

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE
BARCELONA**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y Derecho Público

**LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA
POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA: A LA LUZ DE SUS
OBJETIVOS, CONTENIDOS Y TENDENCIAS**

**Tesis presentada para aspirar al título de Doctor en Ciencia
Política por:**

LUIS ENRIQUE HERRERA MARTÍNEZ

**Realizada bajo la dirección del Dr. Albert Galinsoga Jordá
Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de
Lleida y la tutoría del Dr. Joaquím M. Molins López Rodó Catedrático
de ciencia política de la UAB**

Diciembre de 2004 Barcelona, España

*A Dios por su infinita bondad,
a mis padres por su estímulo y cariño,
a mi esposa por su ayuda, apoyo y paciencia.*

"El que no da, nada tiene derecho a pedir"

L.E.H.M.

ÍNDICE GENERAL

	página
ABREVIATURAS	I
PREÁMBULO	V
INTRODUCCIÓN	VIII
OBJETO DE LA TESIS	X
DELIMITACIÓN DEL TRABAJO	XI
MÉTODO DE LA TESIS	XIV
SISTEMÁTICA DEL TRABAJO	XV
FUENTES DE CONOCIMIENTO Y DOCUMENTACIÓN	XX

CAPÍTULO PRIMERO

EL COMERCIO MUNDIAL: GLOBALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

I.- El contexto del comercio mundial: una visión contemporánea	1
1.- Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en todos los ámbitos de la vida.....	5
A.- Los Estados	9
B.- Los mercados	13
C.- Las empresas	16
D.- Los servicios	19
2.- El proceso de globalización: fenómeno de fin de siglo.....	23
3.- La integración económica: origen y evolución.....	29
A.- Definición de integración económica.....	29
B.- Origen y evolución de la integración económica.....	30

C.- Desarrollo de la integración económica y experiencias contemporáneas.	32
D.- Tipología de la integración económica.....	35
E.- Un intento de síntesis de los tres procesos de integración más importantes	40
a.- La integración económica y política en Europa.....	41
b.- La integración económica en América.....	43
c.- La integración económica en Asia.....	56
4.- México y la integración económica.....	62

II.- El régimen jurídico del comercio mundial: El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

1.- El GATT: Antecedentes históricos.....	69
2.- El GATT: un acuerdo provisional.....	72
3.- Objetivos del Acuerdo General	78
4.- Principios fundamentales del GATT	81
5.- Otros principios menores	91
6.- Estructura orgánica del GATT	99
A.- Las Partes Contratantes	99
B.- Consejo de Representantes	104
C.- Comités	105
D.- Los Grupos Consultivos y de Trabajo	108
E.- La Secretaría y el Director General	109
7.- México y el GATT	111

III.- El vigente régimen jurídico del comercio internacional: La Organización Mundial del Comercio (OMC)

1.- La voluntad de reforzar el sistema GATT.....	114
A.- El nuevo GATT de 1994	117
B.- La Organización Mundial del Comercio: Antecedentes	123
2.- Razones para la creación de la OMC	126
3.- Ventajas e inconvenientes para una OMC	131
4.- Objetivos de la OMC	136
5.- Los principios de la OMC y sus limitaciones.....	140
A.- Los principios de la OMC.....	140
B.- Excepciones	152
6.- Funciones de la OMC.....	154
7.- Miembros de la OMC	155
8.- Estructura institucional	159
A.- Órganos principales	160
B.- Órganos subsidiarios	166
9.- México y la OMC.....	167

CAPÍTULO SEGUNDO

ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLITICA COMERCIAL DE MEXICO

I.- La política comercial de México: Cuestiones conceptuales y antecedentes históricos

1.- La política comercial: conceptos fundamentales.....	173
2.- Instrumentos de la política comercial en general.....	177
3.- Antecedentes históricos del comercio exterior de México.....	181

A.- La época colonial: feudalismo con rasgos mercantilistas.....	182
B.- El México independiente y el tránsito al liberalismo (1821-1887).....	184
C.- El inicio del comercio de México con Estados Unidos.....	186
D.- El Porfiriato: consolidación del liberalismo independiente.....	188
E.- El comercio exterior durante la revolución mexicana y los primeros gobiernos revolucionarios (1910-1940).....	190
II.- La política comercial mexicana: Visión contemporánea de esta política ...	192
1.- Las grandes etapas de la política comercial mexicana (1940 a 1982 y 1982 a 2000).....	196
A.- La época proteccionista de la política comercial mexicana: El periodo del gran proceso del desarrollo estabilizador (1956-1971).....	197
B.- El periodo de expansión económica y el aumento de la protección co- mercial: el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1972-1976).....	200
C.- Época de la abundancia petrolera y las múltiples devaluaciones: El periodo de José López Portillo (1977-1982).....	204
D.- Instrumentos utilizados durante el programa de la industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982).....	207
2.- La apertura comercial de México, el cambio estructural, el ingreso al GATT y la adecuación al NAFTA (1982-1999).....	213
A.- De la transformación mundial a la transformación de la política comercial mexicana: contexto general en las décadas 1980 a 2000	214
B.- El contexto nacional en su conjunto: estabilización, ajuste y cambio estructural (1982-1999)	215
C.- La apertura comercial de México al exterior (1982-1993).....	221
a) Presiones externas para la apertura de México al exterior.....	222
b) Presiones y argumentos internos para la apertura comercial de México.....	224
3.- Instrumentos para la aplicación de la apertura comercial de México (1982- 1993).....	226

III.- Periodos presidenciales comprendidos en esta etapa de apertura comercial

1.- Inicio del proceso de apertura comercial: El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).....	228
2.- Instrumentalización de la apertura comercial y el ALCAN: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	236
A.- El programa económico de Salinas de Gortari: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) de diciembre de 1988.....	237
B.- Aplicación de la política comercial de Carlos Salinas de Gortari: dos etapas	243
a) Primera etapa: apertura unilateral de la economía mexicana.....	244
b) Segunda etapa: las políticas de cambio estructural interno llevadas a cabo por esta administración.....	245
b.1) Razones internas para el libre comercio.....	245
b.2) Razones internacionales para el libre comercio.....	257
3.- Estabilidad de la apertura comercial, continuismo y Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea: El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).....	262
A.- La recuperación económica por medio del comercio exterior.....	264
B.- La política y el comercio exterior de México hacia América latina en el sexenio zedillista	266
C.- La relación político-diplomática México-América Latina.....	267
D.- Las relaciones comerciales México-América latina	272

CAPÍTULO TERCERO

LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA: LAS RELACIONES DE MÉXICO CON EL MUNDO

I.- Las relaciones de México con el mundo: zonas económicas importantes para el desarrollo comercial de México

1.- El establecimiento de la liberalización comercial mexicana: zonas económicas importantes para México.....	276
---	-----

2.- Las relaciones de México con el mundo: institucionalización de la diversificación comercial.....	277
A.- Actuaciones internacionales de México para su inserción en la economía mundial.....	282
a) Zonas económicas de importancia para México.....	283
b) Los acuerdos de libre comercio concluidos por México.....	285
3.- Contenido y estructura de los tratados de libre comercio concluidos por México.....	287
A.- Comparación del modelo de diversos acuerdos de libre comercio.....	291
B.- Explicación de los esquemas.....	293
II.- Los Acuerdos de libre comercio concluidos por México.....	296
1.- Los Acuerdos de Libre Comercio: generalidades.....	297
2.- Acuerdo de Libre Comercio con Chile.....	300
3.- Acuerdo de Libre Comercio del G-3.....	305
4.- Acuerdo de Libre Comercio con Bolivia.....	308
5.- Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica.....	310
6.- Acuerdo de Libre Comercio con Nicaragua.....	313
7.- Acuerdo de Libre Comercio con Israel.....	314
8.- Acuerdo de Complementación Económica con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).....	317
A.- Cronología y racionalidad del Tratado.....	320
B.- Resultados de la negociación.....	320
9.- Acuerdo de Libre Comercio con el Triángulo del Norte.....	323
A.- Racionalidad del Tratado.....	324
B.- Resultados de la negociación.....	325

III.- Acuerdos de Libre Comercio celebrados por México con elementos comunes

1.- Objetivos comunes.....	326
2.- Las cláusulas en los acuerdos de libre comercio.....	330
3.- La cláusula de acceso.....	332
A.- Fórmula simple.....	334
B.- Fórmula NAFTA.....	336
4.- Algunas cláusulas comunes a todos los acuerdos de libre comercio concluidos por México.....	340

IV.- Administración de los tratados: Instituciones establecidas en los Acuerdos de libre comercio celebrados por México

1.- La Comisión Administradora o Comisión de Libre Comercio.....	347
2.- El Secretariado.....	354
3.- Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo.....	356

V.- La Solución de Controversias en los Tratados de Libre Comercio concluidos por México

1.- El mecanismo de solución de controversias de la OMC.....	361
2.- La solución de controversias en los acuerdos de libre comercio.....	364
A.- Aspectos generales.....	366
B.- Fases del procedimiento.....	368
3.- Procedimiento ante los Paneles arbitrales: tercera fase.....	375
A.- Constitución del Panel.....	376
B.- Procedimiento ante un Panel arbitral.....	384
C.- Principios del procedimiento.....	389
D.- Funcionamiento del Panel arbitral.....	391
E.- Cumplimiento del Informe Final de los Paneles arbitrales.....	397
F.- Órganos auxiliares de los Paneles arbitrales.....	401

G.- Interpretación del Tratado ante instancias judiciales y administrativas internas.....	402
H.- Medios alternativos para la solución de controversias.....	403

CAPÍTULO CUARTO

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: ANTECEDENTES, NEGOCIACIÓN, CONCLUSIÓN Y CONTENIDO

I.- Antecedentes.....	406
1.- Relaciones comerciales Estados Unidos-Canadá	407
2.- Relaciones comerciales Estados Unidos-México	414
3.- Relaciones comerciales México-Canadá	423
4.- Indicadores económicos políticos y sociales de los tres países	427
II.- Inicio, negociación y conclusión del Tratado de Libre Comercio (TLCAN)	
1.- Inicio de la negociación del tratado de libre comercio	437
2.- Razones para la constitución del tratado de libre comercio	438
A.- Objetivos de EE.UU. en el TLCAN.....	440
B.- Objetivos de Canadá en el TLCAN.....	443
C.- Objetivos de México en el TLCAN.....	445
3.- Actuaciones fundamentales para la celebración del TLCAN.....	448
III.- Proceso negociador en el Tratado de Libre Comercio	454
1.- Proceso de negociación interno	455
A.- Estados Unidos	455
B.- México	471
2.- Proceso de negociación externo	487

3.-Los acuerdos Suplementarios al TLCAN en materia laboral y medioambiental.....	499
IV.- El TLCAN: Naturaleza, estructura y contenido.....	501
1.- Naturaleza y características del tratado	501
2.- Estructura del tratado de libre comercio	503
3.- Cláusula de adhesión en el tratado de libre comercio	506
4.- Materias e instituciones establecidas en el Tratado de Libre Comercio.....	510
A.- Objetivos del Tratado de Libre Comercio	511
B.- Aspectos destacados en el Tratado de Libre Comercio: materias objeto de regulación.....	513
C.- Los sectores importantes incluidos en el acuerdo.....	516
5.- Instituciones establecidas en el TLC	520
A.- La Comisión de Libre Comercio.....	520
B.- El Secretariado.....	522
C.- Los Comités.....	523
D.- Los Grupos de Trabajo.....	524
E.- Los Paneles y los Procedimientos.....	525

CAPÍTULO QUINTO

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

I.- Introducción a las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y América Latina

1.- Aspectos generales	527
A.- Las relaciones exteriores de la Unión Europea y América Latina.....	528
B.- Los intercambios comerciales Unión Europea-América Latina.....	530

2.- El contexto general de las relaciones entre México y la Unión Europea....	532
A.- La evolución y cambios producidos en los actores a lo largo del proceso	532
B.- Circunstancias producidas en la escena internacional.....	535
3.- Inicio de las relaciones México-Unión Europea: Las relaciones diplomáticas.....	539
4.- El Primer Acuerdo de Cooperación entre Comunidad Económica Europea-México de 1975.....	542
A.- Contenido del Acuerdo.....	547
5.- El Segundo Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México de 1991.....	548
A.- Contenido del Acuerdo Marco de Cooperación de 1991.....	551
6.- Antecedentes del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación de 1997.....	554
A.- Definición del mandato de negociación del nuevo acuerdo.....	558
B.- La Declaración Conjunta Solemne.....	563
7.- Indicadores económicos y comerciales de la Unión Europea y México.....	566

II.- Inicio, negociación y conclusión del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación entre la Unión Europea y México

1.- Las razones que justifican el acuerdo mas ambicioso entre la Unión Europea y México.....	575
A.- Generales.....	576
B.- Particulares:	578
a) México.....	578
b) Unión Europea.....	581
2.- La evolución del diálogo político como aspecto fundamental para la celebración del acuerdo.....	584
3.- La negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y México.....	590

A.- La negociación del nuevo acuerdo con la Unión Europea: el proceso...	592
a) Problemas de forma.....	593
b) Problemas de fondo.....	604
4.- La Cláusula Democrática en el Acuerdo de Asociación México-UE: redacción de la cláusula.....	608

III.- Naturaleza y estructura del Acuerdo de Asociación México-Unión Europea

1.- Naturaleza y características del Acuerdo de Asociación México-Unión Europea.....	622
2.- Estructura del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.....	625

IV.-Materias e instituciones establecidas en el Acuerdo de asociación entre México y la Unión Europea

1.- Objetivos del Acuerdo de Asociación entre México y la Unión Europea...	636
A.- El Diálogo Político.....	637
B.- La Cooperación.....	639
C.- La Asociación Comercial.....	640
2.- Aspectos destacados en el Acuerdo de Asociación: sectores regulados....	641
A.- Disposiciones del Acuerdo Interino.....	642
a) Aspectos sectoriales.....	644
B.- Otras disposiciones del Acuerdo Global.....	649
C.- Aspectos significativos del sector de la cooperación entre México y la Unión Europea.....	651
3.- Instituciones establecidas en el Acuerdo de Asociación entre México y la Unión Europea.....	656
A.- Consejo Conjunto.....	656
B.- Comité Conjunto.....	658
C.- Comités Especiales.....	660

D.- Solución de controversias.....	661
CONCLUSIONES.....	663
ANEXOS.....	692
BIBLIOGRAFÍA.....	730

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACP	Grupos de Estados de África, del Caribe y del Pacífico
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AEC	Arancel Exterior Común
AFL-CIO	Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales
AGCS/GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
AL	América Latina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
ALFA	América Latina - Formación Académica
AL-INVEST	Programa de Cooperación Empresarial y Promoción de Inversiones entre la Unión Europea y América Latina
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
AMF	Acuerdo Multifibras
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ATG	Acuerdo de Tercera Generación
AUE	Acta Única Europea
BM	Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BC-Net	Business Cooperation Network
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRE	Oficina de Contactos para Empresas
CARICOM	Comunidad del Caribe

CDNHU	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CEMAI	Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales
CNPF	Consejo Nacional del Patronato Francés
CNM	Cláusula de la Nación más Favorecida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COMPEX	Comité para la Promoción de Exportaciones
COMECON	Consejo de Ayuda Económica Mutua
CONACYT	Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAI	Comisión Nacional de Intermediación
COOPECO	Red de Cooperación Económica
COPO	Comité Político
COREPER	Comité de Representantes Permanentes (CE)
CPE	Cooperación Política Europea
DGN	Dirección General de Normas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
ECIP	European Community Investment Partners
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA/AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
EE.UU.	Estados Unidos de América
EUROCAM	Asociación de Cámaras de Comercio e Industria de Países de la Unión Europea en México
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Unión Europea
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FTA/ALC	Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá
G-3	Grupo de los Tres
G-7	Grupo de los Siete
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

GRULA	Grupo de Embajadores de América Latina ante las Comunidades Europeas
IED	Inversión Extranjera Directa
IFE	Instituto Federal Electoral
IPA	Iniciativa para las Américas
IRELA	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
ISI	Industrialización Sustantiva de Importaciones
PIB/PNB	Producto Interno Bruto / Producto Nacional Bruto
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MNA	Movimiento de los No Alineados
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mdd	Mil Millones de Dólares
MUE	Mercado Único Europeo
NICs	Países de Reciente Industrialización
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos.
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSD	Órgano de Solución de Disputas
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PA	Pacto Andino
PAC	Política Agraria Común
PAEM	Programa de Apoyo a las Exportaciones Mexicanas
PAN	Partido Acción Nacional
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCC	Política Comercial Común
PE	Parlamento Europeo

PECO	Países de Europa Central y Oriental
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Avanzados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVD	Países en Vías de Desarrollo
PYME	Pequeña y Mediana Industria
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEM	Secretaría de Energía y Minas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SPG	Sistema de Preferencias Generalizada
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TIPS	Technological Information Pilot System
TLC	Tratado de Libre Comercio.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México
TRIPS	Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
UNCTAD	Organización de las Naciones Unidas para la Cooperación del Comercio y el Desarrollo
URSS	Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica Y Monetaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZLCAN	Zona de Libre Comercio de América del Norte.

PREÁMBULO

Quiero permitirme presentar de forma sucinta mi interés por el estudio de la política comercial de México y concretamente por el estudio de los acuerdos comerciales que este país concluyó en la última década.

En el año de 1988 inicié la licenciatura en Derecho, pensando que esta era la profesión a la que quería dedicarle mi vida, pero con el pasó del tiempo y al ir conociendo la vida jurídica descubrí que a esa carrera, la del litigante en materia del fuero común, no deseaba dedicarme, pues era de connotaciones muy localistas. No fue sino hasta el cuarto año de la licenciatura que cursé la asignatura de Derecho Internacional Público, cuando descubrí que realmente me gustaba su estudio. En verdad, eran los temas internacionales los que me llamaron la atención. Al concluir la licenciatura, ya había decidido lo que deseaba continuar estudiando y, en el año de 1992, me trasladé a la ciudad de Barcelona, España para iniciar un master en estudios internacionales en el Centre d'Informació i Documentació Internacional de Barcelona, mejor conocido como la Fundación CIDOB de Barcelona.

Terminado este master, y como consecuencia de la inquietud personal, decidí unos años más tarde, inscribirme al Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) con el objetivo de ampliar mis conocimientos académicos en estudios internacionales y aunque el Doctorado era en Ciencia Política (pues en ese año no existía el de Relaciones Internacionales en la UAB, creándose unos años después) el enfoque que tomaron mis inquietudes fueron con una perspectiva internacional, concretamente hacia los tratados comerciales internacionales.

En esos momentos ya con un conocimiento más amplio sobre el tema y con esos antecedentes, decidí que la presente tesis doctoral versaría sobre “Los Acuerdos de Libre Comercio en la política comercial mexicana a la luz de sus objetivos, contenidos y tendencias”, la cual ha sido realizada en el marco del tercer ciclo del programa antes mencionado de la Universidad Autónoma de Barcelona y se presenta para la obtención del grado de doctor en ciencias políticas.

Por otra parte, me gustaría dejar constancia de que la elaboración de este trabajo no habría sido posible sin la colaboración de diferentes personas e instituciones. En

primer lugar, deseo expresar mis mayores agradecimientos a la motivación, exigencia, rigurosidad y crítica constructiva del director de la tesis, el catedrático, Albert Galinsoga Jordá, por la voluntad y confianza depositada en mi persona y, sobre todo, por haber sabido alentarme en los momentos más críticos de la elaboración y culminación de esta tesis.

“Hay estrellas que necesitan de la luz solar para brillar, en cambio existen otras que lo hacen con luz propia, iluminando de forma tan hermosa y perfecta a su alrededor, como si hubieran recibido un toque divino, el mismo toque de Dios”

L E H M

De la misma manera, hago extensiva mis muestras de gratitud a mis compañeros del Departamento de Derecho Internacional y de la Cátedra Jean Monet de la Universidad de Lleida: a la profesora Nuria Camps, Eva Montóro y Jaime Clemente por su valiosa colaboración. Al Dr. Josep Acosta por sus valiosos comentarios y nuevos enfoques sobre el tema. De la misma manera, no sería justo si estos agradecimientos no los extendiera a un sin número de personas que de alguna forma ayudaron en la realización y finalización de este trabajo.

Quiero permitirme agradecer la inestimable ayuda de verdaderos amigos: a mis padres por su afecto y la oportunidad que me dieron de “abrir camino al andar” en este mundo; deseo agradecer especialmente a mi muy querida hermanita Conny por su apoyo y el impulso de sus palabras en momentos tan difíciles durante el desarrollo de la tesis.

“En ocasiones, cuando te estás perdiendo en las inclemencias de la vida, pocas personas aparecen con el deseo de ayudarte; por suerte, siempre llega aquella que, aún a costa de su vida, salvará la tuya. A ella con todo mi aprecio y respeto”.

Para concluir, sirva de especial tributo esta tesis doctoral a mi esposa María y a mis hijas Gisela y Georgina; a la primera por su incalculable ayuda en todos los aspectos de mi vida, personal y profesional y a la gran paciencia inmerecida y prestada a mi persona.

“E n ocasiones las personas grandes no sólo son las que alcanzan los éxitos, sino las que les ayudan a conseguirlos”,

Y a las segundas, por darle una bella ilusión a esta nuestra humilde vida.

Quiero agradecer a Miquel Antoni Llop su valiosa colaboración en la corrección del texto de este trabajo.

“E l agradecimiento es una virtud que alegra el corazón de D ios y el de los hombres”

L . E . H . M .

Dejo constancia que los errores que puedan apreciarse en este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

Es un hecho la clara tendencia a la internacionalización de la economía, así como la formación de bloques regionales económicos, con distintos grados de integración. A través de estos bloques se hace frente a los retos de dicha internacionalización, más acentuada en la etapa final de siglo pasado con la formación en las últimas décadas de dos de ellos: la zona de libre comercio concretada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA: North American Free Trade Agreement) y el Mercado Común del Sur o Mercosur que, junto con la Comunidad Europea y Japón y la Cuenca del Pacífico constituyen las mayores potencias económicas del globo terráqueo en función de su PIB.

Los mencionados fenómenos de regionalización presentan importantes variantes comparados entre sí tanto por lo que se refiere al alcance de la integración económica, (TLCAN, área de libre comercio; Latinoamérica y Asia, mercados comunes y zonas de libre comercio y la CE, mercado interior único y unión económica y monetaria) como por lo que respecta a la fórmula jurídica para hacer efectiva dicha integración, es decir, a sus tratados únicamente o, tratados y otros documentos oficiales. De ahí que para saber que tipo de integración fue constituido en cada caso, tengamos que atenernos al contenido de cada texto y concretamente a las negociaciones realizadas para llevar a cabo la regionalización como fueron los casos del TLCAN con Estados Unidos, Canadá y México y el Acuerdo de la Unión Europea y México, temas más recientes y de particular interés para nosotros.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por parte de los Estados Unidos, Canadá y México el 17 de diciembre de 1992, causó un gran revuelo en la opinión pública internacional. Esta situación se pudo justificar por varias razones. Primero, el Acuerdo se celebró entre dos potencias económicamente fuertes, Estados Unidos y Canadá, y un país en vías de desarrollo, México. Segundo, este hecho se consideró el principio para la constitución del tercer gran bloque comercial sobre la Tierra, puesto que la Unión Europea ya consolidado y la Cuenca del Pacífico en proceso de consolidación jurídica, integran los dos restantes. Tercero, parece que la tendencia actual para conseguir el crecimiento de las economías estatales es la de liberalización

comercial en las diversas modalidades de integración, y cuarto, es muy extraño que dos países como México y su vecino del Norte, cuyas relaciones siempre se caracterizaron por ser demasiado conflictivas, se vincularan en un acuerdo comercial de tal magnitud.

Por otra parte, nos hemos preguntado cuáles fueron los motivos que impulsaron a estos países norteamericanos a firmar dicho Tratado. Por qué los Estados Unidos deciden emprender este proyecto, no obstante ser una potencia comercial de primer orden, qué beneficios obtendría Canadá si aceptaba la invitación de participar en el área de libre comercio y, sobre todo, por qué los mexicanos tomando la iniciativa se aventuran en un cometido de tal importancia cuando ni siquiera tenían una experiencia previa, y en la que, si el experimento les salía mal, podría ser muy nocivo para su endeble economía que buscaba consolidarse. Pero lo que más nos llamó la atención, fueron las complicadas negociaciones que se tuvieron que librar en EE.UU. y en México para llegar hasta este TLC.

El Acuerdo entre la Unión Europea y México fue otro hecho que también llamó la atención de la opinión pública internacional. Las razones, a pesar de lo expresado por los dirigentes políticos tanto de una parte como de la otra, fueron las siguientes: para la UE, el intento de posicionarse en el ámbito internacional como interlocutor político válido en las relaciones internacionales, pero también como actor en el campo económico, comercial y de la cooperación al desarrollo. En este sentido, EE.UU. como primer bloque comercial estaba liderando las relaciones comerciales y políticas del orbe y eso era algo que no se podía permitir la Comunidad, sobre todo, al visualizar los movimientos estratégicos realizados por la política exterior norteamericana, no sólo a través del TLCAN, sino con el intento integrador de todo el continente por medio del ALCA. México constituía la plataforma adecuada para una amplia conexión de la UE hacia América Latina como hacia el mercado del norte, con EE.UU. y Canadá. También se sostuvo que desde México se abarcaría la parte de Asia y la Cuenca del Pacífico.

Para México, el acuerdo representaba una oportunidad no sólo de insertarse plenamente en la economía internacional, diversificando sus mercados internacionales, sino que la Unión Europea le ofrecía la oportunidad de romper esa dependencia exclusiva con EE.UU. y de esta manera, tener poder de negociación en otros temas frente a EE.UU. Por ejemplo, la inmigración, el medio ambiente y la propia renegociación del NAFTA que había sido negociado ventajosamente para los Estados Unidos.

Las negociaciones con la UE se preveían fáciles, lo cual resultó todo un arduo proceso, más complicado de lo imaginado. Lo que se vaticinaba sencillo, se tornó una difícil negociación no solo en el ámbito comercial y las fases en que ésta se debería dividir, sino en lo relativo a la cláusula democrática, cuyo tratamiento terminaría por interrumpir en varias ocasiones el proceso de negociación, retrazándose éste, incluso años. En este sentido, la posición de México, al principio inflexible, al final y por la vía de las concesiones mutuas, terminaría por ponerse en sintonía con la de su contraparte.

Del resto de acuerdos concluidos por México con otros socios comerciales, se pueden destacar algunos aspectos importantes: primero, México celebró esta numerosa cantidad de acuerdos buscando mas mercados para continuar su proceso de apertura, de inserción y de liderazgo en la región. Segundo, la mayor parte de los acuerdos de libre comercio se llevarían a cabo con socios de América Latina, a excepción de los Acuerdos con Israel y con los países de la EFTA. Tercero, la pretensión de México de hacer valer su liderazgo en la región en todos los ámbitos, disputándosele a Brasil y constituirse en el interlocutor ideal en las relaciones entre EE.UU. y los países latinoamericanos. Y por último, México reprodujo no sólo el esquema y los sectores incluidos en cada uno de los Acuerdos concluidos con sus socios comerciales, sino también, el rol de país líder y potencia comercial frente a sus socios latinoamericanos, similar al que había desempeñado EE.UU., en el TLCAN realizando concesiones y obteniendo el máximo de beneficios de cada situación. Sin embargo, a pesar de la multitud de los acuerdos comerciales concluidos, México no ha logrado obtener los beneficios esperados debido a la escasa prioridad que le ha destinado a esta región.

OBJETO DE LA TESIS

En cuanto al **objeto específico** del presente trabajo, este se centra en el estudio de dos aspectos relevantes: por un lado, en el análisis de la política comercial de México, desde el punto de vista del análisis jurídico-político. En este sentido, se realiza el estudio de las dos grandes etapas que ha llevado acabo la política de este país y que son: la de la industrialización por sustitución de importaciones y la de la apertura comercial. En ambas etapas se realiza el estudio de los periodos presidenciales comprendidos en cada una, asimismo se analizan las actuaciones fundamentales de los

gobiernos de turno que marcaron las etapas, junto con la exposición de los instrumentos y programas que se aplicaron durante las mismas etapas en materia comercial.

En una siguiente fase, se lleva a cabo el estudio específico de los instrumentos jurídicos (acuerdos de libre comercio) de aplicación en la materia, la cual se justifica debido a que un análisis de los mismos permite deducir, los objetivos generales y específicos que consagran, las aspiraciones de cada tratado, los sectores incluidos, las cláusulas más importantes insertadas en ellos, las instituciones que se encargan de gestionarlos y los procedimientos para la solución de controversias. Desde el punto de vista del análisis político, se lleva a cabo el estudio de las razones que motivaron la negociación de los acuerdos, los objetivos perseguidos por cada socio, los procesos de negociación en cada caso y un estudio sucinto de los antecedentes de cada tratado.

Se estudia, asimismo como objetivos especiales los casos de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) y con la Unión Europea (TLC-UEM), poniéndose un especial énfasis en los objetivos de cada acuerdo, las negociaciones, enfocando nuestro interés en las situaciones conflictivas, las motivaciones de cada parte, etc.

Como objetivo general que logra envolver el tema concreto que desarrollamos, también se hace una especial mención del régimen jurídico internacional que regula las relaciones comerciales internacionales desde el punto de vista del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), regímenes que se encargan de regular no sólo las relaciones comerciales multilaterales, sino también las bilaterales encarnadas en los acuerdos de libre comercio. Por último, todo lo anterior se analiza desde la perspectiva de la integración económica desde la que los acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras vienen a darle contenido

DELIMITACION DEL TRABAJO

Por lo que se refiere a la **delimitación** del presente trabajo, es importante dejar bien claro que el tema de la política comercial mexicana es amplio y complejo, lo cual sugiere que sólo el estudio de las actuaciones gubernamentales, la política exterior, etc.,

daría material suficiente para numerosos trabajos de investigación, por lo cual nos hemos limitado a estudiar, las dos grandes etapas de esta política desde el punto de vista histórico, político y del comercio exterior, y enfocando principalmente las dos últimas décadas del siglo XX, a excepción de una breve mención a los periodos de la colonia, revolucionario y post revolucionario como soporte histórico a nuestro trabajo.

