio recíproco entre México y la UE.

- Las exportaciones mexicanas se ven discriminadas por un tratamiento más favorable que la UE otorga a cerca de 110 países.
- Este mismo problema lo enfrentan los exportadores de la UE a México respecto a los proveedores de países con los que México tiene en vigor tratados comerciales diversos.
- Además de mayores aranceles, México enfrenta restricciones cuantitativas para algunos productos de su interés, así como medidas fito y zoosanitarias que afectan sus exportaciones.

En contraste con la relación jurídicamente descuidada con los Estados Unidos, la mantenida con Europa Comunitaria pese a su menor valor y volumen, si ha estado sujeta a un marco legal que se ha ido ampliando y mejorando aunque en fecha reciente..

En 1975 la CEE y México firmaron un acuerdo global de cooperación económica a través del cual se otorgaban mutuamente el trato NMF y se comprometieron a efectuar una mayor cooperación económica, incluyendo el incremento del comercio bilateral a través de proyectos concretos.

Fue sustituido en 1991 por el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado en Luxemburgo el 29 de abril, que contiene elementos de cooperación económica en los ámbitos de la indus-

tria, propiedad intelectual, transferencia de tecnología, agroindustria, piscicultura y pesca, planificación energética y uso racional de la energía, protección al medio ambiente, minería, tecnología de la información así como de otros.

Estos son los antecedentes del “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación” firmado en Bruselas el 8 de diciembre de 1997 por los ministros de relaciones exteriores de los 15 miembros de la UE, el vicepresidente de la Comisión Europea y los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial de México, encontrándose sujeto a aprobación y ratificación por los parlamentos de los miembros y de la propia UE y por el Senado Mexicano.

Recientemente, el pasado 6 de mayo fue aprobado por el Parlamento de la Europa Comunitaria.

Existen varias declaraciones y pronunciamientos con su relativa importancia como por ejemplo la Declaración del 2 de mayo de 1995 que han servido de antesala a los Tratados Internacionales que hemos enumerado y forman parte del andamiaje jurídico del mismo.

De forma breve y general me referiré ahora a los tres acuerdos comprendidos en el del 8 de diciembre de 1997 o Acuerdo Global.

¿En qué consisten dichos instrumentos?

Acuerdo Global.

Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación que cubre diversas áreas de acción que son:

1) **ECONÓMICA:** En ella podemos a la vez distinguir lo comercial de lo financiero pues se ocupa de lo relativo al acceso a mercado y por ello de los aranceles y de las barreras no arancelarias, de las reglas de origen, de las normas y reglas de comercio, compras de gobierno, así como por otra parte de movimientos de capital y pago, inversión, propiedad intelectual, servicios y reglas de competencia.

Asimismo se incluyen temas vinculados estrechamente con los anteriores y demás pertinentes para su debida operación como son las medidas antidumping y compensatorias, las salvaguardas, las demás prácticas de comercio, la cobertura y los períodos transitorios y el asunto de la solución de controversias.

2) **POLÍTICA:** Esta sección obedece a un acuerdo general que pretende institucionalizar los contactos oficiales entre entidades políticas o privadas que aborden temas de preocupación o interés común, para lo cual formula una especie de declaración de principios.

Es pertinente mencionar que el tema en sí ha resultado espinoso y difícil de tratar.

De inicio hubo un rechazo a la idea de formalizar algo que parecía una tutela europea sobre la vida política nuestra y así lo manifestamos con precisión a nuestras autoridades.

Bastante tenemos con los problemas constantes que nos provocan la actitud de nuestros vecinos del norte en su tradicional papel de “policías del mundo”, de sus certificaciones de buena conducta y demás para ahora echarnos encima a los europeos.

Desde luego que no estamos en contra del respeto a los principios básicos del derecho y de los derechos fundamentales del hombre, nuestra Constitución Política da buena cuenta de ello.