El GATT y la OMC son temas importantes en este contexto, lo cual nos llevó a considerar que, dedicarles un par de epígrafes, quizás haya sido una osadía. No obstante y aceptando el riesgo de ser breves, la exposición de estos apartados la hicimos por dos razones: primera, por que el tema es fundamental si pretendemos hablar de la política comercial de un país y segunda, se hace con la intención de establecer el marco jurídico y conceptual, punto de obligada referencia en la reglamentación de las relaciones comerciales multilaterales y el único marco válido para delimitar los intentos de construcción de los esquemas integradores entre los Estados a través de las zonas de libre comercio y uniones aduaneras reguladas perfectamente por el artículo XXIV del GATT de 1994. En cuanto a la integración económica, se mencionará de forma breve el origen, evolución y desarrollo de esta, mencionando brevemente como tema principal tres de los procesos de integración más importantes en la época moderna (Europa, Asia y América) todo ello, como parte de la nueva dinámica que sigue la integración económica en un eventual mundo de bloques comerciales, en el que la nueva política comercial mexicana ahora se encuentra insertada a través del TLCAN, el TLCUEM y de otros acuerdos comerciales, no sólo con países, sino con otras instancias internacionales como las organizaciones internacionales como la OCDE, APEC, etc.

El Tratado de Libre Comercio en Norteamérica es un tema con algunas dificultades añadidas, como la técnica redacción de su texto, la amplitud del mismo con más de 800 paginas y el amplio numero de figuras jurídicas que el mismo regula, lo que le hace complejo. Por todo ello y de acuerdo a nuestro modesto criterio, hemos creído conveniente centrar un tema desglosándolo en tres partes. En la primera, se hace especial hincapié en los antecedentes históricos de los tres países, es decir, en la historia de sus relaciones comerciales desde que estos Estados empiezan a relacionarse, enfatizando las dos últimas décadas, período en el que más se estrechan sus lazos comerciales y políticos. La segunda parte, se enfoca en el proceso de negociación que llevaron a cabo sus Partes Contratantes, constituyendo éste el tema principal, alrededor del cual

girará la parte importante del trabajo en este capítulo. Aquí decidimos dividir la negociación en dos partes: la primera, llamada negociación interna, llevada a cabo en el interior de cada país, con la participación de todos los agentes sociales y la segunda, llamada de negociación externa, que se realizó entre los países. Es importante mencionar que en el presente apartado se excluyó el proceso de negociación interno de Canadá, no porque no fuera importante, sino porque el debate más difícil de apoyo o de rechazo al TLC se libró en los Estados Unidos y en México. En la tercera parte, se hace un análisis de la estructura del tratado, la naturaleza, los objetivos y los sectores incluidos en el mismo además de las instituciones en él consagradas.

En cuanto al Acuerdo entre la UE y México, se puede decir que su estudio se constriñe a los mismos términos de estudio que los establecidos para el análisis del TLCAN, obviamente, con las diferencias que cada uno comporta, haciéndose una especial mención a su cláusula democrática.

Los Acuerdos de libre comercio que México ha concluido son casi una decena. Sin duda, todos revisten una importancia capital para la política comercial de este país latinoamericano, pero por razones estratégicas, no han llegado a constituirse en la medula espinal para su política. Para nosotros estos acuerdos son el complemento perfecto para la diversificación de sus relaciones con sus principales socios naturales latinoamericanos, por tal razón, el estudio de estos acuerdos en nuestro trabajo se hace bajo el prisma de tres aspectos: en el primero, se estudia la diversificación de las relaciones comerciales de México con otros socios que no sean EE.UU. y se establece su institucionalización en los programas de política comercial mexicano. En el segundo aspecto, se analizan de forma sucinta los textos de los acuerdos destacando los aspectos más relevantes como las fechas de firma, los actores políticos, los sectores, etc., y enseguida se intenta destacar de manera concreta los aspectos más novedosos contenidos en sus textos. El último aspecto, centra la atención en aquellos elementos que son comunes a todos los acuerdos, como: los objetivos comunes, la cláusula de adhesión, otras cláusulas comunes a todos ellos, las instituciones que administran los acuerdos y el procedimiento de solución de controversias incluidos en ellos a la luz y los parámetros de la OMC.

MÉTODO DE LA TESIS

El **método** al que hemos procurado ceñirnos en esta investigación para el análisis del objeto será el multidisciplinario, es decir, se aplicarán materias como el derecho internacional, el análisis jurídico-institucional y la economía. Cualquier otra rama de las ciencias sociales que pueda ser de gran utilidad para nuestro empeño también será utilizada. Por otro lado, queremos destacar que, aunque el tratamiento es multidisciplinario, sin duda alguna el método jurídico positivo, el análisis político y el análisis histórico son los que realmente predominan.

Las opciones metodológicas adoptadas responden a la evolución que ha presentado la política comercial mexicana así como a las necesidades de la misma para darle una nueva dirección al percibir la culminación de una etapa y ponerla en concordancia con la de apertura postulada por la liberalización económica-comercial actual. Se manifiestan estas opciones en los apartados dedicados a la (fuente) transformación, cuando se toman en consideración el valor normativo de los instrumentos normativos vinculantes (acuerdos), en la medida en que expresa el consenso de las Partes Contratantes y que son susceptibles de recoger y generar una práctica de los Estados, susceptibles de declarar y reafirmar sus compromisos a la luz de los acuerdos entre ellos pactados.

De esta manera, en la aplicación del método elegido la investigación se ha desarrollado en varias fases:

La primera se ha centrado en un análisis desde una perspectiva evolutiva de las normas y los organismos internacionales destinados a regular las relaciones comerciales multilaterales tomando en consideración, al mismo tiempo, las funciones del derecho internacional contemporáneo en el ámbito comercial estrechamente vinculados a organismos como el GATT y la OMC.

En una segunda fase se ha intentado acotar el objeto de estudio desde una perspectiva evolutiva, por una parte, y por otra, desde el análisis jurídico-político de los instrumentos jurídicos, programas y actuaciones políticas en el proceso de transición de

la política comercial mexicana a través de los diferentes periodos presidenciales los que le dieron su razón de ser, tanto la proteccionista como de apertura comercial.

En una tercera fase se ha procedido a identificar y analizar los instrumentos jurídicos así como la naturaleza jurídica de los acuerdos creados, principios, objetivos, sectores, instituciones y los medios para solventar sus diferencias en ellos incluidos que rigen todos los acuerdos. Se procedió a identificar aspectos comunes a todos ellos como los objetivos, las cláusulas, las instituciones y el procedimiento de solución de controversia desde una perspectiva del análisis jurídico. Asimismo se ha procedido a analizar el contenido de cada instrumento jurídico destacando los sectores consagrados.

Por último, pretendemos transmitir un enfoque que va de lo deductivo a lo inductivo, es decir, partiremos de una visión general, analizando el marco general de las relaciones comerciales internacionales, en concreto GATT y OMC, pasando por la integración y su tendencia actual a la regionalización, junto a los tres procesos de integración regional (a nuestro juicio más importantes) hasta llegar a una visión particular, o sea, la que nos lleve a la política comercial mexicana. Posteriormente se dispone su análisis estudiando los acuerdos de libre comercio y el protagonismo que estos han jugado en aquélla en su redefinición, en concreto a través de dos acuerdos: el TLCAN y TLCUEM analizando los antecedentes sobre las relaciones comerciales entre los países miembros de cada acuerdo y sobre todo, las negociaciones que tales Partes Contratantes sostuvieron para llegar al texto de cada Tratado y por tanto a la creación de la zona de libre comercio.

SISTEMÁTICA DEL TRABAJO

En lo que atañe a la cuestión **sistemática**, podemos decir que el orden de los capítulos aquí establecidos, ha resultado de los siguientes criterios:

- 1.- La distinción cronológica anterior-posterior.
- 2.- La distinción entre política comercial multilateral y política comercial bilateral mexicana

3.- La distinción entre el derecho aplicable en la primera y el derecho aplicable en la segunda y la estrecha dependencia de la segunda respecto de la primera.

4.- La distinción entre acuerdos fundamentales en la redefinición de la política comercial mencionada y los que juegan un rol complementario

5.- La distinción y similitud entre los acuerdos de libre comercio en cuanto a su estructura normativa, y

6.- Los aspectos comunes coincidentes y los aspectos diferenciadores en el contenido de tales instrumentos jurídicos.

De la aplicación de dichos criterios sistemáticos se ha deducido lo siguiente:

En el Capítulo primero se estudia la interrelación existente entre el derecho comercial internacional y el derecho emanado de la celebración de los acuerdos de libre comercio. A este fin se partió del estudio, a grandes rasgos, de la evolución experimentada por el Derecho internacional relativo a la reglamentación comercial desde sus orígenes hasta la progresiva consolidación a escala mundial. En este sentido, el análisis se ha hecho desde una perspectiva general de las nuevas funciones del Derecho internacional en esta materia concretados en la figura del GATT y de la OMC, centrando el estudio en los antecedentes, los principios rectores, las instituciones creadas y los objetivos y figuras jurídicas importantes.

La introducción a nuestro tema también se lleva a cabo al hablar de los procesos de integración económica, lo que hizo necesario una referencia histórica de éstos en Europa, Asia y América, mencionando la tendencia a la formación de bloques comerciales regionales y sus razones de formación. Lo anterior se hizo por la sencilla razón de que sí se habla de las negociaciones para acuerdos comerciales como cuestión principal y junto a ello se menciona la constitución de áreas de libre comercio, lo más lógico era presentar la historia de este movimiento integrador en la época moderna. Por último, se ha estudiado la interrelación entre el desarrollo de todos estos temas con la política comercial mexicana.

En el capítulo segundo ha sido objeto de estudio la evolución de la política comercial mexicana. En este sentido y sin ánimo de exhaustividad, se estudió el desa-

rollo histórico de esta política partiendo de la época colonial, periodo revolucionario y post revolucionario con el fin de entender las actitudes y posturas adoptadas por los dirigentes políticos de este país sobre la materia en el ámbito internacional. No obstante lo anterior, el enfoque principal se hace sobre las dos últimas décadas del siglo XX, en la que se destaca la situación económica-comercial del país en el periodo proteccionista, la culminación del mismo y el viraje hacia un nuevo modelo de política comercial. En el segundo aspecto, se describe la situación del país desde el punto de vista económico y el planteamiento de la adopción de un nuevo modelo liberal, centrando la atención en los actores políticos fundamentales para la apertura y la aplicación de las medidas necesarias para la operatividad del nuevo modelo. Aquí se destacan los periodos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas.

Asimismo son objeto de análisis y de forma específica las decisiones y actuaciones políticas que en esta materia llevaron a cabo los diferentes dirigentes políticos, trayendo como consecuencia la transformación y nuevo enfoque de la política comercial. Por último y a modo de corolario, se ha procedido a describir y a analizar los instrumentos jurídicos aplicables para esta política comercial, su continuidad y alteración en correspondencia con cada gobierno, describiendo los programas económicos comerciales vigentes aplicados en los distintos periodos presidenciales que configuraron las dos etapas, destacando por su trascendencia los efectuados en los años 1982-1988 y 1988-1994 .

El capítulo tercero se dedica de forma general al tratamiento de aspectos específicos de los acuerdos concluidos por México en esta materia. Al respecto, se realiza el estudio de los aspectos más importantes de cada acuerdo, destacando los sectores incluidos, las medidas asumidas por cada parte en el marco de cada acuerdo, como son la reducción de los aranceles, de las barreras arancelarias, etc., así como la exposición de los sectores afectados y los plazos para su aplicación. También se aborda, aunque sin ánimo de exhaustividad, el estudio de elementos comunes en la mayor parte de los acuerdos. Cuestiones como los objetivos comunes, en las que para evitar una repetición innecesaria en cada caso, se optó por extraer la coincidencia de todos ellos. Algunas de las cláusulas más importantes también son expuestas, destacando de forma particular el estudio de la cláusula de adhesión a los mencionados acuerdos por parte de terceros Estados.

Asimismo es objeto de análisis, las instituciones encargadas de gestionar cada acuerdo. Este análisis ha derivado, por una parte, en la distinción e identificación de los órganos principales y de sus funciones tales como: poner en funcionamiento el acuerdo, velar por la observancia del tratado y vigilar el cumplimiento de los objetivos del mismo, todo ello con el soporte de una estructura institucional creada para tal fin. Por otro lado, se destacan los órganos subsidiarios, cuya misión es la de dar apoyo y complementación para el cumplimiento de las tareas de los órganos principales y para el cumplimiento del acuerdo. En este caso, se optó por el método comparativo, pues se analizaron los órganos de cada acuerdo y se identificaron las similitudes y diferencias en cuanto a sus funciones y tareas, todo ello a la luz de la doctrina general sobre la estructura orgánica de las organizaciones internacionales.

Otro aspecto relevante en este capítulo es el estudio del procedimiento de solución de controversias, en el que, desde el punto de vista del procedimiento establecido en la OMC, se trata de identificar primero, las similitudes de este con los procedimientos establecidos en los acuerdos de libre comercio concluidos por México y segundo, las similitudes y diferencias entre procedimientos consagrados en los propios acuerdos, llegando a establecer como parámetros, los principios generales, rectores de dicho procedimiento. Este análisis también se hace tomando como punto de referencia para su comparación las normas del Derecho internacional, a través de los procesos seguidos en el arbitraje internacional y ante la Corte Internacional de Justicia.

En el capítulo cuarto, profundizamos en los antecedentes históricos de los Estados participantes en este Tratado, centrandó dicha visión histórica en el apartado de sus relaciones comerciales, dándole mayor prioridad a los últimos veinte años. Creemos que aunque es lógico mencionar los antecedentes como punto de partida de cualquier trabajo, también es cierto que la historia de las relaciones comerciales entre tales socios nos ayudará a comprender sus actitudes respecto del TLCAN en la parte Norte de América.

Se concentra toda la atención en el proceso negociador para dicho Tratado. Aquí se establecieron dos procesos de negociación como ya mencionamos con antelación, cuyo desarrollo fue de lo más difícil en la historia de los Estados participantes, principalmente en Estados Unidos, en donde se lograría aprobar dicho tratado con algunos votos más en relación con los que contarían sus opositores, y en México, en el que su

gobierno mantuvo en cada momento un control férreo sobre los principales sectores del país para lograr la aprobación del TLCAN, ahogando cualquier tipo de rechazo al Tratado por el principal partido de la oposición y por otros grupos opositores minoritarios.

Las razones principales de la exposición de estas negociaciones han sido: 1) identificar a políticos o personajes públicos, partidos políticos, personajes populares, organismos sociales, organizaciones nacionales e internacionales e instituciones que apoyaron en EE.UU. un TLC con México, y de la misma manera, a sus opositores en ese país, 2) identificar a los mismos grupos, personajes e instituciones a favor o en contra, pero ahora en México, y 3) reproducir los debates dentro de cada país y la exposición de los principales argumentos a favor y en contra del NAFTA en el momento de la negociación, y sus proyecciones para fechas futuras. Esto constituye un sondeo de forma termométrica del estado de las negociaciones en el fuero interno de cada país, del que pretendemos de forma modesta dejar constancia en este trabajo.

El capítulo quinto se dedica al estudio de similares cuestiones al anterior apartado, es decir, se realiza un examen evolutivo de las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes del Acuerdo, haciendo una especial referencia al marco jurídico de dichas relaciones, en concreto, a los acuerdos que en esta materia se han celebrado. En un segundo nivel, se concentra el enfoque en las motivaciones de cada parte para la celebración del acuerdo, así como a una especial referencia a la evolución de las relaciones políticas y al proceso de negociación, diferenciando los problemas de forma y de fondo que se hicieron patentes a la hora de negociar el acuerdo.

Una especial referencia hacemos de la inclusión de la cláusula democrática en el texto del acuerdo, así como los inconvenientes que se presentaron al tiempo de la negociación tanto por parte de México como de la UE, destacando las razones favorables para la inclusión de la cláusula como para su rechazo. El capítulo termina analizando la naturaleza y características, la estructura jurídica y las materias e instituciones del acuerdo, destacando los aspectos más relevantes de las mismas.

Como **último** apartado, haremos una valoración de los capítulos anteriores extrayendo unas conclusiones finales.

FUENTES DE CONOCIMIENTOS Y DOCUMENTACIÓN

En cuanto a las **fuentes de conocimiento** utilizadas, es necesario mencionar que para la realización de la presente investigación, nos hemos apoyado en lo siguiente:

En primer lugar, se ha acudido a las publicaciones que recogen los instrumentos jurídicos-internacionales dedicados a comercio multilateral. Así, por lo que respecta al ámbito universal se han utilizado las publicaciones del GATT y de la OMC, además de los textos constitutivos de dichos organismos internacionales, mientras que con relación al ámbito regional y de índole bilateral, se ha utilizado por una parte, los textos de los acuerdos de libre comercio, comunicados y declaraciones de los agentes sociales más importantes de cada Estado Parte del tratado en cuestión. Por ejemplo, en el caso de México, además de los mencionados textos de los tratados, se utilizó el Diario Oficial de la Federación (DOF), las declaraciones oficiales y las emitidas a través de la prensa y de otras instancias de los ministros y las emitidas por los responsables gubernamentales y representantes políticos involucrados en el tema. También se ha recurrido a los planes nacionales de desarrollo, así como a los informes presidenciales.

En el ámbito regional europeo se han utilizado por una parte, las publicaciones y declaraciones del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Parlamento. Respecto a la normativa comunitaria se han utilizado las publicaciones de los Tratados constitutivos y en lo relativo al Derecho derivado, se ha consultado el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)

En el caso del NAFTA se recurrió al texto del Acuerdo, a los Acuerdos complementarios, a las declaraciones de políticos independientes, representantes gubernamentales y no gubernamentales, congresistas, etc., y en el caso del resto de los acuerdos, a las publicaciones estatales oficiales y a algunas declaraciones de representantes políticos de los países socios de México.

En segundo lugar, se ha acudido a la doctrina científica, cuya valiosa aportación ha orientado de forma determinante y ha enriquecido el presente estudio. Diversas obras generales, monografías y aportaciones a obras colectivas en el marco de las cuales se han abordado, aunque en algunos casos sea de manera tangencial, cuestiones relativas a

la material comercial, han resultado de sumo interés en la realización de la presente investigación.

Las fuentes que resultan de mayor utilidad a la hora de realizar un análisis profundo y exhaustivo de las diversas cuestiones que plantea el objeto de investigación, lo constituye la consulta a CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público, GOLD, Sydney. The GATT negotiations 1986-90. origins, issues and prospects, JACKSON, L. H. The world trading System: Law and Policy of International Economic Relations, JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je?, LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT, ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000, REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, RUÍZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. Las Negociaciones Internacionales, SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. “Les organes des organisations internationales” en DUPUY, Jean René, Manuel sur les organisations internationales, STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, TUGORES QUEZ Juan. Economía internacional e integración económica, WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico, VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, VEGA CANOVAS, Gustavo (Compilador). México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991, BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo, CASTAÑEDA Jorge G. y HEREDIA Carlos. “Another NAFTA what a good agreement should offer”, capítulo 6 en Ralph Nader, William Greider and other. The case against free trade. GATT, NAFTA and the globalization of corporate power, La Unión europea y México: Una nueva relación política y económica. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), COLOMBO, Danielle. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, HUFBAUER Gary Clyde and SCHOTT Jeffrey J. North American Free Trade: Issues and recommendations, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000, BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial, 1993, etc.

En tercer lugar, también hemos recurrido a la consulta de las revistas periódicas especializadas tanto de las que se ocupan preferentemente de aspectos de Derecho internacional público como aquéllas que se centran en el estudio del comercio exterior en general y de forma específica. Entre las que cabe destacar: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, *Revista Española de Derecho Internacional*, *Asociación española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* y *BOE*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *Revista de Política Exterior*, *Anuario Internacional CIDOB*, *Pensamiento Iberoamericano*, *Situación Latinoamericana*, *Foreign Affairs en español*, *Afers Internacionals CIDOB*, *Síntesis*, *Pensamiento Iberoamericano*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *Comercio Exterior*, *Boletín Económico de ICE*, *Economía Exterior*, *Documento de Trabajo de IRELA*, *Foro Internacional*, *Journal du Droit International*, *Labor Law Journal*, *RCADI*, *Journal of World Trade*, *Foreing Policy*, *Revue du Marché Commun et de l'Unión Europeene*, *Proceso*, *Labor Law Journal*, *Business Mexico*, *Law Journal*, *Modern Law Review*, *Cahiers des Amériques Latines*, entre otras. La **prensa nacional e internacional** también tuvo su espacio en este trabajo.

A fin de consultar la documentación mencionada anteriormente se ha acudido a las bibliotecas y hemerotecas de diversos centros, entre otros, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México (UANL), la biblioteca del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México (ITESM), la Universidad de Monterrey, México (UDEM), la Universidad Autónoma de Coahuila, México (UAdeC), la biblioteca del Community College de Oklahoma, EE.UU. (CCO), la biblioteca Pública de Elgin Illinois EE.UU., la biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona, la biblioteca de la Universidad de Barcelona, la biblioteca de la Universidad de Lleida, la biblioteca Depositaria de las Naciones Unidas de la UB, Centro de Documentación del CIDOB de Barcelona, Centro de Documentación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la biblioteca del Consulado General de México en Barcelona, el Centro de Documentación Europea de la UAB, el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Lleida, etc.

CAPÍTULO PRIMERO

EL COMERCIO MUNDIAL: GLOBALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

I.- El Contexto del Comercio Mundial: una visión contemporánea

El orden económico surgido después de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento del GATT a la espera de la creación de una Organización Internacional del Comercio con carácter definitivo, facilitó el crecimiento del comercio internacional y la apertura e interdependencia de las economías de los países. Durante los años 70, el sistema de comercio mundial estuvo sometido a grandes tensiones debido a la ruptura del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods, a las dos crisis del petróleo, a la aparición de un “nuevo proteccionismo”, a la intensificación del problema de la deuda externa y al impulso de los nuevos países industrializados del Sudeste asiático, con un crecimiento superior al de los países desarrollados.

La recuperación económica y la mayor intensificación en la eficacia del uso de los recursos marcó la década de los años 80. En esta década, los países industrializados iniciaron una readaptación y orientación de sus políticas económicas y una mayor liberalización de los mercados financieros para ajustarse a las nuevas condiciones de la economía mundial. La mayoría de los países en desarrollo adoptaron programas de reforma en sus sistemas de comercio, eliminando las restricciones cuantitativas y reduciendo los aranceles como parte de la reforma estructural y macroeconómica iniciada a mediados de los años 80. Esta nueva orientación se basaba en que los países que habían seguido la estrategia del desarrollo con base en el mercado y orientada hacia el exterior, habían obtenido tasas de mayor desarrollo que los que se habían mantenido cerrados a la competencia exterior con su estrategia de “hacia adentro”¹. Este cambio

¹ El economista estadounidense Ravi Batra presenta una postura contraria a estos argumentos. En ella analiza varios casos, como los de Alemania, Francia, Reino Unido y México, y llega a afirmar que estos países crecieron más en épocas proteccionistas que con la del libre comercio. (BATRA, Ravi. El mito del libre comercio. Vergara, Barcelona, España, junio de 1994).

presentado por los países en desarrollo se aceleró a finales de la década, cuando los países del Este de Europa se abrieron al libre comercio. En este medio de reorientación económica y comercial resurge el interés por el regionalismo.

El incremento de los temores, en los últimos años, de que la estructura del comercio internacional estuviese orientándose hacia el bilateralismo, bajo la forma de bloques comerciales regionales, frente al multilateralismo del GATT y del funcionamiento del comercio internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial, se debió a varias causas: a la creciente importancia en los últimos años por los acuerdos de integración regional, a las dificultades surgidas en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT para concluir la Ronda Uruguay, y a la actitud unilateral adoptada por la política comercial americana.

También se pueden destacar entre otros elementos que han contribuido a esta percepción los siguientes: el programa europeo con el mercado único, 1992, la “integración económica y monetaria” (1993-1997) y su última etapa alcanzada, la entrada de una nueva moneda (1999), además de su extensión a los países de la EFTA, a través del Espacio Económico Europeo (EEE), y la ampliación a los países del Este y Centro de Europa², el “unilateralismo agresivo” de Estados Unidos (EE.UU.) intentando

Alfredo PÉREZ SÁNCHEZ habla de tres etapas de desarrollo de los países del Tercer Mundo. En una primera, afirma que al desarrollo presentado en los países desarrollados seguiría una fase de desarrollo más o menos general en todo el mundo, la cual no se dio, teniendo que buscar los países del Tercer Mundo otra alternativa para su desarrollo (“teoría modernista”). En una segunda fase, afirma que el desarrollo de los países del Tercer Mundo no se da en base a la teoría modernista, sino, como consecuencia de su integración en una división internacional del trabajo de carácter desigual, en el seno de la economía mundial, que ya desde el siglo XVI se encuentra bajo el control de la metrópoli. En torno a esta teoría se instauraron los principios básicos del capitalismo periférico. Y una tercera fase, establece “la teoría de la acumulación capitalista a escala mundial”, en la que la dinámica de desarrollo de cada una de las metrópolis y de las metrópolis entre sí, así como de sus consecuencias para la dinámica de desarrollo de los países periféricos en el marco de la economía capitalista mundial, aparece como expresión de un mismo y único problema. Al respecto, existen posturas que afirman que se debería estudiar la totalidad metrópolis-periferia, el estudio diferenciado de la metrópolis, de las periferias y de las estructuras y procesos de interacción entre ambas. (PÉREZ SÁNCHEZ, Alfredo. “Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, CIDOB, abril, 1998, número 40-41, pp.- 7-30).

² La ampliación de la Unión Europea a los países del Este y Centro de Europa se concretó el día 15 de mayo del 2004, con el ingreso de Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Malta, Chipre, Polonia, Rumania y Hungría.

Sobre la ampliación de la UE, véase: MICSINAI, Mariann. “La primera ampliación de la Unión Europea para el siglo XXI. Los países de Europa central, República Checa, Polonia, Hungría y Eslovenia”, pp. 149-158, y MARIN THORNTON, Gabriela. “El sol sale en el oeste: esperanza para integrarse a la Unión Europea. Bulgaria, Rumanía, los Países Bálticos y Eslovaquia, miembro visegrad tardío”, pp.159-170 y IBRYAMOVA, Nuria. “Integrando la nueva periferia europea”, pp. 171-182 en Las relaciones exteriores

forzar la apertura de los mercados, con amenazas de represalias comerciales y su conversión a los acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el creciente interés por la integración regional de los países de la Cuenca del Pacífico, la tendencia creciente hacia los acuerdos comerciales preferenciales, y la conclusión de acuerdos regionales entre países desarrollados y países en desarrollo³.

Este interés por el regionalismo hace surgir ciertas preguntas sobre la tendencia actual del sistema del comercio mundial como las siguientes: ¿el regionalismo sustituirá al multilateralismo a pesar de haber entrado en vigor la joven Organización Mundial del Comercio (OMC)?, ¿el mundo camina hacia bloques comerciales? y otras, sobre las que hoy se busca una respuesta.

Por su parte, el GATT como único instrumento jurídico que regulaba el comercio internacional, desde su creación se enfocó a promover el comercio libre de restricciones, y desde entonces éste mantuvo una estrecha vinculación con la política comercial externa de los Estados Unidos de América. De ahí que el funcionamiento y la operatividad del Acuerdo estuviera supeditado en gran medida a los vaivenes de las relaciones con este país. El Acuerdo se concibió en relación o bajo las condiciones de desarrollo del mundo capitalista de finales de los años cuarenta. De esta manera, el impulso del multilateralismo y la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio se derivó de varios acontecimientos: del liderazgo estadounidense adquirido en la Segunda Guerra Mundial, y de la pérdida de ese liderazgo por parte de Europa y Japón. Ya sin competidores que desafiaran su hegemonía, Estados Unidos creó una estructura institucional por medio de la cual se apoderó de la mejor arma para alcanzar sus objetivos de dominación: la económica⁴.

En esta estructura, creada bajo la influencia de los intereses norteamericanos, además del GATT, destacaron los Acuerdos de Bretton Woods, que fueron los que propiciaron el surgimiento de dos organismos internacionales como el Fondo Monetario

de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (Coord.), UNAM y Plaza y Valdez, México, 2001.

³CALVO HORNERO, Antonia. Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 1994, Madrid, pp. 17-18.

⁴ ROSAS, María Cristina. “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, N° 3, p. 245.

Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)⁵. De esta manera y dominando la economía de mercado, Estados Unidos pudo hacer frente a los desafíos políticos, ideológicos e incluso militares que por su parte representaba el modelo liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En lo político, Estados Unidos afrontaba el gran problema de darle vida al prestigio del capitalismo; en lo ideológico, a los importantes avances de la izquierda a nivel mundial, incluyendo a países como Francia e Italia que tenían una economía de mercado, y en lo militar, al nacimiento de la URSS como potencia con armas nucleares. Ante este panorama, Estados Unidos hizo uso de su gran poder económico para asegurar la extensión del capitalismo por el mundo entero en su intento de vencer a su más importante rival.

Sobre la base de lo anterior, se puede afirmar que el comercio internacional y las políticas que lo reglamentaban definían en gran parte la prosperidad o el fracaso de los agentes económicos de las naciones⁶ y como ejemplo baste decir que, después de la Segunda Guerra Mundial, la economía de EE.UU. fue la más dinámica, por lo que las críticas tanto en el interior como desde el exterior fueron escasas debido a la poca capacidad de negociación de este país derivada de la devastación provocada por la guerra en las restantes potencias. Se podría decir que otro de los acontecimientos importantes que se presentó en esta época y que la marcaron de forma definitiva, fue la recuperación económica de Europa Occidental y Japón, lo que impuso límites a la política comercial estadounidense. Posteriormente, se traduciría en la introducción de restricciones al comercio internacional, por lo que el nuevo proteccionismo surgiría en forma de represalias indiscriminadas, frente a las cuales Estados Unidos tuvo que adaptar su legislación para hacer frente a sus socios en tono bilateral e incluso unilateral y, por supuesto, no en beneficio del multilateralismo del GATT como tantas veces este país había predicado.

Con relación a este recorrido por la historia del comercio internacional, podríamos preguntarnos en dónde se ubica México. A esto, puntualmente tendríamos que responder de dos maneras: por una parte, la historia reciente del comercio internacional y la de sus instituciones está estrechamente vinculada a la de Estados Unidos, que tiene

⁵ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 24-25.

⁶ EDELMAN SPERO, Joan. “The Politics of International Economic Relations”, St Martin’ Press, Nueva York, 1990, p. 67 citada por ROSAS, María Cristina. Op. cit., p. 245.

la única idea de liberalizar el comercio mundial, aunque no sea el suyo, como lo apuntamos anteriormente; y por la otra, que la historia comercial de México está estrechamente vinculada a la de EE.UU. en esa tendencia liberalizadora, que a pesar de algunas épocas conflictivas, ahora se confirma la vinculación de México al bloque del Norte con el ejemplo más claro: el TLCAN. Por todo ello, señalaremos que México es el tercer socio comercial de EE.UU. y que, por lo tanto, la política comercial de EE.UU. hacia su vecino del sur merece un análisis cuidadoso debido a su creciente interdependencia y a los notables cambios de patrones del comercio internacional en los que se presenta una combinación entre políticas unilaterales, bilaterales y multilaterales en el marco de los procesos de regionalización en distintas zonas del planeta⁷.

Por un lado, lo expuesto sirve de antecedente para explicar el inicio del comercio internacional, sus instituciones y señalar dónde se encuentra posicionado el México liberalizado con su política comercial dirigida a destinos diversos, cuya relación con el país promotor del “multilateralismo” es muy estrecha, y por otro lado, para realizar un análisis de los acontecimientos que se presentan en la actualidad internacional, lo que nos permite iniciar la exposición de la evolución del comercio en este plano y la explicación del fenómeno que ha evolucionado y revolucionado todos los aspectos de la vida comercial internacional, “la Globalización” económica, a la que en seguida dedicaremos un breve espacio.

1.- Transformaciones tecnológicas y estructurales contemporáneas y su impacto en todos los ámbitos de la vida

Si se pudiera realizar una síntesis de las grandes transformaciones que ocurrieron al final del siglo XX, sería la siguiente: la emergencia de la tercera revolución tecnológica industrial que ha supuesto cambios en el rediseño industrial o fabricas mundiales, la globalización, la integración económica, el estado nacional, el mercado,

⁷ Una muestra de lo que aquí se sostiene la podemos ver en NÚÑEZ JIMÉNEZ, Fernando Edgar. El truncado proceso de la integración latinoamericana y factores que obstaculizan su desarrollo y progreso. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, por la Universidad de Barcelona, abril de 1995, Barcelona, España.

las empresas transnacionales, la revolución del conocimiento, la externalización de los servicios y el nuevo comercio internacional⁸.

No es sino a partir de la década de los sesenta que tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo que se asiste a cambios en los sistemas económicos. Se inicia la reestructuración industrial con miras a la satisfacción de las necesidades del bienestar de pueblos y naciones⁹. El desempleo y la falta de crecimiento económico afectan a ricos y pobres por igual. De forma simultánea, se empiezan a presentar otros fenómenos,¹⁰ como los siguientes:

La tercera revolución tecnológica industria: Ésta cambia la organización de la producción y en su caso surgen los sistemas de producción global (fábricas mundiales), que dejan atrás a los sistemas de producción de tipo estandarizado y masivo. Ahora las empresas cambian estructuras, exteriorizan servicios y aplican nuevos enfoques y técnicas gerenciales y administrativas¹¹. Las nuevas tecnologías bancario-financieras, el auge de las telecomunicaciones, la informática y el desarrollo de nuevos materiales (fibra óptica, sílice, etc.) cambian los determinantes de las ventajas comparativas. Se incrementa el comercio internacional intrafirma y actualmente el 40% del comercio de EE.UU. se realiza con sus propias filiales. Se generalizan las fusiones y asociaciones

⁸Dentro de la bibliografía complementaria que se recomienda para tener una idea mas amplia sobre tema que se trata, se encuentra la siguiente: PAPP, Daniel S., ALBERTS, David S. y TUYANHOV, Elissa. “Information age anthology. Part one: The information and communication revolution. Historical impacts of information technologies: an overview, chapter 2, The information and communication revolution. “The technologies of the information revolution”. Chapter 3, PAPP, Daniel S. ALBERTS, David S. And KEMP III, Thomas; NAIM, Moises. “Washington consensus or Washington confusion?”. *Foreign Policy*, spring, 2000, número 118, pp. 87-103; Huntington, Samuel. “el choque de las civilizaciones? *Foreign Affairs en español*, verano de 1993, Vol. 72, número 3, pp. 22-49; GRAY, John. “The era of globalization is over”, BARBER, Benjamin R. “Jihad vs world” *The Atlantic Monthly*, March 1992, vol. 269, núm. 3 pp. 53-65; Martin Wolf “Will the Nations-State survive globalization?”, *Review, Foreign Affairs*, January-February, 2001 Vol. 8, número 1, pp. 178-190, KRASNER, Stephen D. “Sovereignty”, *Foreign Policy*, January-February, 2001, pp. 20-29; KEOHANE, Robert O. Y NYE, Josep Jr. “Globalization: what’s new? What’s not? (and so what?) *Foreign Policy*, spring, 2000, número 118, pp. 104-114, entre otros.

⁹WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Editorial McGraw-Hill, México, 1999, 4ª edición, p. 35.

¹⁰ Véase: “Los nuevos temas del comercio mundial”, *Boletín ICE Económico*, número 2524 del 25 de noviembre al 1 de diciembre de 1996, pp. 21-26 y CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 527-537.

¹¹ Una visión sobre el desarrollo que se presenta en las empresas lo ofrece de forma completa PÉREZ SÁNCHEZ, Alfredo. “Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, CIDOB, abril, 1998, número 40-41, pp. 7-30.

entre empresas para avanzar en la conquista de mercados, desarrollar tecnologías de productos, procesos y servicios y fusionar recursos financieros¹². Por último, las alianzas estratégicas entre empresas automotrices y de aviación son ejemplo de dicha tendencia¹³. En el presente contexto de cambio continuo, el comercio internacional también modifica su organización que se articulaba con el GATT desde 1948, estableciéndose ahora en su lugar la OMC¹⁴.

El redespiegue industrial: Éste impacta las economías de América Latina incluido México. Las empresas transnacionales trasladan sus industrias a otras regiones para reducir costos en el consumo de energía, en la mano de obra barata y en materia ecológica. En los años ochenta se haría patente el fenómeno de la fábrica mundial y la subcontratación internacional llamada maquila¹⁵. Estos fenómenos en los *países centrales*¹⁶ se presentan debido a la pérdida de la competitividad y los elevados costos de producción, que se tratan de paralizar con adelantos tecnológicos que al incorporarlos a sus empresas les permite sobrevivir a la competencia¹⁷.

¹²Algunos ejemplos de este tipo los podemos encontrar en México con las fusiones de los bancos Bancomer-BBVA, Vital-Scotian Bank-Inverlat. En EU se fusionan Chrysler-Jeep-Dodge, General Motors o Chevrolet-Opel, y en Europa, Audi-Wolswagen, etc.

¹³Un ejemplo de esto lo podemos ver en Daewoo, que fabrica barcos, aviones y automóviles.

¹⁴ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 17.

¹⁵La maquila se da cuando las empresas trasladan parte de sus componentes, piezas y/o procesos a otras plantas y países. México es un ejemplo de este fenómeno, pero no sólo desde los años ochenta sino antes, incluso gran parte del superávit comercial que este país disfrutó y por el cual su balanza comercial fue positiva a partir de 1995 después de la crisis, se debió a este sector. (Para un estudio más amplio sobre las maquiladoras, por ejemplo en México véase: GEREFFI, Gary. “Cómo contribuyen las industrias maquiladoras al desarrollo nacional de México y a la integración de América del Norte”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 239-271.)

¹⁶ Al hablar de cada fase de expansión de la economía, de la crisis estructural de la historia del capitalismo, del proceso de ajuste y agregar que éstas están caracterizadas por un modelo particular de acumulación, Samir Amin, señala un tipo de industrias motrices y de un marco específico que define las modalidades de la competencia y el estatuto de la empresa, y afirma, que en ese contexto hay una distribución de las funciones de su centro y de su periferia. Finalmente habla de un equilibrio o desequilibrio entre los diferentes Estados-naciones centrales. AMIN, (Samir, FAURE Alexandre. HUSSEIN Mahmoud y MASSIAH Gustave, La crisis del imperialismo, Fontanella, S. A, Barcelona, 1975, pp. 11-12).

¹⁷ INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO. Las Fusiones y Adquisiciones Transfronterizas y el Desarrollo. Panorama General. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, 2000, pp.1-6.

Por su parte México y Latinoamérica en la década de los ochenta han tenido que experimentar el problema de la deuda externa, la cual los ha obligado a industrialización recesiva y exportación forzada. Este hecho se considera irónico, ya que, mientras en la década de los ochenta la producción de México se duplica, en la de los noventa descende. El aumento del superávit comercial (no consolidado y reversible) para pagar la deuda se debe a la utilización ociosa (ajuste recesivo), a la subvaluación del tipo de cambio y a una reducción de casi la mitad en los costos de mano de obra, además de las inversiones de portafolio (inversiones en bolsa), y no a las nuevas inversiones y modernización de la planta productiva¹⁸.

La globalización: La tercera revolución tecnológica industrial y la reestructuración económica mundial son fenómenos en marcha que tienen dinámica y efectos propios. Sus efectos señalan a la globalización, o lo que es igual, a mercados mundiales y empresas transnacionales. Por lo tanto, se está en presencia de mercados financieros, bienes que abarcan a todo el mundo, e incluso de un mercado laboral mundial¹⁹. Algo que es interesante enfatizar cuando se habla de la globalización, según Witker, es que ésta alude a los países de la OCDE y a los países del Sudeste asiático que son los que pueden circular por estas vías de crecimiento económico rápido; sin duda, según este autor, no se refiere a todos los países del mundo que no están en condiciones para hacerlo. Por ejemplo, los países de América Latina que circulan por la vía lenta tienen que decidir si se suben a esta vía rápida de la globalización o se quedan fuera de ella con sus millones de marginados sin trabajo. Transitar en esa vía rápida dependerá de una profunda transformación interna, siendo un Estado eficiente y auténtico conductor de desarrollo económico, a pesar de la falta de equidad en la transformación productiva y del medio ambiente. Ejemplos de lo anterior serían los casos de México y Chile.

La integración económica: En el interior de la globalización rápida se compite con el conocimiento y los servicios, los cuales llevan a redefinir ámbitos económicos

Una muestra del desarrollo de este proceso lo encontramos en la exposición de cada una de las etapas en la evolución de la economía de un país, pues de ser una economía periférica puede pasar a convertirse en una economía central, expuesta por PÉREZ SÁNCHEZ, Alfredo. “Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, CIDOB, abril, 1998, número 40-41, pp. 10-11.

¹⁸WITKER, Jorge. Op. cit., p. 37.

¹⁹TOFLLER, Alvin. *El cambio del poder*. Plaza & Janés, Barcelona, 1990, p. 203, citado por WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Editorial McGraw-Hill, México, 1999, 4ª edición, p. 37.

entre naciones, creando zonas geoeconómicas bajo esquemas de integración y asociación económica y tecnológica. Así, por ejemplo, la Cuenca del Pacífico, formada por más de 40 países, surge como la región hegemónica mundial, con EE.UU. y Japón, disputando palmo a palmo el liderazgo tecnoeconómico. Por su parte, la Unión Europea, bajo un esquema de economía mixta ha avanzado en su integración y articula instrumentos que fomentan la competitividad entre Japón y EE.UU.²⁰. En América, tanto en el norte como en el sur, se llevan a cabo proyectos regionales de mercado. Canadá, México y EE.UU. firman un tratado agresivo de Libre Comercio (TLCAN) que versa sobre productos, servicios e inversiones. El MERCOSUR aglutina a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y se proyecta como un gran esquema de integración. Por su parte, Chile y el Pacto Andino se acercan a México y al norte para amortiguar los efectos de la globalización. Para concluir, es necesario decir que en este entramado, los recursos naturales y la mano de obra barata y abundante pierden importancia relativa ante la revolución de los conocimientos, los servicios y la propiedad intelectual²¹.

A.- Los Estados

Ante estos cambios rápidos, los Estado y empresas deben modificar sus instrumentos y estrategias. Los Estados nacionales que antes eran los únicos sujetos de las relaciones económicas y comerciales y guardianes de los espacios nacionales, se enfrentan a los desafíos de la globalización y la integración, e incluso ha surgido la idea de clausurar los proyectos nacionales²², anunciando el fin del Estado con aspectos de modernidad o fin la de historia²³.

²⁰Una muestra de la contraposición de intereses entre EE.UU. y la Unión Europea la tenemos en el comercio agrícola, en el marco del la Ronda Uruguay del GATT, en la que el primero objetó la Política Agrícola Comunitaria (PAC) de la segunda. (ROSAS, María Cristina. “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, número 3 , p. 247).

²¹ ROSAS, María Cristina. “Las relaciones comerciales internacionales de la Unión Europea” en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord.. UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, pp. 113-115.

²² Véase: SMITH, Peter H. “El impacto político del libre comercio en México”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, p. 386-390.

²³ Véase por ejemplo: WOLF, Martin. “Will the Nations-State survive globalization?” *Foreign Affairs*, January-February, 2001, Vol. 8, número 1, pp. 178-190 y KRASNER, Stephen D. “Sovereignty” *Foreign Policy*, january-february, 2001, pp. 20-29.

La idea del Estado como organización política en todos los continentes, que no surge como un resultado natural, cuya expansión se deriva de un proceso de descolonización y que se constituye como pieza básica de la estructura internacional, como lo señala GALINSOGA, ha sufrido algunas modificaciones cuando se analiza desde distintos ámbitos regionales y se contrasta con los fenómenos derivados de la globalización. Una de estas modificaciones se da con la presencia de una fuerte oposición a la aplicación de este modelo (Estado) respecto a los fundamentos políticos en África. En tal sentido, se quiso hacer compatible en esta zona el principio de las nacionalidades de connotaciones europeas con el del principio nacional derivado de la descolonización, lo cual resultó contradictorio puesto que África era un mosaico de etnias y de tribus, de tal manera que el Estado, como sociedad política, se constituía en figura minoritaria²⁴.

Otro problema al que se enfrenta el Estado en otras regiones del mundo es su aceptación como organización política exclusiva de representación popular. Para ilustrar lo anterior, el Proyecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas del Mundo, reconoce que éstos tienen derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados y considerar que los tratados, acuerdos y otros arreglos entre Estados y pueblos indígenas son materias propias del ámbito y de la responsabilidad internacional²⁵. En Estados Unidos se manifiesta esta tendencia, por ejemplo, cuando el Tribunal Supremo de ese país ha adoptado una doctrina de devolución de los derechos a los Estados federados, lo cual sería otro buen ejemplo²⁶.

²⁴ La Cumbre de Jefes de Estado Africano (12 de junio de 2000) adoptó el Acta constitutiva de la Unión Africana, que habría de sustituir a la entonces vigente Organización de la Unidad Africana, ante el fracaso del Estado postcolonial. (GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo” en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord., UNAM y Plaza y Valdéz, México 2001, p. 46.)

²⁵ United Nations, ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/1994/56, de 28 de octubre de 1994, p. 84 y United Nations High Commissioner for Human Rights, Indigenous People, http://www.unhcr.ch/html/menu2/10-c/ind/ind_sub.htm.

²⁶ PRUCHA, Paul. The great father: The United States Government and the American Indians, Ed. Abril, 1986, pp. 190-192.

En España por ejemplo, se ve muy desarrollado el concepto de esta dualidad de competencias, pues, por un lado, están las que le corresponden al Estado, y por el otro, las de las comunidades autónomas. Las competencias de estas últimas no sólo están fortalecidas en el fuero interno, sino que se ven reforzadas en el ámbito exterior. Así, por ejemplo, podemos ver las oficinas de representación exterior que tiene Cataluña en otros países como Marruecos. (cuyo titular era Ángel Colom).

En la propia Europa, los cambios recientes, tanto de desmembramiento como de integración europea, relativizan el modelo. La tendencia a debilitar o a redimensionar el Estado se ha evidenciado en la propensión a dividir los Estados territoriales para crear otros más pequeños, la mayoría de ellos a demanda de algún grupo que pretende un monopolio étnico-lingüístico. Esto empezó en los años setenta con los movimientos autonomistas del mundo occidental (Canadá, Reino Unido, España, Bélgica, Suiza y Dinamarca). Pero donde alcanzó su punto álgido fue en los antiguos países socialistas, aunque algunos ya tenían sistemas muy descentralizados como Yugoslavia. El desmoronamiento y la desintegración del Estado en los países en desarrollo fue expuesto por algunos casos como Somalia, Afganistán, Zaire.

Así, en la medida en que la economía transnacional se ha ido consolidando, la concepción tradicional del Estado se ha visto minada. En este sentido, ha jugado un papel central la globalización ya comentada. Los mercados se mueven a partir de un complejo de decisiones individuales, mientras que las instituciones públicas democráticas lo hacen a partir de decisiones colectivas mayoritarias. De esta forma y en estas circunstancias, se presenta una dicotomía, pues mientras el Estado encuentra dificultades para ejercer sus competencias en ámbitos fuertemente transnacionalizados, como la economía y la información, la legitimación de su autoridad se ha extendido, pues al principio del siglo XX sólo el 10% de la población mundial vivía en Estados independientes, mientras que en 1997 vivía en 117 países.

El concepto de soberanía también se ha visto afectado y tendrá que reeaborarse teniendo presente todos los factores que proporciona la práctica internacional. En sectores del Derecho Internacional de reciente creación, como la protección de los derechos humanos, la del medio ambiente o la del patrimonio cultural, el Estado ejerce una verdadera función por cuenta de la comunidad internacional, lo que aporta una novedad al concepto de la soberanía, sustituida ahora por el concepto de “patrimonio de la humanidad”²⁷.

Sobre esta dualidad de competencias véase: BARBÉ IZUEL, Esther, BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. “Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales. ¿Un nuevo ámbito para la acción exterior de las comunidades autónomas? La red catalana de información y selección laboral en origen”, en *Revista Española de Derecho Internacional, Asociación española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y BOE*, Madrid, 2004, Vol. LV-2003, número, 2, julio-diciembre, pp. 1067-1073.

²⁷ KAUFMAN, Mathias. *¿Derecho sin reglas?*, Barcelona-Caracas, Alfa, 1989, p. 5.

En la actualidad, los Estados se enfrentan a una nueva serie de problemas y desafíos como el terrorismo, el narcotráfico, la migración, etcétera, cuyas soluciones ya no dependen de aquéllos en su forma individual, sino que, por el contrario, están siendo tomadas por organizaciones como la ONU, el Banco Mundial, el FMI²⁸, la UE, etc. Incluso países con la fuerza suficiente en el plano económico, político y militar asumen actuaciones sobre determinados temas, con la consecuente violación de la normativa internacional; por ejemplo, EE.UU. en los casos del terrorismo en el ámbito mundial y el narcotráfico en América Latina en el plano regional.

El fenómeno de la migración transfronteriza y hacia zonas urbanas, según Guillermo ESPINOZA VELASCO²⁹, se extiende a todos los pueblos, incluidos los indígenas de América Latina, los cuales de forma creciente se trasladan al extranjero para enviar a sus lugares de origen recursos económicos importantes para el desarrollo de sus comunidades e impulsar la creación de proyectos productivos que los beneficien³⁰. Este problema obliga a los pueblos indígenas a someterse a una transformación en sus tradiciones para preservar los valores más importantes de sus culturas en los espacios urbanos, pero esta reestructuración también exige un cambio en las políticas de Estado destinadas a estos sectores de la población y a las demandas de los pueblos indígenas. De acuerdo a cifras presentadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) sobre mexicanos en Estados Unidos, del total de los migrantes temporales que se trasladaron a ese país entre 1998 y 2002, el 7,1 por ciento son indígenas, de los cuales el 18,3 por ciento carecen de escolaridad; el 37,7 no concluyó la primaria, y sólo el 27,1 por ciento tiene estudios de secundaria³¹.

²⁸ Véase STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 27.

²⁹ Guillermo Espinoza Velasco, Director del Instituto Indigenista Interamericano que agrupa a 16 países. (POY LOZANO, Laura. “Migración transfronteriza, fenómeno creciente en América Latina”, *La Jornada*, Sección Política, México, DF, lunes 7 de junio del 2004. <http://www.jornada.unam.mx/014n2pol.-php?origen=politica.php&fly=1>

³⁰ Según la CONAPO, dos millones trescientos mil mexicanos emigraron a EE.UU. de 2000-2004, enviando a México un total de treinta y nueve mil millones de dólares en remesas. (ZÚÑIGA, Juan Antonio. “Durante este gobierno han emigrado a EU 2,3 millones de mexicanos: Conapo”, *La Jornada* del 29 de julio de 2004, <http://www.jornada.unam.mx/025n1eco.php?origen=index.html.&fly=1>)

³¹ En cuanto a la migración interna, CONAPO indica que de los 2.430 municipios existentes en el país, 765 son expulsores de población, 1.339 están en equilibrio y sólo 339 atraen población. Sin embargo, de los 1.292 municipios con medio y alto grado de marginación, 502 son expulsores o rechazan población, lo que significa que en 4 de cada 10 municipios con grado de marginación muy alta se registra pérdida de población debido a la migración. Datos del Consejo Nacional de Población en POY LOZANO, Laura. “Migración... op. cit.)

Lo anterior evidencia la problemática latente en este tema, señalando que la migración ha desbordado a los gobiernos, que las soluciones son complejas y que es un fenómeno generalizado de solución difícil. Eso es lo que pone de manifiesto el Director de la CONAPO al señalar que en México se estima que 4 de cada 10 indígenas han emigrado a zonas urbanas y 4 más se encuentran en tránsito hacia EE.UU. Por lo cual, se insiste que tanto la sociedad civil como las autoridades gubernamentales deben contribuir a impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas para detener estos problemas, máxime cuando reciben apoyo económicos de sus familiares que emigraron a Estados Unidos³².

B.- Los mercados

Estos espacios de libertad económica se alzan como los paradigmas que resolverán pacíficamente las contradicciones entre la autopista de la globalización y la vía lenta del mundo en desarrollo³³. Aquí es necesario hacer un matiz respecto de estos dos apartados. Por un lado, un Estado promotor eficiente y responsable de los destinos nacionales es insustituible en un mundo regionalizado, y por el otro, mercados competitivos con base en empresas innovadoras y flexibles son indispensables para crear empleo y bienestar individual y colectivo³⁴.

Contrario a lo anterior, el FMI y el BM han abordado problemas surgidos como consecuencia de la privatización y el mercado con una perspectiva estrechamente ideológica. De esta manera, afirmaban que la privatización debía ser concretada rápidamente. Existen casos de países en los que para obtener una mejor calificación en estos organismos y lograr beneplácito a través de préstamos, la privatización se realizó de

³² Otro ejemplo lo tenemos en la emigración polaca hacia toda Europa (GWIAZDA, Adam. “Emigración Económica polaca y política de inmigración europea”, *Boletín ICE Económico*, número 2340, del 5-11 de octubre, 1992, pp. 3042-3044).

³³ Puede entenderse por mercado el conjunto de actos humanos necesarios para realizar transacciones de compra y venta de objetos, servicios o activos de cualquier género, en público (con conocimiento de, al menos, algunos miembros de la sociedad), repetidamente y en condiciones semejantes a como se intercambian productos y servicios de la misma especie. DE SEBASTIÁN, Luis. Mundo rico, mundo pobre. Pobreza y solidaridad en el mundo de hoy, Barcelona, Círculo de Lectores, 1993, p. 22.

³⁴ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo”, en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord., UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, p. 51.

forma precipitada, lo que trajo por resultado que ésta no lograra los beneficios esperados, como sucedió en los países que pasaron del comunismo a la economía del mercado.

En cierta manera, el FMI y el BM habían asegurado, y recientemente lo han corregido, que los gobiernos de los Estados no deberían intervenir en la actividad privada, y daban por sentado que los mercados surgirían rápidamente para satisfacer cualquier necesidad, cuando en realidad aparecieron diversas actividades estatales porque los mercados no eran capaces de proveer servicios esenciales. Por ejemplo, los servicios de seguridad social, sistemas de seguros de paro e incapacidad laboral al estilo europeo, y aún hace diez años no existían anualidades que protegieran contra la inflación, incluso en los países desarrollados. Ni qué decir de los países en desarrollo, en donde la cobertura para familias de rentas medias y bajas por parte del mercado es poco facilitada. En estos países los problemas son aún más graves³⁵.

Eliminar las empresas públicas, como lo preconiza el mercado, puede dejar un profundo vacío y un enorme sufrimiento, incluso si aparece el sector privado. El supuesto de privatizar de forma acelerada y más tarde ocuparse de la competencia y la regulación, como lo sugiere el FMI, entraña diferentes peligros, como el de crear o dar paso a los grupos de interés, los cuales cuentan con el incentivo y el dinero para mantenerse en su posición monopolística, paralizar las regulaciones y la competencia, y distorsionar el proceso político, como sucedió con el caso de una compañía telefónica en Costa de Marfil en donde los consumidores resultaron seriamente perjudicados al pagar precios y tarifas más elevados.

La privatización no sólo se implantó a expensas de los consumidores, sino también de los trabajadores. El impacto sobre el empleo ha sido el argumento a favor y en contra de la privatización. Los partidarios sostenían que sólo la privatización permitía despedir a los trabajadores improductivos, mientras los detractores replicaban

³⁵ STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 83.

En África se esperaba que la IED ayudaría a desarrollarse a este continente, pero a pesar del modesto incremento de las corrientes de este tipo de inversión de 8.000 millones de dólares en 1998 a 10.000 millones en 1999, esta zona sigue presentando cifras bastante deslucidas. Una noticia bastante positiva fue que la IED se estabilizó en niveles muy superiores a los de 1990. INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO. Las Fusiones y Adquisiciones Transfronterizas y el Desarrollo. Panorama General. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, 2000, pp.19.

que los recortes de plantillas tuvieron lugar sin ponderar los costes sociales. Por un lado, afirma STIGLITZ, es verdad que la privatización hace pasar a las empresas públicas de una situación deficitaria a una más productiva y rentable, gracias a la reducción de plantillas, pero por el otro, existen costes sociales relacionados con el paro que las empresas privadas simplemente no toman en cuenta. Si la protección del empleo es mínima, los empresarios pueden despedir trabajadores con un costo bajo o nulo, abonando en el mejor de los casos una pequeña indemnización. En los países industrializados, el daño de los despidos es reconocido y mitigado por la red de seguridad de las prestaciones por desempleo. En los países menos desarrollados no existen estas prestaciones, por lo que los trabajadores despedidos no son una carga pública, aunque sí pueden transformarse en grandes costes sociales manifestados en las peores formas, en violencia urbana, más delincuencia y perturbaciones sociales y políticas. Incluso en los países desarrollados, los trabajadores ya sufren una angustia generalizada³⁶.

Una de las grandes preocupaciones de la privatización, tal como ha sido aplicada, es la corrupción. La retórica del mercado afirma que la privatización reducirá la búsqueda de rentas por los funcionarios, que o bien se quedan con parte de los beneficios de las empresas públicas o conceden contratos y empleos a sus amigos. Pero en lugar de lograr lo proyectado con la privatización, ésta ha empeorado la situación, de tal modo que ahora con la venta de estas empresas también se ha desatado la corrupción. Después de todo, el gobierno corrupto que manejó mal la empresa es el mismo que interviene en la privatización, y en esta situación siempre hay oportunidad de practicar los sobornos. Llamen la atención casos como los de Rusia y los países en vías de desarrollo. En este sentido, no se tuvo en cuenta el establecimiento de estructuras legales e instituciones de mercado, no sólo para evitar la corrupción, sino para lograr el objetivo de la privatización: la expansión de la industria³⁷.

Existe la necesidad de una acción colectiva cuando los mercados no generan de por sí resultados eficientes. Así, ante la presencia de externalidades, cuando los actos de unos individuos provocan efectos en otros, sin pago ni compensación, el mercado dará lugar a una sobreproducción de algunos bienes y subproducción de otros. Por otra parte,

³⁶ United Nations, Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance, 15ª sesión, 8-12 May 2000, Globalization and State: An overview, Doc. ST/SG/AC.6/2000/L.5, del 31 de marzo de 2000, p. 4-8.

³⁷ STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 86-87.

no se puede recurrir a los mercados para producir bienes que por naturaleza son esencialmente públicos, como la defensa. En algunas áreas, según STIGLITZ, los mercados no pueden existir. Por ejemplo, los Estados han suministrado préstamos para estudiantes, porque el mercado por sí mismo no era capaz de financiar inversiones en capital humano. Además, por algunas razones los mercados no siempre se autorregulan³⁸. También, la ayuda humanitaria internacional es una forma de ayuda colectiva que brota de una compasión hacia los demás. De esta manera, por eficientes que sean los mercados, no garantizan que los individuos tengan suficiente comida, vestimenta o vivienda. Y para finalizar, la misión del BM es erradicar la pobreza, no tanto por suministrar asistencia humanitaria en tiempos de crisis, como por permitir que los países crezcan y se valgan por sí mismos, y a esa función es a la que se debería aplicar realmente³⁹.

C.- Las empresas

En el contexto descrito, éstas han surgido como las unidades o células estratégicas del mundo contemporáneo. En efecto, la empresa transnacional es la institución clave de la globalización y de la integración de fin de siglo. Su expansión, iniciada en la década de los cincuenta, presencia cambios cualitativos evidentes⁴⁰. De la integración vertical que inicia con la propiedad y control de las materias primas hasta las manufacturas finales, se cambia a la captura de actividades y sectores de servicios y finanzas, llamada integración horizontal⁴¹.

³⁸ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto Coord., UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, p. 51.

³⁹ STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, pp. 278-281. Un análisis más profundo sobre las consecuencias negativas del mercado en las sociedades lo encontramos en GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo”, en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord., UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, pp. 51-55.

⁴⁰ Véase: Secretaría General Técnica, “La globalización del comercio internacional”, *Boletín ICE Económico*, número 2483 del 18-24 de diciembre de 1995, pp. 3-8,

⁴¹ En un informe de la ONU sobre las inversiones en el mundo del año 2000, se hablaba del número de empresas transnacionales, sus filiales, los sectores en donde trabajan y las cantidades que esas empresas movían. El informe decía que las más grandes se establecían en el mundo desarrollado como General Electric, GM, Ford, etc., y que recientemente empresas basadas en el mundo en desarrollo empezaban a

Según un informe de la ONU, la producción internacional de las empresas transnacionales, que en 2000 eran unas 63.000 empresas matrices con alrededor de 690.000 filiales extranjeras y una plétora de otras empresas vinculadas a ellas por diversos arreglos, abarcaba prácticamente a todos los países y actividades económicas, y representaba una fuerza formidable en la economía mundial de hoy. Así, las 100 mayores empresas transnacionales no financieras del mundo (entre las que se encuentran General Electric y las constructoras de automóviles) eran el motor principal de la producción internacional. En 1988 los 2 billones de dólares de los activos de sus filiales extranjeras representaban aproximadamente la octava parte de los activos totales de todas las filiales extranjeras en el mundo. Las filiales extranjeras de las 100 primeras de las empresas transnacionales empleaban a más de 6 millones de personas y sus ventas en el extranjero eran del orden de 2 billones de dólares. Su actividad se concentraba en el equipo electrónico y eléctrico, los automóviles, el petróleo, los productos químicos y los productos farmacéuticos. Pese a la preeminencia de las 100 primeras, el universo de las empresas transnacionales se caracterizaban por su diversidad e incluía un número creciente de empresas medianas y pequeñas, transnacionales de Europa central y oriental, que hace poco también han empezado a participar en la producción internacional⁴².