En repetidas ocasiones se ha hecho clara ratificación de esta convicción, a partir de la entrevista que el Ejecutivo hiciera a la sede de la CCE el día 2 de febrero de 1990; o bien en el marco del mecanismo de cooperación política europea de la CCE y en el acuerdo del 26 de abril de 1991; en las visitas de congresistas mexicanos representantes de la Comisión de Derechos Humanos al Parlamento Europeo los días 3 y 8 de diciembre de 1995 y por último, en la “Declaración Interparlamentaria sobre Cooperación y Diálogo Político” pronunciada en el Parlamento Europeo y el Congreso Mexicano el 26 de noviembre de 1997.

Si como hasta ahora ha sucedido, se incluyen temas como el trato debido a los inmigrantes y refugiados, protección al medio ambiente, combate al tráfico de drogas, las relaciones con Cuba y el repudio a la “Ley Helms-Burton”, la promoción del desarrollo social y económico de América Central, no tenemos ninguna objeción.

El problema puede acotarse con una definición clara y precisa del tema y sobre todo de la esencia de la susodicha “cláusula democrática”.

Con preocupación, alarma y no sin desagrado, vemos como en términos generales, hay una impresión falsa sobre México y su condición de país independiente; lamentablemente trasciende sólo en sus aspectos folklóricos o lo que es peor en su deterioro, incluyendo a las etnias indígenas agudizado por el tema de Chiapas.

Para muestra consignamos lo siguiente:

No es comprensible que quien se ostentase como embajador (por su rango diplomático) y jefe de la delegación de la Comisión Europea en México, haya manifestado a propósito de los vínculos México-Unión Europea que:

“...México es un país de múltiples pertenencias. En primer lugar forma parte de América Latina pero su identidad está en gran medida condicionada por su estrecha y cada vez más intensa asociación con América del Norte” (énfasis añadido).¹⁵

15 Jaques Lecomte, “Las Relaciones entre la Unión Europea y México: Tres generaciones de acuerdos y cooperación”, La Unión Europea. Una nueva relación política y económica, Instituto de Relaciones Europea-Latinoamericanas, Madrid, 1997, p. 25.

No es pues confiable un interlocutor que dude de la identidad de un país, por sus vínculos con sus vecinos. Si así fuera, ¿cuál sería la de Francia o la de Suiza, pongamos por ejemplo?

Esto sirve para aclarar frente a los negociadores europeos y enfatizar frente a los nuestros, que no es vana nuestra inquietud por la petición europea de la inclusión de la susodicha cláusula.

Si el texto negociado se interpreta de la manera dicha en párrafos anteriores vale; si no habrá que redactarlo de nuevo. Actualmente reza así:

“Artículo 1

Fundamento del Acuerdo.

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la declaración universal de los derechos humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo”.

3) DE COOPERACIÓN: Se refiere a la mutua conveniencia de apoyarse en la transmisión mutua y retroalimentación de información e ideas en más de 30 sectores económicos importantes.

ACUERDO INTERINO.—Existe un Acuerdo Interino que se desprende del global y tal como se requiere, se ocupará de todos los aspectos de comercio y materias afines como se ha relatado.

A este propósito se firmó el acuerdo específico que fuera aprobado por la Cámara de Senadores el día 23 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial el día veintiuno de mayo siguiente.

El canje de notas respectivas se efectuó en Bruselas el veintiséis de mayo y en México, el treinta de junio, por lo que se promulgó formalmente el día veinte de julio posterior.

Con base en este acuerdo se iniciaron las negociaciones en el seno del Consejo Conjunto previsto en los artículos 7, 8 y del citado Interino, formado con representantes del gobierno mexicano y de la Comisión y del Consejo Europeos, cuya presidencia será ejercida alternativamente por las partes en cuestión; desde luego la UE es una de ellas sin importar que se componga de representantes de dos de sus órganos.

Se acordó ya un calendario y se ha celebrado una junta informal previa en la ciudad de México y cuatro rondas de negociación, una en dicha ciudad, dos en Bruselas y una más en México.

El sector privado ha seguido el mismo patrón que en los acuerdos anteriores, esto es, se han llevado a cabo consultas con los sectores involucrados, se prepararon monografías conteniendo las posiciones de los sectores y subsectores y se comenzó a actuar a través de la Coordinadora Empresarial en Comercio Exterior (COECE), tanto en el momento de las consultas como durante las pasadas rondas a través del ya conocido “cuarto de junto”.