Con el desplazamiento de las empresas a otros países, se ha argumentado que éste no sólo contribuye al crecimiento de los países desarrollados, sino que directamente afecta de forma positiva la industrialización y el crecimiento del nivel de vida de los países en vías de desarrollo, al crear en éstos puestos de trabajo, transferencia de tecnología, especialización de la mano de obra y mayor distribución de la riqueza⁴³. Lo anterior no es del todo cierto, ya que existen numerosos casos en donde, habiéndose dado tal implantación de empresas extranjeras, se ha producido una escasa redistribución de la renta, como por ejemplo, México y otros países de América Latina. En el peor de los casos, cuando dichas empresas ven incrementarse los costes (de mano de

desplazarse a nivel internacional, como el caso de Petróleos de Venezuela, moviendo cantidades muy importantes (8.000 millones de dólares).

⁴²INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO. Las Fusiones y Adquisiciones Transfronterizas y el Desarrollo. Panorama General. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, 2000, pp.1-6.

⁴³STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 82.

obra, por ejemplo) y disminuir los beneficios, simplemente cierran y se van a otras zonas donde le resulte rentable la producción en estos términos⁴⁴.

Alfredo PÉREZ SÁNCHEZ habla, al respecto, de la utilización de fuerza de trabajo barata por industrias transferidas de los países del centro a los periféricos, y dice que contribuye sólo muy superficialmente a la apertura de potencialidades de desarrollo⁴⁵. El mismo autor señala que la industrialización basada en la implantación de determinadas industrias en los países periféricos es muy dudosa desde el punto de vista del desarrollo, pues se dispone de fuerza de trabajo barata, dotación por excelencia del Tercer Mundo, para ponerla al servicio de la producción orientada hacia el mercado mundial, sin que sean superadas las causas estructurales determinantes de la renovada producción de la fuerza de trabajo barata. En otras palabras, se realiza la misma función (utilización de estos países como enclaves económicos) en estos países que en el periodo colonial, con lo que ese movimiento transnacional no contribuye demasiado a que empresas de estos países alcancen un mayor desarrollo industrial.

Para que haya un fortalecimiento y autonomía de las empresas de los países del Tercer Mundo, se requiere que se dé una verdadera industrialización, lo que significa desarrollo progresivo de la capacidad productiva mediante un continuo, lento y paciente proceso de *Lerning by Doing*. Eso quiere decir mucho más que la simple realización de determinadas capacidades de producción, que se pueden importar desde el extranjero, como sería: hacer participar a la mayoría de la población, que ésta se convierta en la poseedora de rentas, crear las condiciones para integrar esta amplia masa en el proceso de división del trabajo, y crear y ampliar los conocimientos básicos de la alfabetización, de la técnica y de la organización, etcétera⁴⁶.

⁴⁴ SAMUELSON, Paul A. “Persiste el proteccionismo”, El País, Sección negocios, 29 de febrero de 2004.

⁴⁵ PÉREZ SÁNCHEZ, Alfredo. “Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, CIDOB, abril, 1998, número 40-41, pp. 16-17.

⁴⁶ Un ejemplo de esto sería el caso de China, STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 13.

Un aspecto importante relacionado con las empresas es la privatización de las pertenecientes al Estado. STIGLITZ enfatiza que si bien es cierto, por un lado, el Estado no debe distraerse de su función principal (resolver los problemas de los ciudadanos y prestar los servicios públicos) administrando empresas como siderúrgicas, pues lo normal es que las empresas privadas competitivas realicen esa tarea más eficazmente, por el otro, no todas las empresas deben ser privadas, ya que existen servicios que es mejor que los preste el Estado (por el bien de la sociedad, como seguridad, prestaciones de paro, etcétera), a que

Lamentablemente, la globalización de los mercados, de los circuitos financieros, del conjunto de las redes inmateriales y de las empresas (transformadas recientemente en empresas red) viene exigiendo una desregulación radical de las actividades susceptibles de valor económico⁴⁷. Su enemigo son las fuerzas sociales y el papel del Estado-nación del bienestar, así como la filosofía de los servicios públicos. En palabras de MATTELART, es el triunfo de la empresa y de sus valores, del interés privado y de las fuerzas del mercado⁴⁸.

D.- Los servicios

Los servicios⁴⁹ como intangibles que participan en la producción de bienes (como marcas, patentes, diseños, franquicias, finanzas y crédito, publicidad, mercadotecnia, transporte, etc.) amplían su importancia abarcando regiones y países. Estos avances tecnológicos y los cambios de esquemas son los que se presentaron de forma latente al final del siglo XX y han influido en todos los aspectos de la vida internacional, incluido el comercio que sustentan los Estados entre sí.

Las industrias de servicios y el comercio de servicios constituyen en la actualidad un importante componente de la economía de la mayor parte de los países, ya sea como exportadores, ya como importadores, ya como exportadores e importadores al mismo tiempo. El comercio de servicios abarca tanto la oferta de servicios a través de las fronteras como la oferta de servicios que exige cierta presencia local de la empresa oferente no nacional o en manos de, o controlada por, capital extranjero. Su importancia exige un marco de normas internacional sobre servicios consensuado.

sean privatizados. STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, p. 82.

⁴⁷ Para un estudio más amplio sobre las estrategias seguidas por las empresas en el nuevo entorno internacional, véase: DEL CASTILLO, Gustavo. “El desarrollo de la política comercial estratégica: la protección en el mundo del libre comercio en América del Norte”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 195-211.

⁴⁸ MATTELART, Armand. “Lo que está en juego en la globalización de las redes”, en RAMONET Ignacio (ed). Internet, El mundo que llega, Alianza, Madrid, 1998, p. 25.

⁴⁹ Por definición de servicios se entiende: los servicios producidos fundamentalmente por residentes de un determinado país. Esta definición tiene un amplio alcance e incluye además la importante categoría de servicios que comportan valor añadido.

Por otro lado, delimitar con exactitud las actividades que debían incluirse en el sector terciario era difícil. A pesar de ello, hay datos que permiten conocer la magnitud del comercio de servicios. Los servicios constituían en 1996 alrededor del 70 por 100 del PIB de los países industrializados y más del 50 por 100 del PIB de los países en vías de desarrollo, dando empleo a más de la mitad de la población activa⁵⁰. Obviamente, con el paso del tiempo este sector ha evolucionado aún más y si en algún momento tuvo algún desequilibrio con respecto al comercio mundial debido a las medidas proteccionistas aplicadas al sector, hoy simplemente gran parte de estas restricciones han desaparecido, por lo menos en los países en desarrollo.

Las transacciones internacionales de servicios son operaciones mucho más complejas que las de las mercancías e inciden en las mismas un gran número de regulaciones nacionales, destinadas a proteger diversos intereses sociales. Ello hace que los obstáculos en el comercio de servicios sean complejos y más abundantes que en el de las mercancías, y que se necesiten normas de derecho internacional económico más precisas y evolucionadas que las aplicadas en el comercio internacional de mercancías para la eliminación de las restricciones alzadas por los Estados contra las transacciones internacionales de servicios.

Respecto a esto, la mayoría de la normativa internacional sobre el comercio de servicios era dispersa e incompleta. Sólo los tratados de integración económica, como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, contenían normas jurídicas eficaces para la eliminación del proteccionismo en este sector. Por el contrario, los demás acuerdos internacionales sobre la materia hacían referencia a algunos sectores concretos de servicios y establecían mecanismos de cooperación insuficientes para la liberalización de las transacciones internacionales. Por lo tanto, era necesario un tratado internacional multilateral que estableciera un marco jurídico multisectorial y de aplicación geográfica universal, capaz de impulsar la liberalización internacional del comercio de servicios de forma similar a como el GATT lo había hecho con el comercio de mercancías. En la Ronda Uruguay, auspiciada por el GATT, colmaron esta

⁵⁰ LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1996, p. 19.

importante laguna, mediante la conclusión del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, conocido por sus siglas en inglés GATS⁵¹.

Las actividades que se pueden incluir en la definición de servicios son numerosas, por lo cual la doctrina ha establecido tres métodos para identificarlas, de entre los que se puede destacar el de buscar las diferencias con las mercancías, y esas diferencias son, según LÓPEZ ESCUDERO, la invisibilidad e intangibilidad, la imposibilidad de transporte y almacenamiento, y la simultaneidad de su prestación y consumo⁵².

Las actividades identificadas como servicios son numerosas y siguen aumentando conforme la sociedad se va desarrollando. La Secretaría del GATT elaboró una lista de todas éstas con el objeto de sistematizar todas las actividades terciarias y facilitar así las negociaciones, con la posibilidad de actualizarlas conforme vayan surgiendo otras⁵³. De los servicios surgió una lista que identificó 161 actividades terciarias, que con el tiempo se ha incrementado.

En lo relativo a las restricciones más comunes con las que cuenta el comercio de servicios, podemos decir, en principio, que todas las restricciones impuestas por los Estados a la entrada de mano de obra de otros países y a las inversiones extranjeras constituyen a su vez obstáculos al comercio internacional de servicios, ya que el carácter complejo de estas operaciones requieren la liberalización de los pagos corrientes y del movimiento de mano de obra. Según SCHULTZ, es más fácil decir obstáculos que restricciones, ya que las segundas son innumerables y difíciles de clasificar⁵⁴. Ahora bien, dentro de estas restricciones están las establecidas por los Estados con fines claramente proteccionistas (medidas formalmente discriminatorias) y las que son resultados de las divergencias entre las reglamentaciones nacionales de los

⁵¹ LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 20, 82-118.

⁵² Una explicación y un desarrollo más amplio de estas características la realiza LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 22-26 y STERN, Robert M. Y HOEKMAN, Bernard M. “Problemas y necesidad de datos para el GATT: Negociaciones sobre servicios” en la liberalización del comercio internacional de los servicios, *Revista de Estudios Económicos*, 1988, Madrid, N° 1, pp. 85-121.

⁵³ Documento de la Secretaría del GATT MTN./GNS/W/120 de 10 de julio de 1991, relativo a una lista de clasificación sectorial de los servicios.

⁵⁴ SCHULTZ, S. Protectionist tendencies in international trade in services: Presents problems and likely, Development and peace, 1986, pp. 5 ss en LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1996, p.27.

distintos Estados, aplicadas indistintamente a los servicios nacionales y a los importados, pero que favorecen indistintamente a aquéllos.

También se puede decir que los obstáculos aplicados a los servicios son no arancelarios, a diferencia del comercio de mercancías, que se ve restringido también por la existencia de obstáculos arancelarios, especialmente los derechos de aduana. Dentro de los obstáculos al comercio de servicios, esgrimidos de acuerdo a los motivos que inducen a los Estados a su adopción, podemos encontrar como más comunes el control nacional de sectores económicos considerados estratégicos para el desarrollo del país, la protección de los consumidores, la protección de las industrias nacientes, la lucha contra el desempleo, motivos sociales y culturales, y la protección de la seguridad nacional⁵⁵.

Por último, algunos principios y obligaciones que ha impuesto el GATS para liberalizar el comercio internacional de servicios son los siguientes: el de no discriminación que se materializa a través de las cláusulas de la nación más favorecida (NMF) y la de trato nacional (Artículo II). También se ha establecido el mecanismo de liberalización progresiva, el cual opera a través de rondas multilaterales de negociación (Parte IV del GATS). Por otra parte, se impone la obligación de transparencia en el ejercicio de su competencia normativa en materia de servicios (Artículo III). El principio de soberanía económica nacional, al admitir el derecho de los miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio y establecer nuevas reglamentaciones, con en fin de realizar los objetivos de su política nacional (Artículos VI y VII), entre otros⁵⁶, con lo cual se pugna por una mayor liberalización del sector, con menos reglamentaciones en detrimento de una menor intervención de las administraciones públicas, con lo que se viene a confirmar la idea de GALINSOGA que sostiene que

⁵⁵ Estos obstáculos al comercio de servicios también son enumerados de forma concreta por otros autores, en los que incluyen las barreras no arancelarias como prácticas monopolísticas, protección discriminatoria por parte de la administración, reglamentos estatales, valoración de los rendimientos de las empresas extranjeras, restricciones a la movilidad a los factores de producción, la prohibición al derecho de establecimiento, etc. (La liberalización del comercio internacional de los servicios, *Revista de Estudios Económicos*, 1988, Madrid, Nº 1, pp. XXII-XXV y LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. El comercio Internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1996, pp.82-155).

⁵⁶ Documento de trabajo presentado por el U.S. Council for International Business a la Comisión de Comercio de la Cámara de Comercio Internacional. “Principios de un acuerdo marco sobre los servicios. Marco conceptual para el comercio de servicios” en La liberalización del comercio internacional de los servicios”, *Revista de Estudios Económicos*, 1988, Madrid, Nº 1, p. 125.

mientras los mercados, aparentemente, crecen y son más autosuficientes, es en esa medida en que la interferencia de los gobiernos disminuye⁵⁷.

La investigación y el desarrollo en productos, diseños y servicios conforman el principal capital de la empresa que le permite mediante la propiedad intelectual, capturar países, mercados y regiones. Los acuerdos y alianzas estratégicas conforman redes empresariales que cubren producción, comercialización, financiación y mercadotecnia que les convierte en gigantes económicos planetarios, y este marco normativo descrito anteriormente, se constituiría en su plataforma de despegue.

2.- El proceso de globalización: fenómeno de fin de siglo

En primer lugar, el concepto de globalización ha sido objeto de numerosos estudios y de diversas controversias. Mientras unos la llaman globalización, otros prefieren llamarla mundialización. Para ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, aquella suele entenderse como la última etapa de la internacionalización⁵⁸ y en grandes líneas, para estos autores, globalización equivaldría a mundialización, término, según ellos, más correcto, pero que desde la perspectiva del análisis empresarial es llamada globalización debido al carácter global de estas actividades (marketing, finanzas, gestión, etc.)⁵⁹.

Desde el punto de vista empresarial, puede decirse que el concepto de globalización intenta recoger una serie de hechos que se refieren a aspectos económicos generales citados por autores franceses como LAFAY, norteamericanos encabezados por PORTER, y británicos como DUNNING, entre otros⁶⁰, conjunto de esos hechos que

⁵⁷ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo”, en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord., UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, p. 48.

⁵⁸ La internacionalización se caracteriza por las economías de escala, disminución de los costes de transporte, racionalización de circuitos de distribución, modificación del coste de los factores, acercamiento de condiciones económicas y sociales nacionales, y reducción de restricciones. La aceleración de aquellos factores que han impulsado la internacionalización ha llevado a su mayor extensión a una globalización de las actividades económicas de ciertos sectores.

⁵⁹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 28.

⁶⁰ LAFAY, G (ed). Commerce international: la fin des avantages acquis, Économica, Paris, 1989, PORTER, M.: La ventaja competitiva de las naciones, Plaza y Janés, Barcelona, 1991 y DUNNING, J.:

tienen que ver con un análisis global de mercado y para lo cual ellos enumeran a: el mundo de la difusión de los “saberes” entre los que incluyen, en primer término, las tecnologías productivas, la mundialización de los gustos, los productos mundiales, las técnicas de comunicación universales. No se trata, pues, de una extensión a todos los productos y a todos los países, sino que es una tendencia al alza que coexiste con otras formas de producción más tradicionales⁶¹. En el mundo de los conocimientos, éstos ya no son propios de los países más desarrollados, sino que los mismos ya se extienden a los países que están en vías de desarrollo.

El mundo financiero es otro hecho que ha registrado una auténtica revolución asociada a las técnicas de información y a los movimientos de desregulación y que se traduce en innovaciones continuas que tienen una fuerte influencia en la economía real. Así pues, las finanzas internacionales han registrado una multiplicación y una diversificación muy acelerada, llegando las transacciones en los mercados a principios de los años noventa a 900. 000 millones de dólares diarios. Los préstamos internacionales constituían en 1980 el 4 por ciento del PIB del conjunto de países de la OCDE y, en 1990, llegan a ser del 44 por ciento. Lo que se vislumbra en este hecho es, sobre todo, la interdependencia entre las principales plazas financieras.

Lo último que se pone de manifiesto es la tercera revolución industrial, que constituye una modificación de las formas de crecimiento de las industrias. En este sentido, el contenido material de las actividades de las empresas se reduce en beneficio del contenido intelectual, presentándose un declive estructural en las industrias básicas, por lo que se reduce la demanda de productos primarios. Con el alza de los precios del petróleo se ha provocado un retroceso. Mientras el sector de los servicios crea el mayor número de puestos de trabajo, es el sector de la industria el que se constituye en la base del crecimiento, y dentro del sector de la industria se presenta el despegue sin comparación de las industrias informática y electrónica. El posicionamiento de las naciones depende ahora de la situación de las industrias más dinámicas y, por último, el declive de las industrias manufactureras como productoras de puestos de trabajo en

Explaining international production, Unwin Imán, Londres, 1988 en ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 28-33.

⁶¹ Véase: Secretaría General Técnica, “La globalización del comercio internacional”, Boletín ICE Económico, número 2483 del 18-24 de diciembre de 1995, pp. 3-8, “Los nuevos temas del comercio mundial”, Boletín ICE Económico, número 2524 del 25 de noviembre al 1 de diciembre de 1996, pp. 21-26.

contraposición con el claro despegue de las industrias de punta dan fundamento a la opinión de una sociedad postindustrial.

Para Jorge WITKER, “la globalización es un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando utilidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente”⁶². Una de las características centrales de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y de los mercados nacionales, que aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas por proyectos multilocales y plurinacionales. Por lo que se refiere a los llamados intereses nacionales, éstos son diluidos en intereses transnacionales desregulados y privados⁶³.

De esta manera, las crisis financieras recurrentes, evidencias empíricas de la globalización, suponen un gobierno mundial de facto que es descrito de forma gráfica por Michael TREBILCOCK en los siguientes términos: el nacimiento del Estado transnacional obliga a replantear lo público en oposición a lo privado; por ejemplo los bancos y las firmas de inversión, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT-OMC y toda la compleja trama complementaria de instancias públicas que operan en el ámbito del consumo, están diseñadas para servir a los intereses transnacionales de las grandes corporaciones, cumpliendo las funciones de un supraEstado⁶⁴.

Asimismo, la persistencia de los Estados nación macropolítica e institucionalmente, ocultan el gobierno invisible a nivel nacional e internacional de los complejos corporativos que desempeñan en un marco mesopolítico el papel de agencias estatales o interestatales. Estando así las cosas, puede que no sea descabellado conceder a organismos como la Comisión Trilateral o el “Grupo de los Siete” el rango de junta directiva de la economía mundial. Esta afirmación también la sostiene María Cristina

⁶²WITKER, Jorge. Op. Cit., pp. 48-49.

⁶³VÉLEZ QUERO, Silvia Elena. “Globalización y narcotráfico: el duo dinámico de las posguerra fría” en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 28-30

⁶⁴TREBILCOCK, Michael. *The regulation of international trade*, Routledge, Nueva York, 1995, citado por WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Editorial McGraw-Hill, México, 1999, 4ª edición, p. 49.

ROSAS⁶⁵. De este modo, lo que la globalización hace es crear un centro de gravedad, al cual se dan las principales decisiones económicas y políticas del mundo, dotado de un carácter no democrático con base en la esfera privada, sin márgenes para un pluralismo no corporatizado, renuente al debate político profundo y atado a una lógica de la ganancia que impide la planificación a largo plazo.

De esta manera, empeñado en hacerse pasar como expresión espontánea del mercado, el Estado transnacional fuerte adopta políticamente la forma de la dictadura privada que decide no sólo la política económica, financiera, industrial o de los medios de comunicación, sino la misma política social y nacional. TREBILCOCK, insiste en que la anterior situación invita a hablar de un Estado totalitario, dotado de jerarquías verticales al interior de sí mismo y de dinastías empresariales cuya persistencia se cuestiona como en su momento se cuestionó la nobleza europea bajo el derecho divino de los monarcas.

Así, por lo antes dicho, las corporaciones empresariales han logrado, para funcionar globalmente, el ensamblaje intangible de un Estado absolutista y socialmente irresponsable, cuyo control político y cuyos ingresos rebasan a los países en desarrollo⁶⁶.

Por su parte, STIGLITZ llega a preguntarse ¿por qué la globalización, una fuerza que ha producido tanto bien, ha llegado a ser tan controvertida? Este autor es partidario de los beneficios que trae consigo dicho fenómeno y al respecto explica sus ventajas, pero también presenta sus inconveniencias. En primer lugar, dice que la globalización es positiva, porque la apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan. El crecimiento por las exportaciones fue la clave para el enriquecimiento en Asia y del nivel de vida de millones de personas, a pesar de las crisis y de los empleos poco remunerados de Nike.

⁶⁵ ROSAS, María Cristina. “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, N° 3, p. 247.

⁶⁶ Véase: Secretaría General Técnica, “La globalización del comercio internacional”, *Boletín ICE Económico*, número 2483 del 18-24 de diciembre de 1995, pp. 3-8 y “Los nuevos temas del comercio mundial”, *Boletín ICE Económico*, número 2524 del 25 de noviembre al 1 de diciembre de 1996, pp. 21-26..

La globalización ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo y ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que ni los más ricos podían alcanzar. Las protestas antiglobalización, el tratado internacional sobre minas antipersonas, la condonación de la deuda de algunos países más pobre, son ejemplo de esa mayor interconexión.

La apertura de mercados como la del jamaicano desde EE.UU. a los productos lácteos, permitió que niños más pobres pudieran consumir leche más barata, a pesar de lo negativo del tema. La presencia de las empresas extranjeras, aunque perjudicial para las empresas locales, permitió que éstas se tornaran más eficientes para una mayor competitividad e introdujo nuevas tecnologías.

La ayuda exterior, aunque padece muchos defectos, a pesar de todo ha beneficiado a millones de personas, como en el caso de la guerrilla filipina que, al dejar las armas, obtuvo puestos de trabajo gracias a proyectos financiados por Banco Mundial. Otros casos son los proyectos de riego en países en vías de desarrollo, en los que se obtuvo agua para dicho fin; los proyectos educativos expandieron la alfabetización, y los proyectos contra el sida han contenido la expansión de esa enfermedad.

En segundo lugar, la globalización tiene bastantes puntos negativos, entre los que contamos, por ejemplo, en África, donde las ambiciosas aspiraciones que siguieron a la independencia colonial se han visto frustradas, pues el continente se precipita a la miseria, las rentas caen y los niveles de vida descienden. Las conquistas en el campo de la expectativa de vida se reducen y el sida avanza rápidamente. Los países de esta zona, a pesar de las medidas aplicadas en la economía, son incapaces de atraer inversión.

La globalización no ha podido reducir la pobreza y tampoco garantiza la estabilidad, pues las crisis de Asia y América Latina que parecían cernirse sobre toda la economía mundial han amenazado a las economías del mundo. La globalización y la introducción de la economía de mercado no han producido los resultados esperados en Rusia y en los demás países que pasaron del comunismo al mercado, pues la gestión que hicieron las instituciones económicas internacionales en esos países han resultado

deplorables, ya que la situación actual de estos países en algunos casos es peor que la anterior⁶⁷.

Quienes critican a la globalización olvidan a menudo sus ventajas, pero los partidarios de la misma han sido incluso sesgados; para ellos, la globalización es el progreso; los países en desarrollo la deben aceptar si quieren crecer y luchar eficazmente contra la pobreza. Para el mundo subdesarrollado, la globalización no ha cumplido sus promesas de beneficio económico. Lo que sí debemos enfatizar es que la globalización en sí misma no es buena ni mala. Tiene el poder de hacer un bien enorme, por ejemplo en los países del Este asiático que han adoptado la globalización bajo sus propias condiciones y su propio ritmo, a pesar de las crisis de 1997, aunque en buena parte del mundo no ha acarreado beneficios comparables, e incluso para muchos les parece cercana a un gran desastre⁶⁸.

En suma, la llamada globalización se nutre, pues, de todos estos elementos y características, dando de esta manera una sucinta explicación del fenómeno junto con sus elementos y definición⁶⁹. Por tanto, éste es el contexto en el que se desarrollará la nueva política comercial de México, aunque antes de explicarla tengamos que exponer sus antecedentes históricos y los del régimen jurídico del comercio mundial y de sus instituciones.

⁶⁷ Un caso distinto es la situación de la transición de China, realizada por los propios chinos, pues en 1990 el PIB chino era del 60 por ciento del ruso, y a finales de la década la situación se había invertido; Rusia registró un aumento inédito de la pobreza y China un descenso inédito. (STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, pp. 30-31).

⁶⁸ STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Taurus, 5ª edición, España, 2002, pp. 27-48.

⁶⁹ Dentro de la bibliografía complementaria que se recomienda para tener una idea mas amplia sobre tema que se trata, se encuentra , entre otros: PAPP, Daniel S., ALBERTS, David S. y TUYANHOV, Elissa. “Information age anthology. Part one: The information and communication revolution. Historical impacts of information technologies: an overview, chapter 2, The information and communication revolution. “The technologies of the information revolution”. Chapter 3, PAPP, Daniel S. ALBERTS, David S. And KEMP III, Thomas; NAIM, Moises. “Washington consensus or Washington confusion?”. *Foreign Policy*, spring, 2000, número 118, pp. 87-103; Huntington, Samuel. “el choque de las civilizaciones? *Foreign Affairs* en español, verano de 1993, Vol. 72, número 3, pp. 22-49; GRAY, John. “The era of globalization is over”, BARBER, Benjamin R. “Jihad vs world” *The Atlantic Monthly*, March 1992, vol. 269, núm. 3 pp. 53-65; Martin Wolf “Will the Nations-State survive globalization?”, *Review, Foreign Affairs*, January-February, 2001 Vol. 8, número 1, pp. 178-190, KRASNER, Stephen D. “Sovereignty” *Foreign Policy*, january-february, 2001, pp. 20-29; KEOHANE, Robert O. Y NYE, Josep Jr. “Globalization: what’s new? What’s not? (and so what? *Foreign Policy*, spring, 2000, número 118, pp.

3.- La integración económica: origen y evolución

Estudiando el fenómeno de la integración económica en este trabajo, porque pensamos que dicho fenómeno tiene bastante que ver con los espacios económicos en los que México ha inscrito su nueva política comercial. Estos espacios económicos y formas de integración son de distinta naturaleza, pero podemos afirmar que el que más ha utilizado en la última década del siglo XX ha sido el del libre comercio (casi 10 acuerdos de esta categoría concluidos).

La economía internacional suele caracterizarse por lo siguiente: está integrada por países que cuentan con multitud de instrumentos o mecanismos que les permiten tratarse de forma diferenciada o discriminatoria, como, por ejemplo, medidas arancelarias y los aranceles, el no desplazamiento de los medios de producción, políticas macroeconómicas que normalmente afectan a nivel internacional, regímenes cambiarios adoptados por los Estados que les afectan de forma positiva o negativa, y políticas monetarias y fiscales con todos sus efectos internos y externos. En suma, todo ello marca las diferencias y establece los límites para que haya una economía mundial integrada, y es eso lo que probablemente ocasiona o hace que se produzcan las integraciones económicas parciales. De ahí que se piense que, “si no se puede unificar la economía mundial, por lo menos que se regionalice la economía en el mundo”⁷⁰.

A.- Definición de integración económica

Para precisar, la integración económica puede definirse así: “proceso mediante el cual se van eliminando las diferencias u obstáculos comerciales existentes entre los países que desean organizar una nueva entidad”. Es decir, “es la virtud a través de la cual los Estados comparten los medios para obtener un máximo de beneficios en una región concreta”. Esta definición no estará destinada a configurar simples relaciones económicas internacionales, sino a delimitar más bien la participación de varios países en un área regional más amplia, en la que la integración sea un medio para conseguir

104-114 y Las trampas de la globalización: paradigmas emancipatorios y nuevos escenarios en América Latina. Galfisa, Editorial José Martí, Instituto de Filosofía, 1999, La Habana, Cuba.

⁷⁰ QUEZ TUGORES, Juan. Op. cit. pp. 123.

una mayor liberalización comercial entre sus miembros, establecer elementos de cooperación y aumentar la prosperidad económica del área integrada⁷¹.

Por tanto, ese modelo de comportamiento que presentan los Estados al agruparse en núcleos regionales, sirviéndose de todos estos instrumentos como medios eficaces para lograr una mayor protección y, al mismo tiempo, mayor ventaja para cada uno de sus miembros⁷², en perjuicio de las demás agrupaciones comerciales y quizás del resto de los países no agrupados, es lo que la doctrina económica y los analistas internacionales han denominado “integración económica”.

B.- Origen y evolución de la integración económica

Aunque los primeros indicios de la integración económica se remontan al siglo XIX, concretamente a la zona de libre comercio de Zollverein (1833) en Europa, por efectos ilustrativos para nuestro trabajo sólo haremos referencia a esta tendencia a partir de la Segunda Guerra Mundial por considerar que es ahí donde resurge la integración en el mundo contemporáneo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el interés por los problemas de la integración económica adquirió un perfil diferente, apareciendo nuevos planteamientos encaminados a crear vínculos de carácter económico y comercial, que fomentasen la cooperación multilateral y el mayor acercamiento entre las economías, con el objeto de reducir la posibilidad de nuevos enfrentamientos bélicos.

En Europa, la percepción de que los problemas sólo podían solventarse a través de un acuerdo global para marchar de forma mancomunada hacia una integración total del continente, a la vez que se preservaba la paz, fue el catalizador para el proceso de integración económica que se desarrolló posteriormente.

⁷¹CALVO HORNERO Antonia. Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1994, Madrid, p. 26, y TUGORES QUEZ, Juan. Economía internacional e integración económica. Mc Graw- Hill, 1994, pp. 123-124.

⁷² Para un análisis amplio sobre los aspectos positivos y negativos de la integración, véase ASCHER, William. “Integración Económica de América del Norte: su impacto sobre otras iniciativas de integración y respuestas nacionales”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 99-103.

La ordenación económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial permitió este tipo de cooperación. La propuesta ofrecida por el general Marshall⁷³ abriría nuevos cauces en este esfuerzo de organización. La principal consecuencia fue el establecimiento de unas nuevas relaciones económicas e institucionales en Europa, cuyos principales ejes iban a girar al rededor de la creación de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), que agrupó a los países beneficiados por el plan Marshall, y a la aparición del CAEM (Consejo de Ayuda Económica Mutua) de los países bajo regímenes comunistas, como organización antagónica al sistema capitalista occidental.

El CAEM se constituyó como una organización multilateral intergubernamental con funciones consultiva y coordinadora en todos los ámbitos. Su creación data de enero de 1949 en una conferencia económica en Moscú bajo los auspicios de la URSS. La denominación aceptada de ayuda económica mutua y la retirada simultánea de los países del Este europeo de su participación en las instituciones occidentales, contribuyen a considerar el establecimiento del CEAM como una respuesta de estos países al plan Marshall y a la OECE. No obstante, hasta los años 60, el CAEM trabajó sobre todo con el concepto de cooperación, y la expresión “integración económica socialista” no se utilizó hasta 1969.

Una Europa Occidental unida y consolidada económicamente fue considerada la mejor garantía para preservar la paz, no solamente frente a la amenaza de los países comunistas del Este europeo, sino también para lograr cuotas de crecimiento económico y bienestar no conseguidos hasta entonces. Los países de Europa Occidental (excepto Finlandia, España y Yugoslavia, que habían participado en las alianzas políticas de la Segunda Guerra Mundial), firmaron el 16 de abril de 1948 la Convención de Cooperación Económica Europea, por cuyo artículo 1º establecían la OECE. A partir de entonces, se pondría en marcha en Europa Occidental un marco de cooperación y organización, cuyo resultado más notable iba a ser el establecimiento de la Comunidad Económica Europea. Para ello fue preciso la iniciativa política de los dos principales

⁷³En el famoso discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947.

países que habían mantenido un mayor enfrentamiento: Alemania y Francia. Así lo reconocía, en 1953, Robert Schuman⁷⁴.

C.- Desarrollo de la integración económica y experiencias contemporáneas

La publicación en el año de 1950 de la obra de Jacob Viner *The Custom Union Issue*⁷⁵, suele servir de punto de referencia para marcar los comienzos de la teoría moderna de las uniones aduaneras. Esta obra se considera como la base fundamental en la formulación de la integración moderna. También en esta década es cuando se empiezan a dar importantes realizaciones prácticas, algunas de las cuales cuentan con experiencias preparatorias tanto en Europa como en América Latina. Así, por ejemplo, en 1951 se crea la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, que abre camino al Tratado de Roma de 1958, por la que se funda la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y más importante aún, la Comunidad Económica Europea.

En años parecidos, América Latina vive una experiencia similar; se dan conatos integradores que, en general, no llegan a buen término. Para no retroceder tanto, baste con citar los casos de Argentina y Chile en el proyecto del Mercado Latinoamericano Integral en 1956. Pero no será hasta los años 60 cuando se produzcan en la región importantes logros. En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1956, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 o la integración de los Países Andinos en 1969, el TLCAN entre México, Canadá y EU en 1994, los acuerdos de libre comercio celebrados por México con países de América Latina y con otras zonas, y los celebrados por los países de América Latina, por mencionar los más importantes a partir de 1994.

En ambas regiones, los procesos de integración se desarrollaron paralelamente, pero los resultados fueron muy diferentes: al auge inicial le sigue una fase de

⁷⁴ CALVO HORNERO Antonia, op. cit. pp. 19-20.

⁷⁵ Jacob Viner señala que “el otorgar una concesión preferencial a un país asociado bien puede entrañar la sustitución de importaciones adquiridas en la fuente más barata por importaciones del país asociado, en cuyo caso tiene lugar la desviación, más bien que la creación, de corrientes comerciales, esto da por resultado la pérdida de bienestar”. VINER, Jacob, *The customs Unions Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.

ralentización y aletargamiento de las relaciones internas, que, sin duda, perjudicó más a los esquemas latinoamericanos que al europeo. En Europa, el proyecto inicial se mantuvo firme e incluso se fortaleció y amplió en la década de los 60, en tanto que en América Latina se mantuvo a un nivel más formal que operativo. A mediados de los 70, la crisis produjo una revitalización del nacionalismo, reavivando el proteccionismo, olvidado hasta entonces por la prosperidad. A esto hay que agregar que, en el caso de Latinoamérica, se agudizó más con la explosión de la deuda externa de 1982, que trajo consigo otros problemas, con los que los esquemas de integración se vinieron abajo. Hay que esperar a mediados de los 80 para que se reanimen los ánimos integradores.

En la Comunidad Europea, además de una ampliación que abarcó a España y Portugal, se miró hacia la construcción del mercado interior según las directrices del Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas. Por su parte, Latinoamérica tuvo que volver a remodelar los principales esquemas de integración, comenzando por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, el Caribe en 1984, Centroamérica en 1986, Países Andinos en 1987, y poner en pie otros intentos, principalmente inspirados por la constitución del Mercosur⁷⁶, el TLC y otros proyectos más actuales, como el ALCA, actualmente en proceso.

Antes del auge de los procesos de integración, se practicaba la llamada “integración hacia adentro”, que se caracterizó por tener programas de complementación económica, sobre todo bastante proteccionista, orientados a lograr la sustitución de importaciones a una amplia escala. Los acuerdos preferenciales se veían inicialmente como una manera de sortear las limitaciones impuestas por los mercados internos, permitiendo a las empresas realizar economías de escala al expandir el mercado⁷⁷. Sin embargo, en los años 90, de acuerdo con los cambios ocurridos en el sistema internacional, se han modificado tanto el concepto como la realidad de integración. Ahora se trata de una “integración hacia afuera”, abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, tecnologías e instancias de colocación de productos exportables. La asignación de recursos en esta nueva modalidad de integración depende básicamente de las señales

⁷⁶ Véase ROSENTHAL, Gert. “Nuevos procesos de integración económica”. *Pensamiento iberoamericano*, núm. 15, 1989, pp. 7-8, MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Coordinador). *Integración Eurolatinoamericana*. Ediciones Ciudad Argentina, 1996, Buenos Aires; GONZÁLEZ OLDECOP, Florencia. *La integración y sus instituciones*. Ediciones Ciudad Argentina, 1997, Buenos Aires.

del mercado y de la competitividad, más que de las políticas intervencionistas. Esta nueva tendencia integracionista ha sido posible por la homogeneización de las políticas macroeconómicas de los países participantes, en consonancia con los requisitos de apertura económica y equilibrio fiscal exigidos a los futuros miembros⁷⁸.

La integración regional en Asia y la cuenca del Pacífico hasta ahora ha estado organizada alrededor de tres grandes acuerdos comerciales diferentes: el ANZCERTA, la ASEAN y la APEC. El ANZCERTA, o Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda, es un típico acuerdo de integración regional entre países desarrollados, cuyo objetivo primordial es la liberalización del comercio recíproco, incluido los servicios. La ASEAN, o Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, tiene una finalidad primordialmente política, aunque no se excluye la asistencia mutua, la cooperación económica regional y el apoyo al crecimiento económico.

La preocupación por la seguridad en la región y el nuevo impulso por los acuerdos regionales de amplio espectro está orientando la integración regional en Asia hacia planteamientos renovados. Entre estos nuevos planteamientos, destacan el Nuevo Foro Regional ASEAN, la Asamblea Económica de Asia Oriental (EAEC), el AFTA o Área de Libre Comercio de la ASEAN, la PMC o Conferencia Postministerial de los Ministros de Exteriores de la ASEAN, el ZOPFAN o Zona de Paz, Libertad y Neutralidad, y el SEANFWZ o Zona Libre de Armas Nucleares en el Sudeste Asiático, y, hoy por hoy, la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), que es el más firme proyecto de integración en el Pacífico⁷⁹.

En la zona Norte de América, el tema de la integración es relativamente reciente, a pesar de haberse celebrado importantes acuerdos comerciales entre los países que la conforman (ésta es una marcada diferencia respecto de la zona de Latinoamérica que cuenta con una basta experiencia en el tema). Por un lado, los Estados Unidos y Canadá

⁷⁷ FROHMANN, Alicia. “Hacia una integración comercial hemisférica”. *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 22-23, 1992-93, p. 348.

⁷⁸ En este sentido, es posible señalar, a manera de ejemplo, que España y Portugal tuvieron que realizar ciertos ajustes macroeconómicos para ingresar en la Comunidad Europea. El propio México tuvo que hacerlos en el TLCAN.

⁷⁹ CALVO HORNERO Antonia, op. cit. p. 25.

se empeñaron en crear una zona de libre comercio desde épocas muy remotas, pero fueron los desacuerdos los que impidieron su objetivo. Lo máximo que consiguieron ambos Estados fue la firma de importantes acuerdos comerciales. A pesar de ello, ambas economías se han complementado como si tuvieran un área de libre comercio. No se puede decir lo mismo de México y Estados Unidos, quienes siempre mantuvieron unas relaciones conflictivas, y aunque siempre fueron socios comerciales, lo han sido por conveniencia. Es a partir de la década de los 80 cuando esas relaciones empezaron a formalizarse. Canadá y México prácticamente no han mantenido relaciones comerciales.

Los antecedentes más notables en la tendencia integradora de esta zona los presenta el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y en la Iniciativa para las Américas, proyecto para un futuro a escala continental.

Resumiendo, en varias zonas, como en América Latina, se están llevando a cabo nuevos procesos de integración. Después de una larga e infructuosa carrera, se retoman éstos para tratar de encontrar en ellos una nueva oportunidad de superación. Europa, por su parte, se consolida y se extiende a la última etapa de integración, como la integración política. En la costa del Pacífico asiático se lucha por afianzar esta zona de gran poder económico-comercial de la mano de Japón y sus tigres asiáticos. Y por último, la región de América del Norte, liderada por los estadounidenses, tampoco es ajena a esta nueva dinámica, cristalizando su relación con un tratado de libre comercio con mexicanos y canadienses.

D.- Tipología de la integración económica

Antes de exponer la integración de Europa, Asia y América como bloques regionales, quisiéramos presentar las formas de integración existentes⁸⁰ y decir cuál de ellas es la más utilizada por México.

En el actual contexto internacional, se han puesto en práctica una variedad de esquemas de asociación económica. Prácticamente todos los países, de todas las regiones, participan en una o en varias modalidades. Estos esquemas siguen un nuevo

⁸⁰ BALASSA, Bela. Teoría de la integración económica. UTEHA, México, 1964, pp. 1-22.

enfoque, que incluye, generalmente, la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, además de abordar los temas de actualidad, como son el medio ambiente, el marco laboral, etc. Esas diversas formas de integración son las siguientes:

Área de libre comercio.- Es un grupo de dos o más países que han eliminado las barreras arancelarias y la mayoría de las no arancelarias que afectan al comercio entre ellos. En este tipo de integración económica, los países liberalizan su comercio recíproco, pero mantienen su economía en todo lo demás, especialmente en las políticas comerciales frente a terceros. Concretando, cada país participante mantiene su propio programa de aranceles para las importaciones procedentes de países que no son miembros. Por tanto, la eliminación de las barreras es *intra partes*, lo cual no cambia en nada con respecto al exterior. Ejemplos de este tipo son: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, 1960), el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (FTA, 1988), el Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Económica Europea e Israel, y, por supuesto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, 1994).

Unión aduanera.- Se trata de grupos de naciones que han eliminado los aranceles y otras barreras para comerciar libremente entre sí. Además, los países miembros adoptan un arancel externo común para los artículos importados de países ajenos a la unión. Aquí, la afección del grado de integración no sólo se ciñe al aspecto interno (eliminación de barreras entre sus miembros), sino que también afecta al exterior, por lo que tienen que fijarse un mismo tipo de protección frente a terceros, o sea “protección frente al exterior”. Es importante mencionar que la Comunidad Europea empezó como una unión aduanera con el Tratado de Roma de 1958, aplicado a partir de 1 de julio de 1968. El tratado firmado por Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (Benelux) en 1948 constituye un buen ejemplo de unión aduanera. Otros serían la Unión Aduanera del África Meridional (1910) y la Unión Aduanera y Económica del África Central (1964).

Mercado común.- Es una vinculación entre países caracterizada por una atribución de competencias económicas de las partes integrantes a las instituciones comunes. Un mercado común incluye el libre comercio de mercancías, arancel externo y común, y libre movimiento de los factores de la producción, como las mercancías, las

personas, los servicios y los capitales⁸¹. Un ejemplo de este tipo lo constituye la Comunidad Europea, nombre oficial de las Comunidades Europeas resultantes de la fusión de los siguientes organismos: Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Comunidad Europea de Energía Atómica y Comunidad Económica Europea (1957), hoy integradas en la Unión Europea. Es el primero que se ha llevado a cabo con tan profundo grado de integración, perfeccionándose cada vez más. Muestra de ello es la realización del mercado interior único en 1993. Otros ejemplos son: la Comunidad Económica del África del Este (CEAE, 1967), la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO, 1973) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960).

Unión económica monetaria.- En este tipo de unión hay un mercado común, además de unas políticas económicas, una moneda y un banco central común. Es decir, hay una adopción de criterios unificadores en las políticas micro y macroeconómicas. Esto ha implicado un grado de atribución de competencias por parte de los Estados miembros en pro de la unión; es aquí donde se ha afincado el debate relacionado con la cesión o no de soberanía. La unión económica es un proceso de integración complejo, ya que afecta a los diferentes ámbitos de la economía de un país, a la vez que es un proceso evolutivo sometido a las alteraciones y a los cambios inherentes a la actividad económica. La coordinación de las políticas presupuestarias de los distintos países es un elemento básico para el buen funcionamiento de una unión económica, evitando en lo posible la formación de déficits excesivos en los países miembros. Como ejemplo, se puede mencionar la misma Comunidad Europea que llegó a esta fase en 1997, siendo también el único caso previsible en la actual época.

Integración económica completa.- Es el escalafón más alto en el proceso de integración. Supone no sólo la unificación de las economías nacionales de los países miembros, en cuanto a la unificación de las políticas monetarias, fiscal, social y anticíclica, sino que también se requiere el establecimiento de una autoridad supranacional común cuyas decisiones serán obligatorias para los Estados miembros. Según Bela BALASSA, la integración social se consideraría sólo una premisa adicional a la

⁸¹ Sobre las ventajas de un mercado común, véase ASCHER, William. “Integración Económica de América del Norte: su impacto sobre otras iniciativas de integración y respuestas nacionales”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colegio de México, 1993, pp. 101-103.

integración económica completa, ya que, si bien incrementa la efectividad de la integración económica, no es necesaria para las formas elementales de integración⁸².

El proceso de integración económica de la CE permite profundizar en algunos de sus términos. Así, el proceso de la Unión Económica y Monetaria europea sería identificable con la integración económica completa del esquema tradicional de integración.

Las tres condiciones para la unión monetaria enunciadas en el informe Werner en 1970 y recogidas en el informe Delors, están ampliamente aceptadas. Estas condiciones son las siguientes: la garantía de una convertibilidad total e irreversible de las monedas entre sí, la liberalización completa de los movimientos de capital y la integración completa de los mercados bancarios y de los mercados financieros en general, y la eliminación de los márgenes de fluctuación y la fijación irrevocable de las paridades de las monedas. Una política monetaria común y una institución monetaria única son elementos indispensables de una unión económica y monetaria. La adopción de una moneda única culminó el proceso, aunque no es un requisito imprescindible.

Unión política.- Tiene importantes implicaciones, en el doble sentido de imponer unos requisitos de cesiones de soberanía con fuertes componentes políticos y de requerir una sólida voluntad política, para avanzar hasta este estadio, que pueden culminar en la adopción de formas políticas con instituciones o mecanismos de confederalización o integración política.⁸³. Es una integración económica completa con decisiones comunes en materias relacionadas con política exterior, defensa y seguridad. Ejemplos de integración política completa, que algunos autores denominan Unión Total, son las “federaciones”, como los Estados Unidos y la integración de la Comunidad Europea propuesta en el Tratado de la Unión Europea.

Para finalizar con esta clasificación, sólo nos resta decir que, de todos los modelos presentados, el que nos interesa es el primero, ya que la forma de integración

⁸² BALASSA, Bela. Teoría de la integración económica. UTEHA, México, 1964, p. 11 y CALVO HORNERO, Antonia. Op. cit. pp. 29.

⁸³ Véase a TUGORES QUEZ, Juan. Economía Internacional e Integración Económica. Mc Graw-Hill, 1994, pp. 123-124, NOVELLA IZQUIERDO, Joaquín. “El proceso de integración europea y la unión económica y monetaria”, Anuario internacional CIDOB, 1992, edición 1993, pp. 49-56, CALVO HORNERO, Antonia. Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1994, Madrid, pp. 27-32 y el *Boletín de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (información), 12 de agosto de 1992, última parte.

establecida por México en la mayor parte de los tratados que ha firmado hasta la fecha en materia comercial son el libre comercio como el TLC México-Unión Europea, México-Chile, etc. El caso de Norteamérica, por mencionar el primero de México, encaja perfectamente en todos sus elementos, ya que es, además, la forma que han querido adoptar los Estados participantes en este tratado (TLCAN). No es, por tanto, un mercado común, como se ha llegado a afirmar, ya que en éste, la naturaleza de su vínculo es mucho más profunda, cosa que no sucede en el área de libre comercio de Norteamérica y en las otras contenidas en los demás acuerdos firmados por México.

Para justificar nuestra postura, exponemos el uso exclusivo de esta figura por parte de las autoridades mexicanas en todos los acuerdos comerciales celebrados y cuyos elementos se repiten en todos ellos:

Fue la voluntad de los Estados participantes el crear una área con tales características, como así se puede constatar, por ejemplo en el caso del NAFTA, en el artículo 101 del propio tratado (véase el texto) y en consonancia con el artículo XXV del GATT, párrafo 4°. En este mismo sentido, se expresan la mayoría de los acuerdos aquí estudiados en sus primeros artículos en los que se dispone la creación de este tipo de zona económica.

La integran un grupo de países, en el caso del TLC tres países, Estados Unidos, México y Canadá, en el de la UE 15 países, con 3, el Triángulo del Norte, el G-3 con otros tres, etcétera, perfectamente soberanos para dar forma a esta modalidad de integración que consagra y fomenta el mismo GATT (hoy transformado en la Organización Mundial del Comercio) en su artículo XXV ⁸⁴. Debe agregarse que los Estados son miembros de pleno derecho en este Acuerdo General.

Si mencionamos el elemento área, no es sólo porque estos Estados se encuentren en la parte norte del continente americano (caso del TLCAN o TLC con el triángulo del norte), ya que puede haber áreas de libre comercio en las que sus miembros no se encuentren en la misma región geográfica y, sin embargo, sean miembros de dicha área (una muestra de éstas la constituye el tratado de libre comercio Israel-Estados Unidos,

⁸⁴ Esta disposición dice en su párrafo 4°: “Las Partes Contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constituidos sin obstaculizar el de otras Partes Contratantes con estos territorios”.

Unión Europea-México, México-Israel), sino porque el instrumento jurídico hace referencia única y exclusivamente al territorio de las Partes Contratantes (véase el artículo 102 y anexo 201.1 del texto del TLC y los textos de otros acuerdos comerciales celebrados por México) y han eliminado las barreras arancelarias y la mayoría de las no arancelarias. Según la parte primera de los tratados, en donde se mencionan los objetivos y metas, queda expuesta tal finalidad: eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación de los bienes y servicios entre las Partes, fomentar la competencia leal, aumentar la inversión, proteger y hacer valer los derechos de la propiedad intelectual, crear procedimientos adecuados para hacer cumplir el tratado, solucionar las contro-versias, establecer directrices para fomentar la cooperación, etc. Cuando se trata de eliminar los obstáculos al comercio, el primer objetivo que se plantea es la eliminación de aranceles. En cuanto a las subsiguientes finalidades establecidas en los objetivos mencionados, van encaminadas a eliminar todos los obstáculos a ese intercambio comercial, o sea a esas barreras no arancelarias que pudieran afectar al comercio entre ellos.

E.- Un intento de síntesis de los tres procesos más importantes de integración económica

Aunque la integración económica tiene sus orígenes en Europa en el siglo XIX como ya expusimos anteriormente, en su concepción resurgida después de la Segunda Guerra Mundial ya se encuentra establecida en todas las regiones del mundo moderno. Así, por ejemplo, en Oriente Medio existen casos para la integración de la región como el Consejo para la Cooperación del Golfo (CCG, 1981), el Mercado Común Árabe (MCA, 1964), y la Organización de Cooperación Económica (OCE, 1985)

En la zona de África, los casos más ilustrativos de integración económica son: la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO, 1973), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO, 1975), la Zona Comercial Preferencial para los Estados de África Oriental y Meridional (ZCP, 1984), la Comunidad Económica del África del Este (CEAE), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (CDAM), la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos

(CEPGL), la Comisión del Océano Índico (COI), la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC), y la Unión del Río Mano⁸⁵.

Las restantes zonas en las que la integración económica se ha establecido con gran fuerza son la de Asia y la cuenca del Pacífico, la de América, surgiendo la necesidad de dividirla en dos regiones: primera, la del Norte de América, creada en 1988 con el Acuerdo entre EE.UU. y Canadá (FTA), y posteriormente ampliada en 1994 con la inclusión de México (NAFTA); y segunda, la de América Latina. Por último, la de la zona de Europa⁸⁶.

a).- Integración económica y política en Europa

Las comunidades europeas fueron creadas por el Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1958, o sea la CECA, la CE y la CEEA. Vienen a constituir un sistema de relaciones económicas, jurídicas y políticas entre Estados miembros y las instituciones comunitarias. Ello no quiere decir que formen un superEstado, ni una confederación de éstos, sino que se basa en la construcción gradual de ámbitos concretos de integración. Este sistema original fue creado por Jean Monnet (método funcionalista).

Podemos decir que este proceso de integración se ha ido realizando de forma continuada por medio del consenso entre los Estados integrantes de la Unión Europea a través de sucesivas fases o etapas que son las siguientes:

Una primera, que va desde 1958, con la firma del Tratado de Roma, hasta 1968, en que se consigue la unión aduanera. Este tratado fue el resultado de un informe elaborado por una comisión nombrada para tal efecto, al que se le llamó “Informe Spaak”, que dio origen al tratado. Con la firma del Tratado de Roma, lo que se estaba

⁸⁵ Sobre este proceso véase FONTANA LLOPIS, María José. “La integración Económica Africana”, *Boletín ICE Económico*, número 2532, del 3-9 de febrero de 1997, pp. 33-40, VÁZQUEZ, Mónica. La UEMOA como integración líder en la zona franca”, *Boletín ICE Económico*, número 2538, del 24 de marzo al 6 de abril de 1997, pp. 19-24 y MÁLAGA TELLO, Pilar. “Integración Económica en África del Oeste”, *Boletín ICE Económico*, número 2361, del 15-21 de marzo de 1993, pp. 643-654.

⁸⁶ CALVO HORNERO Antonia, op. cit. pp. 23-26.

haciendo durante estos diez años era un desarme arancelario, de manera que los aranceles de cada país se fueron adaptando hasta llegar a la desaparición total y a establecer una tarifa exterior común. Durante este período, aparecen las políticas comunitarias más importantes, como la de transporte (marítimo, aéreo, terrestre), la agrícola que surge con la idea de autoabastecer a Europa de productos agrícolas, la de competencia, la política comercial común, de política regional y de determinados asuntos sociales. El desarrollo de cada uno de estos sectores fue desigual; no obstante, dos años antes de 1968, se alcanza la unión aduanera, y la política agrícola común logra la plena integración del mercado interior a costa del aislamiento del mercado internacional.

Una segunda etapa se ubicaría entre 1968, en que se consigue la unión aduanera, y 1993, cuando se implanta el mercado interior único, aunque previamente se deben comentar algunos hechos de bastante relevancia, como la adhesión a la Comunidad, del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Al ingresar, el Reino Unido impulsó un régimen especial de ex colonias, objetivo que consiguió y con el cual surgen los tratados con el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y LOME.

Otro de los objetivos que se pretendía cumplir era limitar la fluctuación de las monedas hasta llegar a la moneda única (hoy denominada Euro), o sea a un sistema monetario europeo en 1999.

En el año de 1981 ingresa en la Unión, Grecia, y en 1986, España y Portugal. Con estos hechos puede observarse una tendencia clara de ampliación en Europa, extendiéndose a otros países con menos desarrollo. Hasta entonces, Europa se había dado cuenta de que había conseguido la unión aduanera, pero no el mercado interior único. Para ello, se nombra una comisión, la cual elabora el Libro Blanco de Lord Corfield, que contiene más de 283 disposiciones a cumplir por los Estados miembros para la constitución del mercado interior único.

Después, en 1986, se aprueba el Acta Única, que entra en vigor en 1987, conteniendo mecanismos jurídicos para la formación del mercado interior único, que entra en vigor el 1º de enero de 1993. El Acta Única es una reforma de los tratados iniciales, habiendo alcanzado la eliminación de las barreras no arancelarias y la concreción de las cuatro libertades: de circulación de personas, de mercancías, de prestación de servicios y de capitales.

La etapa tercera sería de 1993 a 1997. Una vez hecho lo anterior, la Comunidad no se quería quedar aquí y mandó elaborar dos informes más: El Informe del Comité Delors, para conseguir la integración económica monetaria, y el Informe Cechini, que hablaba de las ventajas de estar en Europa al darse la integración económica monetaria; con esto, se prepara el camino único.

Posteriormente, se hace otra reforma y surge el Tratado de Maastrich, firmado el 7 de febrero de 1992. Éste contiene varias fases: la fase preparatoria, que empieza en 1990 y termina en 1994. En 1993 se entró en el mercado interior único, por tanto, todos los países tuvieron que preparar un plan de convergencia y, sobre todo, cumplirlo. En la segunda fase, de 1994 a 1997, se proyecta la creación del Instituto Monetario Europeo, que tendrá la misión de supervisar las políticas monetarias de los países miembros y hacerles recomendaciones. A una tercera fase, que va de 1997 a 1999, se entró cuando la mayoría de los países cumplan los planes de convergencia. Aquí sucedería lo siguiente: el instituto monetario europeo se transformaría en el banco central europeo, emitiría la moneda única (el euro) y haría las políticas monetarias para toda la comunidad.

La cuarta y última fase empezaría a proyectarse a partir de 1999, encaminándose Europa hacia la unión política, que, por decirlo de algún modo, sería el máximo grado de integración. Aunque se veía muy lejana, debemos pensar que es la fase próxima, ya que en pocos años se alcanzó la integración económica monetaria⁸⁷. En la fecha de la elaboración de esta tesis doctoral, se está realizando el debate para la aprobación de la Constitución de la Unión Europea, y en las mismas fechas (15 de mayo del 2004), se realizó la ampliación de la misma a 10 países de la Europa del Este y Central.

b).- Integración económica en América

De forma irónica, HUFBAUER y SCHOTT planteaban que habría una constelación galáctica de los bloques económicos con una estrella brillante (la Comunidad Económica Europea, hoy transformada en la Unión Europea), una estrella naciente (la

⁸⁷ Véase NOVELLA IZQUIERDO, Joaquín. “El proceso de integración europea y la integración económica y monetaria”, en *Anuario Internacional CIDOB*, 1992, edición 1993, pp. 49-66, y FERNÁNDEZ-CASTAÑO, Emilio. “En torno al tratado de la Unión Europea”, *Política Exterior*, núm. 29, otoño 1992, pp. 146-172.

zona de libre comercio de América del Norte (ALCAN), y una estrella en desintegración (el GATT), un agujero negro (la integración regional de América Latina) y un sistema planetario en formación (Japón y el Sudeste asiático)⁸⁸. De este modo, y dando por sentado que América es esa estrella naciente que constituye nuestro segundo bloque⁸⁹, para su estudio tendremos que dividirla en dos partes: Por un lado, el norte de América, que lo constituyen Estados Unidos, Canadá, y recientemente, México; y por el otro, América Latina, que se conforma desde México hasta el sur del hemisferio, incluyendo el Caribe. Esto es así, porque, por razones históricas, la integración se ha intentado de forma separada y, quizás, hasta por caminos e intereses distintos⁹⁰.

América Latina. El concepto de integración económica en América Latina ha variado desde que fue formulado por primera vez, a finales de la década de los años 50, como reacción ante el deterioro de la relación de intercambio en la región. La integración económica de América Latina se ha basado fundamentalmente en la formación de áreas de libre comercio, mercados comunes o acuerdos preferenciales. Originalmente, el esquema de integración económica se enmarcó en los trabajos de dos organizaciones, la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), esta última a través del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que fue preparando el terreno a lo largo de la década de los años 50 para el establecimiento de diversas formas de integración económica en el hemisferio sur. La creación de una zona de libre comercio que incluyese todas las economías de América Latina (Sudamérica, México y Centroamérica) fue uno de los primeros proyectos avanzados por la CEPAL, aunque no llegó a materializarse. En 1960, se firmó en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) o Acuerdo de Managua (Costa Rica se adhirió en 1962), pretendiéndose establecer un mercado común entre los firmantes en el plazo de cinco años.

⁸⁸ Citados por MELLER, Patricio, en “América Latina en un eventual mundo de bloques económicos”. *Síntesis*, núm. 19, 1993, p. 54.

⁸⁹ Stephen Krasner habla de la existencia de tres bloques económicos regionales y realiza un amplio estudio del rol y desarrollo que éstos han jugado en el seno internacional después de la Guerra Fría. (KRASNER, Stephen. “Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colegio de México, 1993, pp. 73-98.)

Los trabajos de las citadas organizaciones facilitaron la aparición en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que intentaba un proceso de integración económica más simple que el propuesto en el MCCA. La ALALC llegó a agrupar a todos los países de América Latina, incluido México, a excepción de las Guayanas. La liberalización comercial propuesta por la ALALC no se logró en el plazo previsto (doce años) y, a pesar de los intentos de reanimación del Tratado de Montevideo, en los años 70, entró en una crisis irreversible. Entre las alternativas de integración sustitutivas del ALALC, surgen el Pacto Andino (PA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Evolución de la integración latinoamericana. En los antecedentes de la integración latinoamericana destacan tres etapas: la primera que se caracteriza por las convocatorias de los llamados Congresos Latinoamericanos que pretendían constituir la Confederación Latinoamericana que abarca desde los años de 1826, cuando Simón Bolívar convoca el Congreso de Panamá hasta la realización del Congreso de Montevideo en 1888-1889⁹¹. La segunda etapa, que se considera del diálogo y fortalecimiento del pensamiento integracionista, mejor conocida como de las Conferencias Internacionales Americanas y abarca de la celebración de la primera Conferencia realizada en Washington el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890, hasta la décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas del 1 al 28 de marzo de 1954. Y la tercera fase, llamada de consumación e institucionalización del proceso de integración económica americana, caracterizada por el papel de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, a favor de la instauración de los esquemas de integración regional, abarcando desde 1954 en que se celebra la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social en Quintandinha, Brasil, hasta el primer Tratado de Montevideo que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, el 28 de

⁹⁰ Véase: SPENCE, James D. “Latin America, Europa and the United States”, Documento de Trabajo, número 18, 1989, IRELA, Madrid, p. 1-80.