La negociación será mucho más compleja que la del TLCAN y las demás conocidas hasta ahora.

Insistentemente hemos comentado la existencia de un andamiaje legal y económico bien complejo en donde están presentes acuerdos de hace cuarenta y nueve años y otros de hace apenas cinco.

Asimismo están quince estados de los más importantes del planeta y la Unión Europea como un todo.

También tenemos que considerar los acuerdos de preferencias comerciales, a los países caribeños, africanos y asiáticos que fueron colonias en el pasado y ahora son preferidos de los europeos ex-metrópolis mediante los acuerdos de Yaundé y de Lome que ya suman cuatro.

C) LA DECLARACIÓN CONJUNTA: Habiendo explicado ya que en el seno de la Europa Comunitaria existen temas que son competencia de la Comunidad y otros quedan reservados a cada miembro, la Declaración se ocupa de éstos, tales como los movimientos de capital y pagos, propiedad intelectual, comercio de servicios y otros.

Este documento ya fue suscrito y formalizado desde el día 8 de diciembre de 1997.

Para concluir el presente ensayo, tocaremos sólo en lo pertinente, algunos aspectos jurídicos de la negociación y los temas de preocupación mayor del sector privado a ella.

1. De inicio diremos que contrario de lo que sucedió con el TLCAN, el Acuerdo tendrá el carácter formal de tratado internacional como lo establece la Convención de Viena sobre los mismos, por lo que será negociado por los Poderes Ejecutivos en su caso, o por quien tiene las facultades para actuar como es la Comisión Europea según la materia y la mecánica acordada y serán aprobados por los respectivos Poderes Legislativos, salvo el anterior por no requerirlo al contener asuntos comunitarios.

Su fuerza legal será pues indudable y no se presentará el caso de los “acuerdos ejecutivos” tal como sucedió con los Estados Unidos.

2. A imagen del citado TLCAN el sector privado ha pedido que se nos trate como país en desarrollo.

En los acuerdos que nuestro país celebró con anterioridad que describimos líneas atrás, la CCE nos reconoció expresamente tal condición. Así tenemos que:

A. En el Acuerdo Marco de Cooperación del 15 de julio de 1975, aparece un artículo 1 que a la letra dice:

“Las partes contratantes están decididas a desarrollar su intercambio comercial para su beneficio mutuo, para lo cual establecerán y promoverán una cooperación comercial y económica en todos los sectores de interés para ambas partes a fin de contribuir a su progreso económico y social y al equilibrio de su intercambio recíproco al nivel más elevado posible, teniendo en cuenta la situación especial de México como país en desarrollo”.

Al fin del citado documento, en el anexo II se refrenda esta posición, al consignar que la UE, se comprometerá a tomar en cuenta las peticiones de México para que incluyan otros productos de su interés o mejoren los que ya están en el SGP autónomo del 1o. de julio de 1971.

B. El siguiente acuerdo que ya mencionamos o sea el “Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos” del 26 de abril de 1991, contiene disposiciones semejantes como son:

I. En el preámbulo se establece:

“Habida cuenta de las diferencias reconocidas en el desarrollo económico de las partes”.

Lo que da entrada al primer artículo que consigna:

“Artículo I

Ambas partes se comprometen a dar un renovado impulso a su relación. Para alcanzar este objetivo fundamental, están decididos a fomentar en particular el desarrollo de su cooperación en materia de comercio, inversiones, finanzas y tecnología teniendo en cuenta la situación especial de México como país en desarrollo”.

Existe y ha existido sin lugar a dudas un absoluto y pleno reconocimiento a la situación real de México como país en desarrollo.

En el Acuerdo más reciente ya no se incluye una mención expresa y precisa como en los anteriores; sólo se menciona que se tomarán en cuenta la sensibilidad de determinados productos y sectores de servicios (Arts. 2o. y 4o. del Acuerdo Interino y el general o marco).

Queremos suponer que la disparidad de las economías que anteriormente daba pie al tratamiento particular mencionado expresamente reconocida, se substituye ahora por la mención de la sensibilidad.