⁹¹ Sobre el origen y la evolución histórica de la integración americana vease Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Derecho de la Integración Latinoamericana, Depalma Buenos Aires, 1969, pp. 427-527.

febrero de 1960 en la capital uruguaya, dando inicio formalmente a la integración económica regional⁹².

Sin la intención de profundizar en la historia moderna de la integración gestada en América Latina⁹³ diremos que ésta se ha desarrollada sobre la base de dos propuestas: la primera, que tiene por objeto central los esquemas de integración regional general o de nivel multilateral y la segunda, que tiene su sustento en esquemas más parciales o bila-terales.

En el caso de la integración multilateral, se aprecia que junto a las acciones realizadas por la CEPAL, la Organización de los Estados Americanos, OEA, desarrolló un papel de apoyo político fundamental para la elaboración de los esquemas de integración, sobre todo con la celebración de la Conferencia de Buenos Aires (del 15 de agosto al 4 de septiembre de 1957) donde surge la importante “Declaración Económica de Buenos Aires”, que tendría una participación definitiva en el devenir de los acontecimientos regionales, concretamente, durante la celebración de la Conferencia donde se debatieron dos estudios sobre un futuro mercado común que fueron presentados respectivamente por la CEPAL y la Secretaría de la OEA, dando lugar posteriormente a sucesivas reuniones⁹⁴ con la finalidad de limar asperezas y establecer el proyecto del futuro mercado común latinoamericano.

El papel de la CEPAL en la integración de la región ha sido destacable, sobre todo en lo que respecta a la formación, elaboración y posterior evolución de la misma. La idea de instituir los primeros esquemas de integración latinoamericanos ALALC/-ALADI y el MCCA, fueron gestados en el seno de la CEPAL, prácticamente se puede decir, desde la creación misma de la CEPAL en 1948. En este sentido, desde un principio, el concepto integración estuvo precedido por una intensa actividad que se vio favorecida por los resultados positivos obtenidos, culminando a finales de los años

⁹² NÚÑEZ JIMÉNEZ, Fernando Edgar. El truncado proceso de la integración Latinoamericana y factores que obstaculizan su desarrollo y progreso. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, por la Universidad de Barcelona, abril de 1995, Barcelona, España, pp. 84-85. Véase ROY, Joaquín. “Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, pp. 419-421.

⁹³ Sobre los diversos proyectos de integración gestados en América Latina a lo largo de su historia contemporánea, véase URQUIDI, Víctor. *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, CEMLA, México, 1960, pp. 59-69.

⁹⁴ Washigton, noviembre-diciembre de 1958; Buenos Aires, abril-mayo de 1959 y Bogotá septiembre de 1960.

sesenta con la rúbrica del Tratado de Zona de Libre Comercio Regional⁹⁵, y fue precisamente en los esbozos de integración económica auspiciados por la CEPAL en donde se utiliza por primera vez el concepto de integración económica⁹⁶.

Por otro lado, y dentro del propio marco de la evolución gradual y progresiva del papel de la CEPAL en la integración económica regional, en 1951, en su Cuarto Periodo de Sesiones celebrado en México se establecieron las bases de lo que sería el Programa para la Integración Centroamericana y un año después se creaba el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (1952) integrado por los Ministros de Economía de los cinco países de la zona. También, dentro de las innumerables reuniones convocadas por la CEPAL, en concreto en 1953 en Quintandinha, Brasil, fue presentado el documento para la creación de un acuerdo preferencial elaborado por los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay⁹⁷.

Con el paso de los años dichas iniciativas serían las que precederían a la ALALC. Otros documentos considerados importantes en el proceso evolutivo histórico latinoamericano son los que surgen de la VI Conferencia de la CEPAL al crearse en aquella oportunidad el Comité de Comercio, la VII Conferencia realizada en La Paz, Bolivia, en 1957 que creaba los grupos de trabajo, etc. Es importante destacar las gestiones realizadas por el Comité de Comercio en Santiago de Chile en julio de 1958, mientras en Centroamérica se gestaba en el seno de la CEPAL la firma del Tratado de Libre Comercio del Istmo Centroamericano. Por otro lado, y bajo los auspicios de la CEPAL en 1959, los países del Cono Sur habían persistido en su afán de crear una Zona de Libre Comercio. Una vez concluidos los trabajos de los países del Cono Sur, se unieron al proyecto de Zona de Libre Comercio los planteamientos del proyecto cepalino conjunto, creando en 1959 en Montevideo la primera Zona de Libre Comercio Latinoamericana, concretándose en la firma del Tratado el 28 de febrero de 1960⁹⁸. El

⁹⁵ KAPLAN, Marcos. Problemas del Desarrollo y de la integración en América Latina, Monte de Ávila Editores, Caracas, 1968, pp. 98-100.

⁹⁶ CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1949, Publicaciones de las NN.UU, Documento E/CN. 12/164/Rev. 1 Santiago de Chile, 1951

⁹⁷ CEPAL. Estudio de Comercio Intralatinoamericano, Publicación de las NN.UU, II. G. 1, Nueva York, 1953.

⁹⁸ La ALALC en un principio estuvo constituida por: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay. Posteriormente se incorporaron otros miembros como Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. El 12 de agosto se transforma en la ALADI.

Tratado entraría en vigor el 1 de junio de 1961, constituyéndose de esta manera la primera Zona de Libre Comercio de la región⁹⁹.

A pesar de los inconvenientes para la creación de los proyectos de integración en la década de los cincuenta, como: las estrategias de crecimiento económico de la post-guerra, que no se ajustaban a la realidad por constituirse la sustitución de importaciones¹⁰⁰, la tendencia del comercio global en la región que era descendente en su participación en el comercio mundial, la incapacidad del sector industrial que se pensaba alcanzaría desarrollo suficiente, etc., se negocia y elabora el texto del primer proyecto de integración regional, la ALALC. La firma de este Tratado se realizó el 28 de febrero de 1960 en Montevideo y entró en vigor el 1 de junio de 1961.

El objetivo del Tratado era el establecimiento progresivo y gradual de una Zona de Libre Comercio. Este esquema apostó por un programa de liberación del intercambio comercial con base en la desgravación selectiva anual de un determinado porcentaje hasta llegar al perfeccionamiento de la zona en un periodo de doce años, el que se prorrogó a veinte mediante el Protocolo de Caracas. Dicha prórroga se produce por la imposibilidad de los países miembros de cumplir con la eliminación de las restricciones al comercio acordadas.

Algunos resultados positivos de las negociaciones anuales de la ALALC¹⁰¹ fueron el logro de un estimable número de preferencias comerciales, sobre todo por la reducción de los gravámenes arancelarios que estuvieron acompañados de una serie de efectos equivalentes favorables, así como la disminución de las restricciones no arancelarias y de otras ventajas concedidas que favorecían el intercambio de productos que habían sido objeto de concesiones otorgadas a los países miembros para la aplicación de los compromisos establecidos en el programa de liberación comercial.

⁹⁹ Para un amplio análisis de la historia de la integración latinoamericana, véase WIONCZEK, Miguel. “La historia del Tratado de Montevideo”, en M. Wionczek (comp.). Integración de América Latina, experiencias y perspectivas. FCE, México, 1979, pp. 53-93.

¹⁰⁰ Véase PREBISCH, Raúl. “El desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII, n° 1, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1962.

¹⁰¹ Véase BID-INTAL. Programa Económico y Social en América Latina. Integración Económica, Informe 1984, Washington, 1985, pp. 16-22.

La ALALC contaba con tres mecanismos de cooperación: las listas nacionales, las listas comunes y los acuerdos de complementación industrial. Las dos primeras eran listas de productos con respecto a los cuales un país miembro individualmente convenía en reducir su nivel de aranceles, y de productos que se negociaban cada tres años en un foro multilateral en el que los miembros convenían en eliminar todas las restricciones al comercio en 12 años. Los últimos eran acuerdos bilaterales celebrados entre miembros de la ALALC para la coordinación de las políticas industriales.

El declive de la ALALC en la primera década de existencia se debió a la dificultad de las negociaciones producto por producto, llegando a estancarse éstas. Como consecuencia del agotamiento del sistema de liberación del comercio, empezaron a escucharse voces de insatisfacción por la evolución que había seguido la ALALC. Los desacuerdos se presentaron por los países medianos en favor propio y de los de menor tamaño que manifestaban su inconformidad sobre todo en la distribución de los costos y beneficios en la aplicación de los mecanismos del esquema de integración. Como prueba de su inconformidad con este esquema y de la insatisfacción de sus aspiraciones, algunos países deciden unilateralmente la suscripción de un nuevo acuerdo de integración, concretamente el Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) en 1969, organización que aglutina a los países de la zona andina y que se lleva a cabo en el marco de la ALADI. Las voces que se levantaron contra el mal funcionamiento de la ALALC fueron para realizar una nueva ronda de negociaciones, para reformar el proyecto y para sustituirlo por otro esquema de integración, pues sus objetivos no habían sido alcanzados.

Otros proyectos que surgieron para sustituir a la ALALC en su intento de integración latinoamericana, con un objetivo más profundo serían el Área de Libre Comercio Sudamericana, ALCSA, propugnado en 1994. En este se sigue el principio de la liberalización comercial de todos los productos, excluyéndose los servicios para agilizar el proceso, en un plazo de diez años. Otros proyectos multilaterales sustitutivos como el SELA surgen como foro de consulta y coordinación para temas comunes como los económicos y comerciales en 1975.

Con el paso del tiempo, la ALADI se constituiría en el centro neurálgico de las negociaciones de la ALCSA. Ésta se creaba para evitar que se profundizara aún más la

separación del Mercosur con el Grupo Andino y para fomentar la integración en el ámbito hemisférico.

Por lo que respecta a la ALADI, a mediados de la década de los años sesenta las actividades de la organización se centraban de manera casi exclusiva en la convocatoria de reuniones y negociaciones que pretendían la reestructuración institucional del esquema por voluntad de la mayoría de los países miembros, que demandaban la reestructuración de la ALALC. De hecho, el Tratado de Montevideo de 1980, que creaba la ALADI, nació de una serie de negociaciones que susciben la transformación de la ALALC¹⁰². El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, reunidos en Montevideo, el 12 de agosto de 1980 signan el tratado constitutivo de la ALADI. Esta Asociación iniciaría sus actividades con unos antecedentes sobre sus espaldas de más de veinte años de integración y se constituyó en el esquema representativo de la región pues entre sus miembros aglutinaban el 95 % de la superficie de la región, su población alcanzaba el 90% y el PIB representaba en los noventa el 93% del PIB global de América Latina.

Por lo que respecta a la naturaleza del nuevo tratado se puede apreciar que el marco de actuación del mismo, en realidad, era mucho más indeterminado e inclusive, de menor alcance que el de la ALALC. La ALADI establece como objetivo la concertación de una variada escala de acciones parciales de carácter bilateral o entre grupos de países, así como el establecimiento de una Zona de Preferencias Económicas con la finalidad de constituirse en el futuro en un Mercado Común (Art. 1 del Tratado) Entre los objetivos a perfeccionar por la Asociación se encuentran: la promoción y regulación del intercambio comercial recíproco, la complementación económica y el desarrollo de actividades que favorecieran la ampliación de los mercados (Art. 2) Todo lo anterior para alcanzar la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial mediante negociaciones periódicas, con la finalidad del establecimiento gradual del mercado regional (Art. 3, b) En lo que respecta a los mecanismos instituidos por el Tratado, se estableció un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico (Art. 15) y la aceptación de un tratamiento diferenciado en función de las tres categorías de países establecidos de conformidad con el grado de desarrollo de éstos y, también, la

¹⁰² CALVO HORNERO Antonia. Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 1994, Madrid, p. 151.

relación o convergencia con otros países o esquemas de integración económica de integración (Art. 24 y ss)¹⁰³, etc.

Por lo que hace al bilateralismo, se detecta que este fue la regla adoptada por los países miembros en la renegociación de las listas de preferencias, así como en los nuevos acuerdos comerciales de alcance parcial¹⁰⁴. También el marcado carácter bilateral, plurilateral o regional se puede observar a través de distintos esquemas como el Acuerdo suscrito en 1988 por Argentina y Brasil al que posteriormente se adhirieron Uruguay y Paraguay, surgiendo de esta manera el Mercosur. Otro acuerdo suscrito con posterioridad es el Acuerdo del Pacto Andino¹⁰⁵. También son interesantes los acuerdos firmados mucho tiempo después por el Grupo de los Tres entre México, Venezuela y Colombia en 1990, y otro acuerdo que también sería importante para la región andina fue el firmado por Colombia y Venezuela¹⁰⁶. El Mercado Común Centroamericano¹⁰⁷, antes mencionado, también sería uno de los proyectos surgidos en esa vorágine integradora latinoamericana, La Comunidad del Caribe, CARICOM¹⁰⁸, etc. De estos esquemas, algunos han tenido un éxito importante, como el Mercosur, aunque la verdad, la mayoría de estos esquemas destacan por sus escasos logros e importancia.

Las razones por las que se han alcanzado pocos logros, son múltiples, aunque las que más se mencionan son: la falta de creación de parlamentos latinoamericanos en el seno de los esquemas¹⁰⁹, la falta de compromisos por parte de los Estados miembros para sacar adelante cada proyecto, la inequitativa repartición de los costos y beneficios

¹⁰³ Véase CEPAL. Integración y Cooperación Regional en los años ochenta. Estudios e Informes de la CEPAL, NN.UU., Santiago de Chile, 1982, pp. 11-32.

¹⁰⁴ Véase MAGARIÑOS, Gustavo. “Primer decenio de la ALADI. Principios e instituciones”. Integración Latinoamericana, n° 160, Buenos Aires, septiembre, 1990, pp. 10-23.

¹⁰⁵ ROY, Joaquín. “Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, p. 424.

¹⁰⁶ Véase ROY, Joaquín. “Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, pp. 419-420.

¹⁰⁷ Véase HERRERA ZÚÑIGA, René. “Centroamérica: la integración interrumpida”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 113-148.

¹⁰⁸ CALVO HORNERO Antonia. Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 1994, Madrid, pp. 22-23 y 142-160.

¹⁰⁹ ROY, Joaquín. “Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, pp. 428-430.

de cada integración, la falta de mecanismos reguladores eficientes en cada esquema, etc. Quizás, los esquemas regionales multilaterales se tienden a sustituir hoy día por modelos más sencillos como los acuerdos a dos o a tres bandas, encarnados en los acuerdos de libre comercio.

Para terminar, expondremos Otras Iniciativas que han tenido lugar en el marco latinoamericano, como son:

- El acuerdo de libre comercio México - Países de Centroamérica (1991-1996)
- El Mercado Común (Mercosur) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (1991-1995)
- El acuerdo de libre comercio México - Chile (1991-1996)
- El acuerdo de libre comercio Colombia - Chile (1993 - 1995)
- El acuerdo de libre comercio Venezuela - América Central (1991-1996)
- El acuerdo de libre comercio México - Costa Rica (1994)
- El Mercado Común Bilateral entre Argentina y Brasil (1991-1994)
- El Grupo de Río, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela (1989)¹¹⁰

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, (FTA 1988), aunque no está en el ámbito latinoamericano, sí viene a fortalecer la idea de un bloque americano común, y, por supuesto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, 1992), que puede ser la base para dicha constitución.

Otros acuerdos que se tenían previstos eran: la Iniciativa para las Américas, hoy sustituida por el ALCA, que está pendiente de realizar, el Tratado de Libre Comercio

¹¹⁰ Para el tema de la integración, véase CALVO HORNERO, Antonia. Op. cit. pp. 160-161, DE LA TORRE, Augusto y KELLY, Margaret. Regional trade agreements occasional paper, en MELLER Patricio, op. cit. pp. 72, MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (coord). La integración Eurolatinoamericana. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 251-260, GONZÁLEZ OLDECOP Florencia. La integración y sus instituciones. Los casos de CE y el Mercosur. Ediciones Ciudad Argentina, 1997, Buenos Aires, y MELLO PROENÇA Alencar (org.). La integración hacia el siglo XXI. V Encuentro internacional de Derecho de América del Sur. Edic. Educat. Editora da Universidade Católica de Pelotas/UCPel – Pelotas – RS Brasil, 1996 y ROY, Joaquín. Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, pp. 419-431.

G-3, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, el Tratado de Libre Comercio Chile, Colombia y Venezuela, y el Tratado de Libre Comercio México-América Central¹¹¹.

Norteamérica. No es nuestra intención profundizar en los antecedentes sobre la consolidación del área de Norteamérica en el presente apartado, ya que los trataremos de una manera más amplia en el capítulo IV, cuando hablemos de las relaciones Estados Unidos-Canadá y, posteriormente, de las relaciones de ambos con México¹¹²; pero por ahora sí podemos afirmar que dicha área la conforman dos colosos económicos, bien consolidados y con una capacidad de liderazgo económico totalmente reconocida, sobre todo en el caso de Estados Unidos, si bien Canadá, por su parte, cuenta con un gran prestigio en el ámbito internacional. Ambos establecen bases sólidas para lo que será una de las zonas más grandes y más ricas del mundo, pero las relaciones comerciales entre estos dos países no siempre fueron cordiales o amistosas, sino que, teniendo sus diferencias, tuvieron que recorrer un largo camino para poder consolidar esa unión, que al final se lograría y que se concretaría en el texto del Acuerdo de Libre Comercio firmado en 1987, que entró en vigor en 1988 (FTA - TLC)

Podemos afirmar que algunos de los factores determinantes para la celebración del acuerdo fueron el hecho de tener en común una frontera de más de 2.000 kilómetros; el compartir gran porcentaje del comercio, pues para Canadá, Estados Unidos es su primer socio comercial y, para éste, aquél se constituye como su tercer socio importante; el contar con rasgos culturales, lingüísticos, políticos, educativos y sociales muy similares; el compartir la intención de fortalecer sus relaciones en casi todos los ámbitos, y, finalmente, tener como característica el ser países desarrollados además de un buen nivel de vida y participar en la OTAN, OCDE y otras organizaciones internacionales.

El hecho de ser tan parecidos o, mejor dicho, tener tantos rasgos en común, es lo que hizo que se unieran en este acuerdo (ALC), el cual es importante al sentar precedente tanto para una negociación con México (TLCAN), como para una futura negociación a nivel hemisférico (Iniciativa para las Américas, hoy el ALCA) De esta

¹¹¹ DE LA TORRE, Augusto y KELLY, Margaret en MELLER Patricio, op. cit. pp. 72.

¹¹² ROY denomina esta integración económica comercial como “Mercanorte”, en contraposición al mercado creado en el Cono Sur, Mercosur. ROY, Joaquín. Hacia la integración latinoamericana”, en Anuario Iberoamericano 1992, Fundación EFE, 1992, pp. 419.

manera, ambos, como uno solo, fortalecían su poder de negociación para lograr competir y hacer frente a los grandes bloques comerciales de otros lugares del mundo.

Para concluir, queremos poner de manifiesto *dos hechos muy importantes*, que, según Mariana HERZ, vienen a fortalecer la idea del bloque comercial americano¹¹³, que, en un futuro, se podría convertir en un todo con un poder impresionante en el ámbito económico, comercial y político¹¹⁴, y que son los siguientes:

En un primer plano, se debe mencionar la “Iniciativa para las Américas” propugnada por el presidente George Bush, que, en julio de 1990, plantea la creación de un acuerdo de libre comercio continental,¹¹⁵ hecho que poco a poco perdió fuerza hasta que fue sustituida por el ALCA¹¹⁶. Pasó el tiempo y esta idea no había sido considerada de gran importancia en la administración Clinton, hasta que se reenfocó el esfuerzo norteamericano en ese proyecto hemisférico, pero ahora con otro nombre y con un nuevo énfasis¹¹⁷. A pesar de ello, la iniciativa fue vista con buenos ojos por la mayor parte de los países latinoamericanos, de entre los que, a la postre, 31 de 34, incluyendo el Caribe, han suscrito acuerdos marcos bilaterales con Estados Unidos en un período de 18 meses (junio 1990-diciembre 1991)¹¹⁸.

¹¹³ HERZ, Mariana. “Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al ALCA y la OMC”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2003, número 7, pp. 16.

¹¹⁴ Esta idea también la expresó RICO, Carlos. “El debate mexicano sobre el Acuerdo de Libre Comercio, globalización económica y opciones de desarrollo realmente existentes”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, UPV-EHU, Vitoria, 1992, p. 359.

¹¹⁵ MELLER Patricio, op. cit., p. 71 .

¹¹⁶ Véase SANZ TRILLO, Antonio. “La iniciativa Bush para las Américas: un año después”, *Boletín ICE Económico*, número 2325 del 18-25 de mayo de 1992, pp. 1593-1596, y ÁLVAREZ RAMOS, José. “Negociaciones para el establecimiento del ALCA”, *Boletín ICE Económico*, número 2481 del 4-10 de diciembre de 1995, pp. 33-37.

Sobre este tema, el primer autor señaló que existieron dos actitudes frente a la Iniciativa de las Américas por parte de la doctrina: en un primer sentido, hubo autores que señalaron que dicha iniciativa estimularía la integración en el continente, pero sin ser la única razón para tal estímulo, y agregaron que, en la mayoría de los casos, se trataba de procesos ya iniciados. Por otro lado, hubo autores que opinaron exactamente lo contrario, es decir, que la iniciativa acabaría con la integración latinoamericana y que lo único que se pretendía era dejar claro a quién pertenecía la región. (Op. cit., p. 1594).

¹¹⁷ HERZ, Mariana. “Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al ALCA y la OMC”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2003, número 7, pp. 16-17.

¹¹⁸ MEYER, Patricio, op. cit.

Un segundo hecho fue la firma, y posteriormente la entrada en vigor, del TLCAN, el 1 de enero de 1994, en el que participaban los Estados Unidos, Canadá y México. Es necesario decir que el tratado ha sido concluido posteriormente al FTA Estados Unidos-Canadá y al Mercosur, dos pasos también importantes en la idea hemisférica. La realización del TLC o, mejor dicho, de esta zona, constituye un experimento sin precedente, ya sea por los elementos que la conforman y/o por las diferencias entre los Estados participantes. En primer lugar, porque nunca se había celebrado con anterioridad un acuerdo entre partes con tantas diferencias, de tal suerte que la región alberga una superpotencia mundial, que hace sentir el peso de su magnitud e importancia, una potencia media miembro de la OCDE, y un país en vías de desarrollo que, desde la década de los 80, está empeñado en un cambio estructural que modifique su patrón de desarrollo. Podemos decir que las diferencias son notables en casi todos los aspectos, como, por ejemplo, en el porcentaje del PIB, en población, dinamismo de las economías, flujos económicos establecidos en los países de la región, de gran importancia en las economías en cuestión, diferencias en los intercambios comerciales intrarregionales, etc. Se puede decir que son más las diferencias que las semejanzas, pero, a pesar de ello, se ha hecho un esfuerzo por tratar que este abismo que separa a los países desarrollados de los de en vías de desarrollo no sea tan grande. Una muestra de ello es la celebración de este acuerdo, que, en cualquier caso, tanto para Canadá como para México, ofrece, por un lado, ampliar y obtener más beneficios de sus vínculos económicos y comerciales con Estados Unidos, y, por el otro, el riesgo de aumentar la concentración de sus relaciones económicas, y no sólo las económicas, de cara al exterior.

Por último, KRASNER agrega **un tercer hecho** importante y señala que el TLC entre Canadá y Estados Unidos, fue sin duda, el primer paso para esa consolidación hemisférica. Queremos señalar que, aunque nosotros lo citemos en última instancia, eso no quiere decir que no sea importante¹¹⁹.

Terminaremos haciendo referencia al Profesor Luis de Sebastián que, mencionando el tratado en cuestión, afirma que el presente acuerdo constituye un experimento entre dos países desarrollados y uno en desarrollo, del que, por ser único en su modalidad, no se saben los resultados, pues nunca se ha realizado con anterioridad, pero sí se

¹¹⁹ KRASNER, Stephen. “Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría” en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.) Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 90-91

sabe que el TLC ofrece la novedad de ser un experimento de integración de economías de muy distinto nivel de desarrollo (Norte - Sur). La operación en sí misma es difícil y compleja, pero importante para articular un orden económico no excluyente. Este hecho ha creado esperanzas e ilusión en otros países de América Latina, como una forma más igualitaria y equilibrada de desarrollo y de un mejor nivel de vida ¹²⁰.

Así pues, constatamos que el ALC fue el primer paso que se dio para comenzar la integración en el continente americano como un todo, el TLCAN sería el segundo hacia la consecución de uno de mayor envergadura, convirtiéndose México en la bisagra de un eventual arreglo en el ámbito hemisférico, y la Iniciativa para las Américas, hoy el ALCA, el último hacia un camino y destino común¹²¹.

c).- Integración económica en Asia

El extraordinario crecimiento económico de los países del Sudeste asiático, desde el despegue del Japón de la posguerra a los cuatro dragones y los recién llegados (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas), ha hecho que la zona sea contemplada por otras regiones con sumo interés y quizás con gran desconfianza. Su peso en el comercio internacional, por ejemplo, es la clave para entender el origen de esas actitudes, pues, tan sólo en 1991, las exportaciones de estos países y sus economías supusieron el 20,92 % del total mundial, y sus importaciones, el 18,56 % ¹²². Se trata de países que han logrado un crecimiento económico espectacular; incluso se ha llegado a afirmar que éstos han cruzado la frontera de sur a norte.

¹²⁰ DE SEBASTIÁN, Luis. “TLC la polémica y sus lecciones”. Cuatro semanas y Le monde diplomatique, diciembre, 1993, p. 11.

¹²¹ LUSTIG, Nora. “México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa” Comercio exterior, Vol. 45, núm. 3, pp. 374-382, SANZ TRILLO, Antonio. “La iniciativa Bus para las Américas: un año después”, *Boletín ICE Económico*, número 2325 del 18-25 de mayo de 1992, pp. 1593-1596 y ÁLVAREZ RAMOS, José. “Negociaciones para el establecimiento del ALCA”, *Boletín ICE Económico*, número 2481 del 4-10 de diciembre de 1995, pp. 33-37

¹²² Datos de JETRO (Corporación Japonesa de Comercio Exterior, 1992) White paper on world trade Tokio citados por GARCÍA SEGURA Caterina, en el “El proceso de integración regional del Pacific Rim asiático” El triángulo del crecimiento: Japón-NIEs-DAEs. *Anuario Internacional CIDOB*, 1993, edición 1994, pp. 547 y Departamento de Estudios Económicos y Monetarios de Argentina, “La economía de Asia en 1995”, *Boletín ICE Económico*, número 2498 del 22-28 de abril de 1996, pp. 9-26.

La costa del Pacífico, en un sentido amplio, abarca seis grupos de países: Estados Unidos y Canadá, Japón, las NIEs, las DAEs, Australia y Nueva Zelanda, y China, Camboya, Corea del Norte, Laos y Vietnam. Pero, para ser más precisos, nos referiremos a la costa del Pacífico asiático que engloba a los siguientes grupos: Japón, las NIEs y las DAEs¹²³, que es una subárea de la anterior y que surge como respuesta a los procesos regionalistas de la Europa Comunitaria - Tratado de la Unión Europea (TUE), y de América del Norte - Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

Para entender la integración en esta región, es necesario saber que históricamente estuvo determinada por el orden bipolar, tanto en el tema de la seguridad como en el económico comercial. Esta región recibió el impacto de la alteración de las condiciones que marcaron las relaciones en el área durante casi cinco décadas. La zona se caracteriza por la diversidad étnica, lingüística, cultural, religiosa y económica de sus componentes, pero, además de estas diferencias, hay algunas semejanzas, como: compartir una misma experiencia de pasado colonial y las consecuencias políticas, sociales y económicas que de ello se derivan, a excepción de Japón y Tailandia; tener una tradición autoritaria en partidos políticos; compartir determinados valores y actitudes ante la vida, que se caracterizan por un elevado nivel de informalidad, además de un trato de igualdad entre los Estados a pesar de su desarrollo; y por último, compartir los más altos niveles de desarrollo.

Al hablar de antecedentes sobre la integración en esta zona, tenemos que empezar diciendo que, en 1965, el economista japonés Kojima Kiyoshi propuso la idea de un Área de Libre Comercio del Pacífico, PFTA (*Pacific Free Trade Agreement*), inspirada en la CE. Era evidente, sin embargo, que una integración del tipo europeo resultaba prematura en el Pacífico.

No obstante, para lograr la contención de Vietnam y del comunismo, razones políticas llevaron a la formación en 1967 de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), pero la escasa interdependencia económica y las difíciles relaciones políticas entre los países de la región no contribuyeron a la creación de una conciencia

¹²³ Las primeras son: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan; y las segundas: Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

de comunidad que abarcara toda esta parte de Asia¹²⁴. La ASEAN es el ejemplo más claro de integración, que, aunque nacida en la fecha antes señalada, no alcanzó su evolución sino hasta y a partir de 1976. Fruto directo de la Guerra Fría, surge de la determinación de cinco países de la zona (DAEs más Singapur) de tomar las riendas de sus destinos ante el constante intervencionismo de las superpotencias y frente a las consecuencias negativas de la polaridad en la región (conflicto de Corea, Vietnam, Camboya). Esta situación les empujó a cooperar para lograr la estabilización interna de cada país y de la región en su conjunto¹²⁵.

En la cumbre de Bali de 1976, tras nueve años de existencia pasiva y ante la urgencia de la situación regional, se enfatizó la cooperación para promover el desarrollo económico como medio para reducir el apoyo interno a los movimientos revolucionarios. Con ello, se compaginaba seguridad militar con prosperidad económica, terreno éste en el que se recibieron los impactos del proceso de desarrollo e industrialización de Japón y de los países que forman las NIEs.

El desarrollo económico es el elemento que ha permitido a esta región profundizar en su integración, como hemos apuntado antes, aunque debemos señalar que éste no es el único ni el más importante, pues existen otros rasgos que también han ayudado en este proceso, como la seguridad, la política, cultura, etc. Se puede decir que, por razones históricas más que por casualidad, para Asia, éstos han sido determinantes.

Japón, líder en la región, que de la nada se levantó para convertirse en una potencia económica, es el que se ha encargado, por un lado, de transmitir un modelo de desarrollo a los otros grupos que le siguen, y éstos, a los demás países de la región, y por el otro, el país nipón no ha sabido ser un verdadero líder político en la región, aunque sí lo haya sido en lo económico; quizás por ello, la iniciativa en los procesos de regionalización siempre ha partido de otros países de la zona y de fuera de ella, lo que explica el poco éxito que han tenido éstos; no obstante, se sigue avanzando en ellos con resultados muy positivos.

¹²⁴ PLAZA CEREZO, Sergio. “La ASEAN: proyecto de integración económica en el Sudeste Asiático”, *Comercio Exterior*, México, noviembre, 1995, pp. 840-846.

¹²⁵ Véase FERNÁNDEZ LOMMEN, Yolanda. “La ASEAN 30 años después de su fundación. Evolución económica reciente”, *Boletín ICE Económico*, número 2545, del 26 de mayo al 1 de junio de 1997, pp. 10-20.

Otras iniciativas puestas en marcha desde mediados de los setenta condujeron a la creación de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), en Canberra en el año de 1980. Ésta nació como un mecanismo regular de consultas, integrado por empresarios, académicos y representantes gubernamentales con capacidad no oficial. Aun manteniendo su carácter consultivo, el dinamismo que tuvo la región explica que la PECC atrajera cada vez mayor atención y que, en su reunión de Vancouver en 1986, ingresaran China y Taiwán; la URSS, por su parte, estuvo sólo como observador. Tras la reunión de Osaka en 1988, se publicó el primer *Pacific Economic Outlook*, que confirmaba la intención de la conferencia de convertirse en la OCDE de Asia¹²⁶.

Otra indicación del progreso de la cooperación en la región fue la decisión, tomada en Yakarta, en 1984, a iniciativa de Indonesia, de incluir el desarrollo del Pacífico en la agenda del diálogo que los Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN celebran con países del Pacífico y la CE. Bajo la fórmula “seis más cinco”, Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos se sumaron a estas conversaciones anuales con la ASEAN.

Hasta entonces se carecía de una institución intergubernamental para llenar este vacío. Un primer avance fue la APEC (*The Asia-Pacific Economic Cooperation Coopération Económica de Asia y Pacífico*), propuesta en enero de 1989 por el ex primer ministro australiano Bob Hawke, en un discurso pronunciado en Seúl dirigido al presidente de Corea del Sur, Roh Tae Woo. El rápido crecimiento de las economías del Pacífico, la profundización de su interdependencia y su mayor participación en el comercio mundial creaban la necesidad de algún tipo de estructura formal de cooperación que hasta entonces no existía, y en noviembre de ese mismo año y en Canberra se crea la APEC. Aunque nació como órgano consultivo, su carácter intergubernamental la diferenció de la PECC, y por su agenda y número de miembros, de la ASEAN. En su conferencia de Bangkok, en septiembre de 1992, se acordó el estableci-

¹²⁶ Véase CALAF, Juan Ramón, “La economía asiática y el grupo del Banco Asiático de Desarrollo en 1994”, *Boletín ICE Económico*, número 2469, del 11 al 17 de septiembre de 1995, pp. 19-29.

miento de un pequeño secretariado en Singapur. La APEC cuenta hoy con más de 18¹²⁷ miembros y es una organización que se halla en sus comienzos¹²⁸.

En la actualidad, existe una red de realidades de cooperación que son las que permiten una actuación coherente y cohesionada de la costa asiática, frente a los bloques comerciales de Europa y de América del Norte, que se manifiesta en los siguientes hechos: en los 80, se operó un giro hacia el fortalecimiento de las relaciones en este área (el triángulo Japón - NIEs y DAEs es una realidad), sin dejar de lado las relaciones con Estados Unidos, y, en el caso de Japón con la CE, se dio el aumento de los flujos comerciales entre ellos y las NIEs y las DAEs, que ya ocupan un lugar importante en los intercambios comerciales con Japón, existe una amplia cooperación en los flujos de ayuda, que se ha incrementado considerablemente a partir de 1989, y los flujos de inversión directa por parte del país nipón también se incrementaron fuertemente en la zona¹²⁹.

En dicha zona, los aspectos internos (crecimiento económico y necesidad de expansión) y los externos (interdependencia y regionalización) se han combinado para ofrecer, en los años noventa, un nuevo regionalismo que trata de satisfacer sus

¹²⁷ Estados Unidos, Japón, China, Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Taiwán y Tailandia. México, Papua-Nueva Guinea y Chile se unieron después.

El ingreso de México en la APEC se formalizó, junto con el de Papua-Nueva Guinea, en la Quinta Reunión Ministerial del órgano, efectuada en Seattle, Washington, del 17 al 19 de noviembre de 1993. En los meses precedentes, se había librado un intenso regateo entre algunos miembros de la APEC, del lado occidental del Pacífico, y los Estados Unidos y Canadá, los únicos que representaban a la parte oriental del mismo. Aquéllos, oponiéndose a la participación de México, con el argumento bastante franco de que este país no reunía una condición básica para pertenecer al club, la de una estrecha interdependencia económica con las economías de Asia-Pacífico, y los segundos, defendiendo a su potencial socio en un acuerdo de libre comercio aún no ratificado. También se puede decir que, México no realizó, al respecto, demasiados esfuerzos por ingresar en este foro, ya que todo su interés estaba enfocado en el NAFTA. (ANGUIANO ROCH, Eugenio. *Las relaciones México-APEC, 1995-2000*. *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2001, Vol. XLI, N° 4, pp. 846-847.)

Para más información sobre este tema véanse RAMÍREZ BONILLA, José Juan. “Asia del Pacífico y los retos de México”. *Comercio Exterior*, Vol. 52, número 10, octubre, 2002, pp. 860-865, DERBEZ, Luis Ernesto. “México y el mecanismo APEC”. *Comercio Exterior*, Vol. 52, número 10, octubre, 2002, pp. 866-873, y al respecto, también se recomienda mirar todo el número de septiembre, vol. 52, número 9, 2002 de esta revista.

¹²⁸ Véase BUSTELO, Pablo. “La orilla asiática del Pacífico: crecimiento económico e integración comercial en los años noventa”, *Boletín ICE Económico*, número 2515, del 23-29 de septiembre de 1996, pp. 37-44.

¹²⁹ BUSTELO, Pablo. “Los dragones asiáticos en el comercio internacional”, *Boletín ICE Económico*, número 2321, del 13-26 de abril de 1992, pp. 1251-1255.

necesidades internas y hacer frente a los bloques ya existentes. Este regionalismo se encuentra en la nueva proyección de la ASEAN, que fue una propuesta de origen asiático y que ha logrado: convertir la zona en un foco de reactivación de la cooperación regional (ya que ésta pretende aumentar los vínculos internos y su dimensión económica, por un lado, y, por otro, nuevas relaciones de cooperación, en diversos ámbitos, con los países del Pacífico); mantener congelados los conflictos territoriales entre los miembros; servir de impulso para otros países de la región; conseguir un acuerdo económico para impulsar la liberación de los intercambios entre sus miembros que venía anunciándose sin concretar desde 1990; que países como Vietnam, Laos, Myanmar y Mongolia sigan su ejemplo; conseguir la apertura de un diálogo sobre la seguridad regional y la creación de un foro multilateral sobre seguridad de Asia (la ASEAN RF, Foro Regional ASEAN), y, por último, conseguir una política de respeto a los derechos humanos. La ASEAN es la base sobre la que se articulan otras estructuras de construcción regional a diferentes niveles, incluso algunas en el ámbito extraterritorial¹³⁰.

Para concretar, podemos decir que la integración en Asia y la Cuenca del Pacífico hasta los años 90, ha estado organizada alrededor de dos grandes acuerdos comerciales diferentes, el ANZCERTA (Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda), que nace en 1965 y que se trata de un simple acuerdo de libre comercio entre dos países desarrollados, y la ASEAN, sobre la que se han articulado importantes iniciativas regionales como el Foro Regional ASEAN (ASEAN Regional Forum, ARF), la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (la APEC), la Asamblea Económica de Asia Oriental (EAEC), el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), la Conferencia Postministerial de los Ministros de Exteriores de la ASEAN (PMC), la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad (el ZOPFAN), y la Zona Libre de Armas Nucleares en el Sudeste Asiático (SEANFWZ)¹³¹, que es lo que se considera el más firme intento de conseguir la regionalización de la costa asiática.

¹³⁰ Véase DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS DE ARGENTINA. “La economía de Asia en 1995”, *Boletín ICE Económico*, número 2498, del 22-28 de abril de 1996, pp. 9-26, GARCÍA SEGURA, Caterina. Op. cit. pp. 547-566, DELAGE, Fernando. NOTAS “APEC y la nonata comunidad del Pacífico”. *Política Exterior* Núm. 37 VIII-feb/mar. 1994, pp. 189-193 y BROINOWSKI, Alison (edit.). *Asia: ASEAN into the 1990s*. Editorial MACMILLAN, 1990.

¹³¹ CALVO HORNERO, Antonia. Op. cit., pp. 127-133.

Algunas de las iniciativas formadas bajo la ASEAN no sólo pretenden la unificación de la zona en cuestión, sino que buscan unificar casi todo el Pacífico, incluidos algunos países americanos. Eso no se ha logrado por el momento(en los noventas), si tomamos en cuenta que existían miembros en la región, como Malasia, que habían propuesto que la integración sólo abarcara a países de la costa asiática excluyendo a todos los demás.

La cuestión sobre la integración en Asia y el Pacífico es un interrogante que quizás se logre resolver con el paso del tiempo; lo que sí es seguro es que debe ser muy pronto si quiere prepararse para la competencia de bloques.

De este modo, y siendo muy concretos, hemos expuesto todos aquellos aspectos que nos pueden ayudar a ilustrar la integración que se está gestando a nivel mundial, así como sus características esenciales y los bloques comerciales más importantes. De todos ellos, no sólo nos interesa para su estudio el de América del Norte, en el que se encuentra insertado México en su nueva faceta aperturista, sino también los otros dos bloques económicos más importantes con los cuales este país latinoamericano ya se vinculó a través de acuerdos de libre comercio.

4.- México y la integración económica

Sin lugar a dudas, todos los países que han establecido una unión aduanera como la antigua Comunidad Económica Europea (hoy la Unión Europea) o una zona de libre comercio como los países que integran la EFTA, o por no decir más, un mercado común como los casos de la Unión Europea, el Mercado Común Centro-americano o el Mercosur, todos ellos han utilizado el tan conocido artículo XXV, párrafo 4º del GATT que dice: “Las Partes Contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constituidos sin obstaculizar el de otras Partes Contratantes con estos territorios”. Hoy este artículo se encuentra reformado y está colocado en la OMC/GATT 94 en la Parte III, artículo XXIV, que lleva por título la Aplicación Territorial-Tráfico Fronterizo Uniones Aduaneras y zonas de libre

comercio. Allí dice lo siguiente, y lo transcribimos de forma literal para visualizar mejor su contenido:

2. A los efectos del presente Acuerdo, se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios.

4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio ...”.

En él queda claro que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio son una opción más que tienen los Estados para favorecer su comercio; sólo necesitan seguir un procedimiento y cumplir con una serie de requisitos que se encuentran previamente establecidos en esta máxima reglamentación internacional.

En relación con este tema, ya hemos expuesto lo que nos servirá de soporte para nuestro objetivo, que son los tratados de libre comercio en la política comercial mexicana, por lo que no entraremos de nuevo en ello.

En lo que sí queremos detenernos es en el papel que está jugando la integración económica en México, o dicho de otra manera, qué papel está jugando México en la integración económica y esto lo queremos explicar brevemente a través del cuadro que presentamos.

Podemos utilizar el análisis de este cuadro dándole una doble interpretación. En primer lugar, este cuadro refleja el *aspecto liberalizador del México actual*, pues se recordará, y así lo dejamos patente en el capítulo II de este trabajo, que el país latinoamericano estuvo practicando una política muy proteccionista en el terreno comercial, la misma que aplicó después de la Segunda Guerra Mundial y no dejó de

aplicarla hasta mediados de los años ochenta, en los que se inicia un giro en la política comercial del país hacia la apertura y la liberalización comercial.



Fuente: MÉXICO: Secretaría de Economía con datos de Banxico

Si atendemos a los hechos que se presentaron en México a partir de 1985, podemos cerciorarnos de que, efectivamente, el país cambia de rumbo.

El primer hecho relevante que se presenta es el ingreso de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo cual se da el 17 de julio, con la fecha de adopción, quedando vinculado el 9 de octubre con la unión definitiva al GATT en 1986¹³²,

El segundo hecho sería el ingreso de México en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Con este hecho, el país azteca quiso diversificar sus vínculos comerciales con una de las zonas más poderosas a nivel económico. Primero lo

¹³² SBERRO, Séphan. "Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?" en *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. Editado por Instituto de Relaciones Europeo - Latinoamericanas (IRELA) 1997, p. 81.

hizo con una modesta participación en 1993 y, posteriormente, incrementaría su protagonismo en dicha organización a partir del 2002.

El tercer hecho relevante fue su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la mano de los Estados Unidos, es decir por una invitación que éste le hizo, recordando que en ese mismo año, México firmaba el TLCAN con Estados Unidos y Canadá. La fecha y lugar de este suceso fue: en París, Francia, el 14 de abril de 1994 (firma del acuerdo) adhesión de México; 18 de mayo de 1994 (ratificación); la adhesión de México *de facto* sería el 1 de mayo de 1994¹³³.

El cuarto hecho sería precisamente la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA), hecho que confirmaría la tendencia liberalizadora empezada en los ochenta. Este tratado entró en vigor el 1 de enero de 1994 y sería único en su género, al ser el primero entre países desarrollados y en desarrollo¹³⁴.

Un quinto hecho fue su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En este sentido, México se aproximaba al contexto internacional y, sobre todo, al europeo¹³⁵.

El sexto hecho lo constituyó el ingreso de México en el Consejo de Europa como observador, una institución de tinte político. En este sentido, era el primer país que figuraba como miembro en una organización europea sin estar en Europa.

El séptimo acontecimiento lo constituyó la firma de un Tratado de libre comercio con la Unión Europea el 23 de julio de 1997, ratificado por los ministros de asuntos exteriores de la UE y de México el 8 de diciembre de 1997, negociando en 1998 un acuerdo global y uno interino para entrar en vigor el 2000. Este acuerdo también es importante, porque es el primero que celebra la UE con un país de otra zona y sobre todo, porque se trata de este género y con un país latinoamericano. Se puede decir que,

¹³³ FLORES, Victor Daniel. “El ingreso de México en la OCDE”, *Comercio Exterior*, junio, México, 1994, pp. 517-523.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 83-84.

¹³⁵ Véase el Plan Nacional de Desarrollo de México, 1996-2000. Lineamiento de Política Exterior. Soberanía: 1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior. La diversificación de nuestras relaciones con el mundo. 8° párrafo.

para México, este TLC con la UE representa un paso más hacia su liberalización y un equilibrio a la dependencia de EE.UU.

Un último hecho, que no es uno sino varios: la organización por parte de México de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la financiación para el desarrollo celebrada en Monterrey el 2002 y ser la sede de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, Quintana Roo, del 10 al 14 de septiembre del 2003. También se da la participación de México en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente a partir del 2001, y otros hechos importantes.

En segundo lugar, este cuadro refleja la tendencia que México ha seguido, al igual que muchos países, no sólo por la liberalización comercial a través del GATT/OMC, sino a través de formas mucho más concretas, es decir, por la integración económica, y tan es así, que el país latinoamericano es el Estado que más tratados de libre comercio ha celebrado. De esta manera, podemos decir que México está jugando un papel muy activo en la integración económica por medio de las zonas de libre comercio.

Si miramos el cuadro que se comenta, podemos ver 10 acuerdos de estas características. Por lo tanto, y sin mencionarlos uno por uno, se puede ver que México ha tejido una serie de redes¹³⁶ en las que se encuentran las zonas, los bloques y los países más importantes del planeta en materia económica, política y comercial.

Por ejemplo, si nos referimos a la modalidad por el número de partes que intervienen, los hay, bilaterales como el celebrado con Costa Rica. Si es trilateral, entonces nos referimos al celebrado por México, Colombia y Venezuela (G - 3). Y si las partes son cuatro o más, entonces es un acuerdo multilateral; por ejemplo, el celebrado con la UE (que eran 15 Estados y que hoy son 25) o con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)

Si hacemos alusión a los bloques comerciales, México los ha celebrado con la Unión Europea, con América del Norte (NAFTA), con Asia (actualmente, se está negociando con Japón y, además, forma parte de la APEC) y, por último, con América Latina.

¹³⁶ Véase esquema de los acuerdos celebrados por México en anexos.

Si la referencia recae en los países estratégicamente más poderosos en materia económico-comercial con los que este país está asociado están EE.UU., Canadá, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Venezuela, Colombia, Chile, etc.

Y si hiciéramos un repaso por zonas geográficas, México abarca las más importantes; incluso tiene un acuerdo con Israel.

En relación con lo anterior, la doctrina ha estudiado el fenómeno de proliferación de zonas de libre comercio, el cual ha generado en los últimos años un fenómeno distinto de los modelos tradicionales de liberación comercial (bilateralismo, regionalismo y multilateralismo), que son el sistema de pertenencia múltiple, o la economía de la participación en acuerdos comerciales sin vínculos entre sí. En el caso de México, se puede apreciar el de pertenencia múltiple, que marca más la diferencia entre la creación y la desviación del comercio. En este sentido, dicha pertenencia múltiple de la economía mexicana se puede ejemplificar muy bien a través de “*la teoría hub-and-spoke*”¹³⁷ ya traducida al español como “la teoría de los ejes y los rayos”, que está compuesta por un país central y varios periféricos. En este modelo, el país eje tiene contacto con los países periféricos y viceversa, pero los países periféricos entre sí apenas tienen contacto.

Sobre este enfoque, se pronuncia un pequeño grupo de autores, influyente en la materia y crea esta teoría para llenar la laguna que sobre este particular se había creado. También lanzan una serie de críticas sobre este tipo de patrón estelar diciendo que este tipo de modelo es menos eficiente que las agrupaciones plurilaterales. Su razonamiento se basa en que, con éstas, se propicia más la desviación de comercio que la creación, al tener una menor cobertura geográfica de la zona preferencial. Otra crítica es que el daño se concentra en los países periféricos por la transferencia de parte de los beneficios del libre comercio al país central. Por último, se afirma que el sistema de ejes

¹³⁷ Textualmente: “aeropuerto base y aeropuerto de destino”. El término se originó en la aeronáutica para designar la estrategia de maximización del tráfico aéreo organizada en torno a un aeropuerto central. Lo utilizó por primera vez en la economía internacional R. Lipsey (“The Canadá-US Free Trade Dance”, C. D. Home Institute, *Commentary*, núm. 20, Toronto, 1990) con el fin de modelar los efectos económicos del bilateralismo estadounidense en la negociación del TLCAN. Entre sus desarrollos y aplicaciones más importantes, figuran los trabajos de C. Kowalczyk y R. J. Wannacott (“Hub and Spokes, en free trade in Americas”, *Working Paper*, nú. 92-14, Department of Economics, Dartmouth, College Hanover, 1992) y R. J. Wannacott (The Nafta and other initiatives in liberalizing Hemispheric Trade, Department of Economics, University of Western, Notario, Septiembre de 1995) en DE LA REZA A. Germán. “Diversificación comercial y pertenencia a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, Nº 4, abril 2002, p. 351.

y rayos simplifica los aspectos reales del intercambio y su administración preferencial con la finalidad de medir los efectos creadores del comercio.

Por lo tanto, los procesos de liberación consisten, sobre todo, en la supresión de los aranceles, lo cual disminuye el papel del Estado como actor económico, aunque dejan intactas algunas normas que pueden usarse con propósitos proteccionistas: las medidas antidumping, las reglas de origen, los instrumentos específicos de algunos países (la sección 301 y el sistema de cuotas en EE.UU.)¹³⁸.

Para concluir, es necesario decir que desde que se lanzó hacia la apertura y la liberalización comercial, México no ha parado en su empeño, cambiando una política proteccionista por otra aperturista como medio de insertar su economía en la economía mundial, con los fines principales de buscar el crecimiento económico y el incremento de los empleos. Uno de los cauces para lograr lo anterior lo constituyó la integración económica, a pesar de algunos efectos negativos que ésta pueda encerrar.

II.-El régimen jurídico del comercio mundial: El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es la institución que principalmente representa, o dicho de otra manera, representó la estructura más importante del régimen normativo en el comercio internacional. Este Acuerdo supuso el primer y más importante antecedente en esta materia a nivel mundial, y es por ello por lo que el comercio internacional de casi todos los países en la actualidad estuvo sometido a este régimen. México no fue la excepción y en 1986 se adhirió al Acuerdo.

La participación de México en los foros multilaterales que regulan el comercio internacional fue planteada como premisa fundamental para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía mundial y, sobre todo, para garantizar a los productores mexicanos que, en el contexto de la nueva competencia a que habrían de enfrentarse con motivo de la apertura comercial, tendrían

¹³⁸ DE LA REZA A. Germán. “Diversificación comercial y pertenencia a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 4, abril 2002, pp. 352.

acceso a condiciones similares a las de sus competidores del exterior, de tal forma que la competencia comercial se diera en un ambiente de justicia y equidad.

México mantiene una amplia participación en los foros multilaterales, no sólo en los que se refieren a esta materia (la comercial), sino a la mayor parte de los temas en los que participan los Estados miembros de la Comunidad Internacional. Como integrante de América Latina, México es uno de los países más activos y colaboradores de la zona. Una muestra de ello, es el liderazgo que ejerce en la región, siendo el país que más tratados de libre comercio ha firmado, no sólo con Estados de la zona, sino con los de otras. Por eso, la conclusión del Acuerdo GATT, y en 1995 la de la OMC (tratados comerciales multilaterales de México con otros Estados, como Partes Contratantes), representa un rasgo más de política que este país aplicó en el aspecto comercial.

1.- El GATT : Antecedentes

La Organización Internacional de Comercio. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su Consejo Económico y Social (ECOSOC), convocó, por resolución de 18 de febrero de 1946, a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo. Al mismo tiempo decidió establecer un Comité Preparatorio para la formulación de un proyecto de convención de una Organización Internacional de Comercio (OIC). Esta Organización vendría a ser un organismo especializado de las Naciones Unidas que complementarían comercialmente las funciones monetarias del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las de financiación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (BIRF). En agosto de 1947, el Comité Preparatorio aprobó un proyecto de tratado, que establecía las reglas a seguir para la labor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que se celebró en La Habana, Cuba, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948¹³⁹. Durante los trabajos de esta Conferencia, se elaboró un convenio, conocido como la

¹³⁹ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, pp. 22-23 WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Régimen jurídico del comercio exterior en México, UNAM, México, 2000, pp. 47-48. En esta Conferencia, México estuvo representado por el Lic. Mario Ramón Beteta y Don Carlos Novoa.

Carta de La Habana¹⁴⁰, que establecía los propósitos y principios de una Organización Internacional de Comercio.

Tras años de negociaciones, el 24 de marzo de 1948 53 países firmaron el Acta Final de la Conferencia de La Habana, a la que se anexó la Carta, creando la OIC. Esa Carta no entró en vigor y la OIC no vio la luz. Como dice JOUANNEAU, paradójicamente los que hicieron fracasar son los inspiradores de la Carta. Como se pudo ver, el presidente de los Estados Unidos estuvo habilitado por una ley del Congreso, periódicamente renovada, para concluir los acuerdos de desarme arancelario y no arancelario. Pero ante el hecho de concluir un acuerdo para crear una organización internacional nueva, el presidente debía someter los resultados de la negociación a la aprobación del Congreso. Eso es lo que Truman hizo desde 1949.

Al respecto, en el seno de Estados Unidos subsistieron dos tendencias, la liberal y la proteccionista, las cuales alzaron su voz sobre la futura OIC. En tal sentido, la administración atendió las críticas de los grupos proteccionistas con los cuales estaba habituada a negociar después de las primeras leyes sobre acuerdos comerciales. Las oposiciones más fuertes vinieron de los liberales y la crítica fue que la Carta legitimaba prácticas inaceptables. Sin duda, proclamaba las virtudes del libre comercio y comportaba las disposiciones que iban en el buen sentido: cláusula de la nación más favorecida, reducción de los derechos de aduana y eliminación de las restricciones cuantitativas. Pero se argumentaba que las derogaciones y constituían el problema. El Congreso no admitía que el desequilibrio de la balanza de pagos justificara los contingentes. También se decía que la Carta abría la vía a una organización directora de los mercados de productos básicos. Y por último, la Carta subrayaba excesivamente los meritos de la planificación, por lo que ésta no era una garantía para la política

¹⁴⁰ La Carta de La Habana consta de 9 capítulos, 106 artículos y 16 anexos. Los capítulos son los siguientes: Capítulo I, Propósitos y Objetivos; Capítulo II, Empleo y Actividad Económica; Capítulo III, Desarrollo Económico y reconstrucción; Capítulo IV, Política Comercial; Capítulo V, Prácticas Comerciales Restrictivas; Capítulo VI, Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos; Capítulo VII, Solución de Controversias, y Capítulo IX, Disposiciones Generales. Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. Acta Final y Documentos Conexos. Ginebra, Suiza, octubre de 1948. Unrestricted, E/CONF. 2/78 Rev. 1, 23 de octubre de 1948, 140 páginas, SOLÍS, Leopoldo, Políticas comerciales internacionales. Colegio Nacional, México, 1995, pp. 39-45.

económica de los países y del comercio del Estado¹⁴¹. Por lo tanto, el Congreso no aprobó la OIC.

Por otra parte, en los debates sobre la futura OIC, se enfrentaron dos grupos, atendiendo a los intereses de los Estados presentes en la Conferencia. Por un lado, los Estados Unidos, económicamente fuertes y políticamente liberales, preconizaban la eliminación de todas las restricciones utilizadas en los intercambios comerciales, la reducción de las tarifas aduaneras y la supresión de las preferencias. Por el otro, las naciones menos desarrolladas, que ponían en duda las ventajas resultantes del establecimiento de un sistema libre cambista para sus economías, proponían que se tomara en consideración de una forma especial sus situación de subdesarrollo. El problema entonces era encontrar un equilibrio en los intercambios comerciales entre países con un desarrollo económico desigual¹⁴².

En el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial, el prestigio y la superioridad política, económica y militar de los grandes eran tan enormes, que éstos podían imponer cualquier proyecto al conjunto de la Comunidad Internacional. Los demás Estados eran concientes de esta realidad. Con base en ello, CARREAU llegó a afirmar que el orden establecido en Occidente en 1945 fue de inspiración anglo-americana¹⁴³.

Queremos resaltar algunas ideas al respecto. Se puede decir que aun cuando la Carta de La Habana y la OIC no tuvieron ningún valor práctico, sí impulsaron la cooperación internacional en política comercial y fueron la base para el nacimiento del GATT. Desde que los estadounidenses estuvieron preocupados por las reducciones de los derechos arancelarios, hicieron uso de la Trade Agreements Act, renovada desde 1944 para adelantarse a su futuro, iniciando, de manera paralela a la celebración de la

¹⁴¹ JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je? Press Universitaires de France, 1980, 10ª edición, pp. 21-22.

¹⁴² BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 23.

¹⁴³ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 21.

Una explicación más amplia sobre la connotación anglo-americana se encuentra en CARREAU, Dominique, FLORY, Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènèrale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 41.

citada Conferencia preparatoria para la creación de la OIC, unas negociaciones arancelarias. Una última cuestión que la Carta planteó desde el principio fue que, si era posible dirigir el comercio mundial en función de directrices políticas adoptadas en votaciones más o menos democráticas, o que si el comercio tenía leyes inmanentes reacias a la disciplina política, sin duda suponía un problema filosófico y técnico, delicado y difícil de resolver¹⁴⁴.

2.- El GATT: Un acuerdo provisional

Junto a la elaboración de la Carta mencionada, los gobiernos participantes en el Comité Preparatorio decidieron efectuar negociaciones con la finalidad de reducir los aranceles aduaneros y otras restricciones al comercio sin esperar a que iniciara sus funciones la proyectada Organización Internacional de Comercio. Como consecuencia de esta decisión, se celebró en Ginebra, en 1947, la primera Conferencia de Negociaciones sobre aranceles paralelamente a los trabajos del comité que estaba elaborando la de La Habana. Las reducciones de aranceles consecuencia de las negociaciones anteriores pasaron a formar parte de un tratado multilateral denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC o GATT por sus siglas en español e inglés)¹⁴⁵.

Este Acuerdo General fue firmado el 30 de octubre de 1947 en Ginebra por 23 Estados miembros de la ONU y entró en vigor provisionalmente el 1º de enero de 1948¹⁴⁶, como consecuencia del entendimiento de siete de los principales países comer-

¹⁴⁴ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 38.

¹⁴⁵ JOUANNEAU, Daniel, Le GATT, qué sais - je? Press Universitaires de France, 1980, 10ª edición, pp 5-25, BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, pp 17-30, MALPICA DELAMADRID, Luis. ¿Qué es el GATT?, Grijalbo, México 1979, 3ª Edición, pp. 13-14. Para complementar y ampliar este tema sobre sus antecedentes históricos, véase: HUERTA F., Juan José. La política comercial mexicana frente al exterior. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 261-279, WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Régimen jurídico del comercio exterior en México. Editado por la UNAM, México, 2000, pp. 47-80, GONZÁLEZ A. CARRANCA. Juan Luis. Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Asociación Nacional de Abogados, México, 1980, pp. 107-142, 155-161, y GONZÁLEZ A. CARRANCA. Juan Luis. Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: Documentos. Asociación Nacional de Abogados, México, 3-255,

¹⁴⁶ Este acuerdo está en vigor desde enero de 1948. México accedió al GATT mediante protocolo de adhesión con fecha de 28 de noviembre de 1986 (véase el DOF de 1987). El GATT, como tal, nunca

ciales de esa época: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido. El Artículo XXIX del GATT establecía la relación de este Acuerdo con la Carta de La Habana¹⁴⁷.

El GATT fue concebido como un mecanismo provisional mientras entraba en vigor la Carta de La Habana, que se firmó el 24 de marzo de 1948, pero que nunca fue vigente, principalmente porque fue abandonada por los Estados Unidos, quien en su propio país había recibido grandes ataques por los proteccionistas, inversionistas internacionales y todos aquellos que se oponían a la aplicación de medidas para combatir ciertas prácticas comerciales restrictivas. Además, el texto de la OIC, considerado como un tratado por EE.UU., tenía que seguir el trámite constitucional de la aprobación del Senado, el cual no lo otorgó, por lo que el presidente de EE.UU. no lo pudo ratificar. La alternativa fue la celebración de un Acuerdo en forma simplificada, que, sin dejar de ser un tratado internacional, permitiera al presidente de EE.UU. aplicarlo administrativamente, sin necesitar la aprobación del Senado; por eso se hizo a través de la Trade Agreement Act.¹⁴⁸ Por lo tanto, el GATT era el único mecanismo que servía como un instrumento jurídico de regulación del comercio internacional y como un marco para la cooperación comercial de los países del mundo.