A efectos de evitar dudas o malos entendidos, la CONCAMIN manifestó expresamente por escrito a la SECOFI, su preocupación por varios temas de fondo que constituyen una toma de posición, tal como sucedió con el TLCAN en su momento oportuno.

Las negociaciones han caminado con su propia velocidad y se ha evidenciado la complejidad y la forma distinta de actuar.

La COECE ha estado trabajando de la misma forma que en las demás negociaciones y así se cuenta con las Mesas de:

- Acceso a Mercado
- Compras de Gobierno
- Reglas de Origen
- Servicios
- Normas
- Agricultura
- Servicios Financieros
- Propiedad Intelectual
- Inversión
- Solución de Controversias
- Prácticas Desleales

El propósito perseguido por la UE, es lograr un acceso a mercado, la paridad en las desgravaciones arancelarias a la del TLCAN y proteger sus inversiones de la mejor manera.

La postura de nuestros negociadores y conforme las peticiones del sector privado, es buscar plazos más largos, a los pretendidos por los europeos del 2000 y 2003. Queremos adicionalmente tener al 2005 un plazo "C", o sea mucho mayor.

Se está a la mitad del camino y se ha empezado a tocar la médula de los temas propios de un acuerdo comercial.

Se ha insistido por México que los aranceles deben ir vinculados estrechamente a las reglas de origen y a las normas técnicas, sanitarias y fito-zoosanitarias.

En mi opinión sin desconocer la importancia de los aranceles, deberán regularse las barreras no arancelarias de lo que los europeos son muy hábiles para maquillarlas. Asimismo los subsidios que son múltiples, sobre todo en los productos del campo.

Prácticamente la mayor parte de los demás temas están regulados por la OMC de la que todos los países de la UE y México forman parte; por lo tanto es un piso lógico para mejorarlo.

En contra se tiene el hecho de que en breve se abrirán en la OMC, las negociaciones del milenio como las llaman y esto condiciona que los temas que resulten comunes, se guardarán las posiciones para soltarlas en las multilaterales.

Esto significa otro grado de dificultad pero la pertinencia del Acuerdo, es evidente, por lo que los esfuerzos que signifique, valen la pena hacerlos.

La oportunidad es ahora lo que no significa desde luego que se tenga que aceptar cualquier tipo de acuerdo.

Si bien es cierto que la posición de México es única en nuestro Continente y que varios países desearían estar en nuestro lugar como Chile y Brasil, debemos de lograr un buen Tratado.

Hemos insistido desde el inicio de las pláticas que el tiempo para concluirlo no cuenta, lo que vale es la calidad del acuerdo.

Tanto este Tratado, como todos que ahora conforman la nueva política de apertura de nuestras relaciones comerciales internacionales, exigen una adecuación de la infraestructura general del país, que deberá estar acorde con un programa de desarrollo industrial para el comercio exterior.

Consideramos el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior de 1996, es un avance en el sentido correcto, pero aún insuficiente, que debe ser mejorado en los siguientes aspectos principales:

- Lograr una adecuada coordinación de objetivos, instrumentos y programas entre las diversas dependencias de la Administración Pública en sus tres niveles.
- Descentralizar la política industrial para propiciar el desarrollo regional y ubicar los programas e instrumentos mas cerca de los usuarios.
- Resolver la falta de financiamiento, la fragilidad de la banca comercial y la persistencia de altas tasas de interés real que inhiben la competitividad y los nuevos proyectos de inversión.

- Lograr una verdadera Reforma Fiscal Integral que promueva la inversión y el ahorro amplíe la base del contribuyente.
- Modernizar el marco jurídico, con el ánimo de adecuarlo al nuevo contexto de globalización y reducir el costo de hacer negocios.
- Establecer dicha política de Competitividad Industrial al largo plazo y con la participación de los actores económicos en su diseño.¹⁶

Estamos convencidos del papel tan destacado que México debe jugar en el futuro; los acontecimientos actuales lo acreditan.

Por ello debemos actuar con decisión y claridad de pensamiento, con una sola meta: lograr lo mejor para México y para nosotros, los mexicanos.

¹⁶ El lineamiento anterior es una aportación del Lic. René Espinosa.