La provisionalidad del GATT llevó a CURZON a caracterizarlo como un accidente histórico. Este accidente histórico creó una organización internacional que

entró en vigor de forma definitiva. Las Partes Contratantes decidieron aplicarlo de manera provisional a través del llamado “Protocolo de Aplicación Provisional de 1947” y esta aplicación provisional duró hasta el día 31 de diciembre de 1995, en que, tras un año de coexistencia, el “GATT de 1994” sucedió formalmente al “GATT de 1947”. Se decidió anticipar la entrada del GATT de 1947 entre otras razones debido a que el mandato de negociación otorgado por el Congreso estadounidense al Ejecutivo expiraba en 1948. Ver JACKSON, L. H. The world trading System: Law and Policy of International Economic Relations, The MIT, Press, Cambridge, Massachusetts, 1989, p. 35.

¹⁴⁷ Las negociaciones se llevaron a cabo con el método producto por producto, concentrándose cada país en los productos en los que era el principal abastecedor de las otras. Las concesiones convenidas se generalizaron a los demás miembros y en total fueron 123 conjuntos de negociaciones cubriendo más de cincuenta mil productos. Los resultados se incluyeron en un protocolo que se anexó a un único texto, con un total de 25 países que ratificaron el Acuerdo. Este Acuerdo era, un tratado de 35 artículos, destinados a servir de guía al comercio internacional hasta la entrada en vigor de la OIC. Posteriormente, en 1964, se le añadirían tres artículos más: los XXXVI, XXXVII y XXXVIII.

¹⁴⁸ MALPICA DELAMADRID, Luis. ¿Qué es el GATT? Grijalbo, México 1979, 3ª edición, p. 14.

conoció un gran éxito. Como señala FLORY, “esta institución internacional no creada es la que mejor ha funcionado en la realidad de los últimos años”¹⁴⁹.

Podríamos decir que el GATT era un acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio que consignaba derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios. Este Acuerdo era, pues, ante todo, un tratado, convertido por la fuerza de las cosas en una organización que regulaba el comercio internacional y que se propuso reducir los obstáculos a los intercambios¹⁵⁰. Según BERMEJO GARCÍA, los fracasos de la Organización de Cooperación Comercial (OCC) y de la Carta de La Habana no afectaron profundamente al GATT, institución que conoció con gran rapidez un gran éxito, llegando a ser incluso una de las instituciones más importantes, complejas y originales¹⁵¹.

En palabras de GALINSOGA, la naturaleza del GATT respondía a una fuerte dualidad: era un tratado y una Organización Internacional. En este sentido, decía, había que convenir en que, por un lado, su origen (el GATT-tratado) incidía en sus características como institución internacional fuertemente determinada por la negociación, y por el otro, la Organización Internacional de Comercio parecía encarnada en el GATT-organización, aunque su Derecho básico y su grado de institucionalización eran muy reducidos (no dejaba de ser llamativo la denominación de Partes Contratantes y no Estados miembros que recibían los países que forman parte del GATT-organización)¹⁵². Esta doble función fue descrita con gran acierto por JACKSON, al afirmar que debía entenderse el GATT como un proceso de negociación y un proceso jurídico¹⁵³.

¹⁴⁹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 39.

¹⁵⁰ Es una organización internacional porque cuenta con los elementos necesarios para que exista ésta: un Tratado que no crea una OI, pero que de manera empírica ha construido una organización, tiene órganos permanentes, un presupuesto alimentado por las contribuciones de las partes y privilegios e inmunidades. Estos elementos también son destacados en JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je? Press Universitaires de France, 1980, 10ª edición, p. 25.

¹⁵¹ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos. Civitas, 1990, pp. 29.

¹⁵² GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en Anuario Internacional CIDOB, Barcelona 1991, p. 340.

¹⁵³ “One key to understanding GATT is to understand the contrast between the process of negotiation and the “legal process”, even though the two processes are closely related”. JACKSON, J. H. World trade and the law of GATT, Indianapolis, BobbsMerill, 1969 en LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites

El GATT era un curioso producto híbrido de naturaleza difícil. Para empezar, era una institución nunca creada. En terminología de Lewis CARROL, una “no institución”, que era, además, un Acuerdo Internacional e incluso un tribunal internacional, en cuanto que el GATT, como vigilante del Acuerdo, ejercía a la vez una función legislativa y una función jurisdiccional. Para FLORY, el GATT tenía una triple naturaleza y así lo afirmó cuando llegó a señalar que “es la triple naturaleza jurídica del GATT, que aparece a la vez como un tratado, como una organización y como un tribunal la que hace compleja a esa institución (...) una de las organizaciones internacionales más importantes, más complejas y más originales”, hasta el punto de que podemos hablar de un complicado sistema GATT, encargado de disciplinar el comercio internacional¹⁵⁴.

Por otro lado, realizando un análisis jurídico más actual y por lo que se refiere a las fuentes normativas del GATT, éstas asumieron, en primer término, un doble carácter, pues, por un lado, eran primarias (se trataba de auténticos tratados internacionales multilaterales) y, a la vez, secundarias (estaban sujetos al GATT-tratado, que se situaba en el nivel constitucional); y en segundo término, su desarrollo normativo se producía en la fase de aplicación por la vía de la interpretación, lo que conllevaba que en las rondas de negociación las Partes Contratantes se plantearan tareas muy ambiciosas, todo ello debido a la ausencia de instituciones independientes de las Partes Contratantes, con poder normativo para desarrollar los principios y reglas del GATT-tratado y adecuarlos al ámbito subjetivo y material que regulaba¹⁵⁵.

La tendencia a establecer un orden normativo parecía inevitable y el origen del GATT no impidió su normativización e institucionalización. De la reciprocidad como pauta clave del libre comercio, se pasó progresivamente a un régimen internacional en el que este principio junto a los de estabilidad del comercio, logro del desarrollo económico y mantenimiento de la seguridad internacional eran otros objetivos más a alcanzar por este Acuerdo General.

dans le système commercial multilatéral du GATT. Recueil Des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 47.

¹⁵⁴ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 39 y FLORY Thièbaut. “L’ évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokio Round de 1979” en *Journal du Droit International*, 113e Anné, 1986, avril-mai-juin, Editions Techniques, pp. 342-344.

Otra idea que se percibió sobre el GATT fue que estuvo diseñado sobre la base de la homogeneidad de un reducido grupo de Estados desarrollados lo que con el tiempo fue sufriendo transformaciones derivadas de sucesivas adaptaciones sin lograr una adecuación global de sus principios y procedimientos. En relación con esto y durante este periodo, se produjeron hechos destacados como la creación y creciente protagonismo de la Comunidad Europea, el ascenso de Japón y los NICs, la incorporación de un gran número de países en desarrollo y el desmembramiento del grupo de los países socialistas y su incorporación al modelo occidental.

Todo ello dio por resultado que el marco jurídico del GATT fuera adquiriendo un carácter general (el GATT-tratado y sus instrumentos conexos), que en consecuencia admitiera una serie de limitaciones a sus principios y que conviviera con los regímenes especiales establecidos entre las Partes Contratantes que los negociaron y aceptaron en los diversos acuerdos separados, ya fuera concluidos en las rondas negociadoras como los llamados acuerdos no arancelarios como el código antidumping, o el Acuerdo Multifibras, elaborado por un procedimiento *ad hoc*. Las normas de estos acuerdos entrañarían problemas de compatibilidad con las normas generales del GATT¹⁵⁶. A esto se tuvieron que sumar las propias limitaciones al alcance y la aplicación del régimen del libre comercio derivadas de cláusulas del GATT. Por lo tanto, se puede afirmar que los principios básicos del GATT conocieron desde su creación un creciente número de regímenes jurídicos especiales en función de ciertas variables, como por ejemplo las derivadas de ciertas categorías de productos, la clase de restricción al comercio enjuiciada, las que regían las zonas de libre comercio o de integración regional, o las relativas a la condición económicas de los Estados¹⁵⁷. Lo anterior se hacía más complicado por la vinculación del comercio a temas que iban adquiriendo importancia, como las medidas

¹⁵⁵ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en Anuario Internacional CIDOB, Barcelona 1991, p. 341.

¹⁵⁶ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 34.

FLORY Thièbaut, “L’ évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokio Round de 1979” en *Journal du Droit International*, 113e Anné, 1986, avril-mai-juin, Editions Techniques, pp. 336-337.

relacionadas con la regulación de inversiones o la protección de los derechos de la propiedad intelectual que se añadían a la creciente dimensión del llamado comercio de servicios, cuya regulación iba más allá del ámbito actual del GATT.

Algunos problemas que también surgieron al respecto y que aquí se plantean fueron, por ejemplo, el de delimitar las competencias del GATT en los ámbitos antes citados respecto a otras Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) o la UNESCO. Los argumentos esgrimidos por los países desarrollados para justificar la extensión del ámbito del GATT fueron los siguientes: por un lado, la liberalización debía ser un objetivo a alcanzar en esos sectores a través de la desregulación frente a la tendencia a la regulación propugnada en objetivos globales de cooperación¹⁵⁸. En segundo lugar, argumentaban que se presentaría una eficacia en la aplicación, al emplear los mecanismos del GATT. Este argumento se apoyaba en los Paneles, que permitían un tratamiento cuasijurisdiccional entre las Partes en relación a situaciones y prácticas comerciales que afectaban a particulares bajo su jurisdicción. Al respecto, se refutaba al analizar estos procedimientos que la regla del agotamiento de recursos internos, propia del Derecho Internacional general, no regía en los ámbitos cubiertos por el GATT¹⁵⁹.

Un último aspecto que se puede mencionar fue que, siendo una organización internacional, no era un organismo especializado de la ONU, ya que no cumplió con las disposiciones del artículo 63.1 de la Carta de la ONU, en el que se establece:

“El Consejo Económico y Social podrá concertar, con cualquiera de los organismos especializados de que trata el artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General”

¹⁵⁷ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, pp. 45-52.

¹⁵⁸ MONTSERRAT CASADO, Francisco. “El último peldaño en la Ronda Uruguay”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, p. 4695.

¹⁵⁹ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT”, en Anuario Internacional CIDOB, Barcelona 1991, p. 342.

En el caso del GATT, estos acuerdos no se suscribieron, por lo que jurídicamente éste no estaba vinculado con la ONU y por tanto, no era un organismo especializado de esta organización¹⁶⁰.

3.- Los objetivos del Acuerdo General

La Organización Internacional del Comercio prevista por la Carta de La Habana estaba dotada de una vasta misión que comprendía prácticamente la mayoría de las cuestiones relativas al comercio, al empleo y al desarrollo, y debía garantizar, con las instituciones de Bretton Woods, la coherencia y la solidaridad de las políticas comerciales, monetarias y financieras para alcanzar una expansión económica equilibrada y un pleno empleo. Posiblemente, esta Carta, que nunca entró en vigor, con grandes aspiraciones para el comercio internacional, con sus objetivos, algunos de los cuales pasarían a formar parte del GATT, y con sus órganos propios, que fue comparada a una catedral gótica y de la cual el Secretario de la UNCTAD había afirmado, en 1974, que aportaba unas enseñanzas interesantes que permanecían válidas todavía aunque hubieran cambiado las circunstancias¹⁶¹, hubiese podido contribuir a un comercio más justo entre los estados.

Entre los objetivos preconizados por el GATT estaban los siguientes: que sus relaciones comerciales y económicas debían tender al logro de niveles de vida más altos, la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, la utilización completa de los recursos mundiales y el acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos. Éstos eran los que se llamarían objetivos generales o aspiraciones universales.

En una primera etapa, eran los Estados miembros los que se reunían semestralmente o anualmente. Estas reuniones encontraban su fundamento legal en el artículo

¹⁶⁰ El artículo 57.1 de la Carta de la ONU dice: “Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, estarán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del artículo 63. 2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante los “organismos especializados”.

¹⁶¹ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 25.

XXV del Acuerdo que establecía que las Partes Contratantes se reunieran de tiempo en tiempo para dar efecto a las disposiciones que requirieran acción conjunta y, en general, para alcanzar los objetivos del Acuerdo. Esos objetivos fueron establecidos en la Carta de La Habana y después pasaron al GATT y se realizaron de forma concreta en tres funciones: poner en práctica la Carta, estudiar los problemas relativos al comercio internacional y arbitrar fórmulas para resolver las diferencias surgidas entre países miembros.

Todos estos objetivos se realizarían mediante la celebración de Acuerdos que deberían estar basados en la reciprocidad y las mutuas ventajas. En las negociaciones internacionales, la reciprocidad significaba algo a cambio de algo (*quid pro quo*), lo cual era la base en las mutuas concesiones sobre cuotas arancelarias entre los países; éste era el aspecto positivo de la reciprocidad. En su aspecto negativo, podía significar represalias (actos lícitos en el Derecho Internacional Público) por los aumentos de aranceles hechos por otros países¹⁶². Otros objetivos fueron la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, y la eliminación del trato discriminatorio en materia de Comercio Internacional. Estos serían los medios específicos a través de los que se conseguirían esas aspiraciones generales¹⁶³.

Para LONG, los grandes objetivos del GATT fueron, en primer lugar, ser el marco jurídico que gobernara la conducta de las relaciones comerciales entre los países miembros; el segundo, ser un foro de negociaciones para la liberación del comercio dentro de un marco jurídico; el tercero, ser un órgano de conciliación y de arreglo de diferencias y el cuarto, ser el marco que estableciera y mantuviera una base estable para el desarrollo del comercio internacional asegurando un máximo de transparencia¹⁶⁴. Por

¹⁶²En este sentido, fue introducido en EE.UU. el arancel Mckinley en 1980, por medio del cual el presidente norteamericano tenía la facultad de aumentar ciertas cuotas arancelarias si otros países aplicaban derechos anormales sobre las exportaciones norteamericanas. Véase: PLANO, Jack C. y ALTON, Roy. Diccionario de Relaciones Internacionales. México, DF, Limusa, 1975, p. 77.

¹⁶³ JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je? Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, pp. 15-17.

¹⁶⁴ LONG, Oliver, La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. Recueil Des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, pp. 22 y 61.

BERMEJO GARCÍA Y JOUANNEAU desarrollan los mismos principios, pero el primero los plasma en 6 apartados, intercalando la aspiración general con la medida concreta a través de la que se pretende conseguir el objetivo, y el segundo los centra en sólo tres, mencionando las medidas concretas. No obstante, ambos señalan los más importantes.

lo tanto, las grandes aspiraciones puestas en el GATT, y que enunciarnos arriba, se pretendieron alcanzar a través de este marco jurídico desarrollado en dichos objetivos específicos.

Hacia 1995, se iniciaron los cambios que transformaron al GATT en una organización peculiar caracterizada por dos ideas: su flexibilidad y su carácter evolutivo. Es ese carácter evolutivo del GATT el que lleva a la Ronda Uruguay, por ejemplo, a intentar dar respuesta a la multiplicidad de problemas que tenía el comercio mundial en las décadas ochenta y noventa. En ese contexto, la Ronda Uruguay abrió sus puertas con un amplio abanico de objetivos, que, en síntesis, se pueden resumir en los siguientes: liberalizar y expandir el comercio internacional, potenciar la función del GATT, mejorar y reforzar el sistema multilateral del comercio y aumentar la capacidad de respuesta del GATT a los cambios de la economía internacional.

En esos cuatro apartados se resumían con carácter general la mayor parte de las metas que se contemplaban en el código de intenciones de la Ronda Uruguay. Esta gama de objetivos de la Ronda Uruguay contenía un doble planteamiento. Por un lado, el deseo de dinamizar el comercio internacional, puesto que en la década de los noventa constituía una variable fundamental en cualquier diseño de política económica nacional, y por otro, la necesidad de apuntalar el GATT, con objeto de recuperar su capacidad como árbitro moderador del comercio internacional, logrando una mayor adecuación a la realidad.

La expansión de las corrientes comerciales era meta obligatoria de cualquier reunión del GATT. Se trataba de conseguir aumentar los intercambios comerciales mundiales, pero no sólo a corto plazo, para lo cual era preciso lograr el compromiso unánime de no reforzar el arsenal proteccionista de cada país, pues sólo mediante esta actuación sería posible el aumento de los intercambios con carácter permanente en el tiempo. Así pues, se trataba de conseguir un acuerdo en dos direcciones complementarias: por un lado, rebajando los aranceles existentes, y por otro, desmantelando el

arsenal de instrumentos no arancelarios, por cuanto estos últimos suponían un grave daño al comercio dado su carácter no transparente y su alta efectividad¹⁶⁵.

4.- Los principios fundamentales del GATT

Según ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, existen dos perspectivas predominantes en la literatura del GATT desde las cuales se puede estudiar este Acuerdo: la anglosajona, que se ciñe al estudio artículo por artículo o por grandes temas, y la francesa, encabezada por FLORY, la cual se fija más en los principios, conocer sus fundamentos y aplicación práctica. Este enfoque se analiza en el apartado presente.

Según LONG, el marco jurídico del GATT estaba compuesto de reglas y de un mosaico de excepciones¹⁶⁶, siendo tan importantes los principios como las excepciones. Enfrentado al caos del comercio internacional y teniendo que emerger de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial, los autores del Acuerdo General buscaron y crearon un orden. El sistema comercial se proponía asegurar la estabilidad, la transparencia y las condiciones ante las cuales se fundaran los intercambios de mercancías y promover así su liberación progresiva. El Acuerdo General inspiró un número limitado de principios y objetivos que fueron enunciados en forma de reglas rigiendo las relaciones comerciales entre los países miembros. Éstas fueron esencialmente:

No discriminación en el comercio. Para LONG, este principio encontró su aplicación en el Acuerdo General, por un lado, con la cláusula de la nación más

¹⁶⁵ MONTSERRAT CASADO, Francisco. “El último peldaño en la Ronda Uruguay”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, pp. 4695.

¹⁶⁶ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 25.

Se le da este calificativo debido a su carácter pactado, en donde confluyen diversas corrientes y posturas, ya sea desde una perspectiva económica, entre partidarios de un libre comercio total y los keynesianos, o jurídica, entre los defensores de un legalismo a ultranza que pretenderían un tratado complejo y rígido y los pragmáticos, para los cuales la consecución de los objetivos deberá primar sobre los aspectos formales. El resultado de todo ello es un híbrido, en el que tan importantes como los principios estructurales son las excepciones a esos principios. De ahí las notas distintivas de mosaico, flexibilidad y pragmatismo con que se ha definido al acuerdo.

favorecida aplicada multilateralmente entre todos los países miembros, y por el otro, la no discriminación se tradujo en el de trato nacional en materia de impuestos y de reglamentación interna en los productos importados desde otros países miembros¹⁶⁷.

Existió unanimidad entre los autores para asignar al principio de la no discriminación el carácter de pieza esencial del GATT. A grandes rasgos, el principio de la no discriminación implicaba que un Estado debía dar siempre el mismo trato a todos los Estados con los que tenía relaciones comerciales. FLORY señaló que el principio de la no discriminación en el GATT tenía un doble carácter: uno negativo y otro positivo. El negativo era, ante todo, un rechazo del proteccionismo. El positivo era con el que se pretendió promover la expansión e incremento de los intercambios comerciales¹⁶⁸. Por tanto, el principio de la no discriminación se instrumentó a través de la cláusula de la nación más favorecida y la del trato nacional.

Cláusula de la Nación Más Favorecida. Todas las Partes Contratantes del GATT estaban obligadas por la Cláusula de la Nación más Favorecida. Lo anterior tenía su base en el párrafo 1 del artículo 1º de la parte I, que establecía que “... cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país y destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás Partes Contratantes o a ellos destinado ...” Con esta cláusula se evitaba la discriminación comercial a terceros países, porque los igualaba en las ventajas correspondientes.

La Cláusula de la Nación más Favorecida se utilizó antes del GATT, se siguió empleando, como instrumento de promoción, en los acuerdos bilaterales de comercio entre los países¹⁶⁹ en lo que correspondió a la etapa en que el comercio mundial se efectuaba, primordialmente, a base de bilateralidad, y en la actualidad se continúa usando. Con la aparición del GATT, la cláusula se introdujo en un mecanismo multilateral y con

¹⁶⁷ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours.* Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 26.

¹⁶⁸ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 44.

¹⁶⁹ Al respecto, existen muchos ejemplos; por citar uno, en el texto del TLCAN esta cláusula esta recogida a partir del artículo 102.1 Véase el texto del tratado.

tendencia universal¹⁷⁰. Con esta cláusula, como medio técnico, se trató de evitar toda discriminación en el comercio dentro del Acuerdo y se aseguró la igualdad de trato. El GATT constituyó una extensión y una institucionalización de la CNMF, que de alguna manera y parafraseando a LONG, fue la “piedra angular del tratado”¹⁷¹ y el punto básico del Acuerdo sobre el que se vertebraban todas las demás disposiciones¹⁷². Para GOLD, el hecho de aplicar esta cláusula en el ámbito multilateral fue toda una innovación del GATT, ya que antes del GATT ésta ya se aplicaba, pero en un ámbito mucho más restringido¹⁷³.

Por tanto, la CNMF se podía definir en el GATT como una disposición contractual incondicional en virtud de la cual un Estado contratante se comprometía a otorgar a otro u otros Estados Contratantes y a personas o cosas que se hallaran en determinada relación con éste, un trato no menos favorable que el concedido por el Estado concedente a un tercer Estado o a personas o a cosas que se hallaran en la misma relación con este tercer Estado. En este sentido, la multilateralización automática de la cláusula se realizaba no sólo *ratione personae*, sino también *ratione materiae*. Además, su aplicabilidad se extendía a cualquier tipo de actividad comercial, ya se tratara de exportaciones o importaciones. En efecto, lejos de limitarse la concesión de la cláusula al ámbito de los derechos arancelarios, se ampliaba su aplicación a las ventajas, favores o privilegios de cualquier naturaleza¹⁷⁴. Como señalaba FLORY siguiendo a COLLIARD, representaba una estipulación convencional por la cual dos partes contratantes, A y B,

¹⁷⁰La Comisión de Derecho Internacional de la ONU de 1964 a 1975 examinó lo correspondiente a la Cláusula de la Nación Más Favorecida y elaboró un proyecto de convención de 21 artículos. Los artículos 4 y 5 establecen lo siguiente: Artículo 4º “Por cláusula de nación más favorecida” se entiende una disposición de un tratado en virtud de la cual un Estado se obliga a conceder el trato de la nación más favorecida en una esfera convenida de relaciones”. El artículo 5º establece lo siguiente: “Por el trato de la nación más favorecida se concede un trato otorgado por el Estado concedente al Estado beneficiario, o a personas o cosas que se hallan en la misma relación con un tercer Estado. Véase OSMANÇZYK, Edmund Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 226-227.

¹⁷¹ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. Recueil Des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 26.

¹⁷² BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 31.

¹⁷³ GOLD, Sydney, The GATT negotiations 1986-90. Origins, issues and prospects. British North American Committee, 1988, p. 3.

¹⁷⁴ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 32.

convenían que si ulteriormente una de ellas concluía con un tercer Estado C un Tratado de Comercio, acordando a C ventajas comerciales particulares, estas ventajas serían acordadas *ipso facto* al contratante inicial.

De lo anterior se derivaron las siguientes ideas básicas: la CNMF actuaba en un contexto multilateral como consecuencia de la institucionalización de las negociaciones; se ampliaba el ámbito de su utilización y se volvía a la aplicación incondicional, que además tenía un carácter automático; el GATT había institucionalizado la cláusula de la CNMF; las Partes Contratantes y los órganos del GATT estaban encargados de la vigilancia y la aplicación de ésta cláusula en sus relaciones comerciales, haciendo prácticamente imposible cancelar las concesiones (técnica de consolidación). El contenido de la CNMF, según FLORY, era definido y preciso.

Por lo tanto, el GATT alargaba al máximo la aplicación de la cláusula, precisando con minuciosidad su contenido jurídico y económico, razón por la que constituía para las soberanías nacionales una fuente de limitación y de control. La CNMF se concebía por el GATT como el mejor instrumento para hacer respetar el principio de la no discriminación¹⁷⁵.

Excepciones a este principio. A pesar de la importancia, en el sistema del GATT, de la CNMF, su aplicación no era absoluta; tenía límites que constituían una necesidad impuesta por la evolución rápida y constante a la que estaba sometido el comercio internacional. Ese aspecto revelaba el pragmatismo y casuística característicos del GATT encarnado, en las excepciones al principio de la CNMF. Desde esa perspectiva, según CARREAU, FLORY y JUILLARD, se habló de fragmentación de la CNMF y de erosión del sistema del GATT¹⁷⁶. CURZON señalaba que la CNMF no sólo era multilateral, sino también elástica. En realidad, las derogaciones (*waivers*) al artículo I del GATT habían sido la válvula de escape del sistema y mecanismo básico de adaptación al dinámico comercio internacional, de tal manera que se había llegado a afirmar si el artículo I del GATT no era entonces la excepción y los regímenes de excepción eran las reglas. A pesar de las numerosas excepciones, éstas fueron

¹⁷⁵ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 45.

¹⁷⁶ CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990, 3ª edición, p. 109.

limitadamente previstas y muy reglamentadas. De hecho, toda derogación debía ser expresamente autorizada, ya fuera por el propio texto del GATT o en virtud de una decisión de las Partes Contratantes.

Dentro del propio Acuerdo General se encontraban excepciones a este principio, tales como el indicado en los párrafos 2, 3 y 4 del mismo artículo I; las disposiciones del artículo XXIV relacionado con las uniones aduaneras y zonas de libre comercio; lo establecido en el artículo XXXV, que permitía la no aplicación del acuerdo entre dos partes contratantes, si ambas partes no habían entablado negociaciones arancelarias entre ellas y si una de las dos no aceptaba dicha aplicación en el momento en que una de ellas llegaba a ser parte contratante; lo dispuesto en el artículo XIV, que establecía expresamente las excepciones de la regla de la no discriminación; el artículo XXV, párrafo 5, donde se otorgaba la posibilidad de eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el Acuerdo General (esto es lo que se llamaba *waivers* o excepciones); el artículo VI relacionado con los derechos antidumping y derechos compensatorios; lo establecido en el artículo XIX, relacionado con las medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares, y lo dispuesto en el artículo XXIII, que se refería a la protección de las concesiones y de las ventajas otorgadas por el Acuerdo General.

Apuntaremos al respecto algunas ideas importantes. El artículo 1, párrafo 2, mantenía las preferencias existentes en el momento de la conclusión del Tratado GATT siempre que se mantuviera en límites estrechos. Este régimen de derogaciones surgió debido a la polémica entre EE.UU. y el Reino Unido por el tema de las preferencias imperiales¹⁷⁷. Esta excepción fue llamada la “cláusula del abuelo” (*grandfather clause*), y el efecto de esta cláusula había sido mantener vigente toda la normativa comercial, contradictoria con los principios del GATT, siempre que hubiera sido aprobada por los poderes legislativos antes de la entrada en vigor del Acuerdo, y que obligase imperativamente al Ejecutivo.

Las derogaciones expresamente autorizadas por las Partes Contratantes por mayoría de dos tercios, constituían una demostración clara del carácter pragmático del GATT. Como señalaba FLORY, las posibles derogaciones concretas y singulares

¹⁷⁷ JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qu’*e* sais - je? Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, p. 18.

constituían una aplicación controlada de la cláusula *rebus sic stantibus* y del principio de fuerza mayor, permitiendo al GATT adaptarse de manera flexible a la evolución del comercio internacional¹⁷⁸.

En relación con las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, éste era uno de los problemas que más preocupaban a los tratadistas sobre temas internacionales, ya que podían provocar la fragmentación del mercado mundial antes de su plena realización, revitalizando el proteccionismo. Por otro lado, la integración regional podría facilitar el desarrollo económico al establecer lazos preferenciales entre los miembros integrantes. El regionalismo podía crear vínculos especiales que, por esencia, eran incompatibles con la CNMF y el principio de no discriminación, sobre todo con la multilateralidad de la CNMF querida por el GATT. Sobre este particular, Jacob VINER sostenía que las integraciones regionales podían tener efectos económicos beneficiosos, razón por la que se planteó desde el principio de las negociaciones comerciales el tema de la compatibilidad de las integraciones con la vocación universal que la OIC pretendía¹⁷⁹. Cuando se negoció el GATT, se intentó armonizar regionalismo y mundialismo, y la solución se presentó a través del artículo XXIV, párrafo 4¹⁸⁰. Como señaló FLORY, este artículo constituyó, él solo, un sistema jurídico que se esforzó en hacer compatibles dos principios teóricamente irreconciliables: el de igualdad, en que fundamenta y constituye lo esencial de su contenido la CNMF, y la desviación de este principio al dar un trato preferencial a los integrantes de la unión regional¹⁸¹.

El GATT sólo regulaba dos tipos de integración, la unión aduanera y la zona de libre comercio. Los requisitos que éstas debían reunir para constituirse eran: que la

¹⁷⁸ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 50..

¹⁷⁹ VINER, Jacob. The customs Unions Issue, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950, pp. 41-64.

¹⁸⁰ Los países europeos recibieron con satisfacción la cuestión de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. La posibilidad de incluirlas estaba explícitamente previsto y el negociador francés André Philip hizo introducir en la Carta el derecho de los Estados miembros a guardar un lugar a las formas de integración regional *moins achevées en attendant* de crear una unión aduanera o una zona de libre comercio. JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je? Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, p. 18.

¹⁸¹ La idea de hacer compatible las integraciones económicas comerciales y las disposiciones del artículo XXIV del GATT también la considera LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 87.

unión se llevara a cabo en los sectores económicos más importantes de los países para evitar la desviación del comercio; debía haber un programa precisando el establecimiento de la integración¹⁸²; un periodo provisional razonable para la transición a esa integración; atender a las obligaciones de carácter exterior o, lo que era lo mismo, procurar no obstaculizar con dicha integración el comercio entre las partes contratantes, y atender a los exámenes de control por parte del GATT, o sea, que los Estados integrantes de una unión o zona debían notificar al GATT y debían informar para poder juzgar si se les autorizaba la formación de dicha integración. Por tanto, el GATT era el organismo internacional con competencia para controlar el establecimiento de las integraciones. Como dice FLORY, el GATT había llegado a ser un verdadero tribunal para aprobar las buenas integraciones y condenar las malas¹⁸³.

Las restricciones cuantitativas (cuotas, contingentes, etc.) fueron un instrumento proteccionista muy utilizado en la década de los treinta, que, por sus efectos restrictivos y discriminatorios, y por la falta de transparencia asociada a los sistemas para su administración, quedaron prohibidos en el GATT. No obstante, el propio Acuerdo General previó una serie de excepciones: por razones de seguridad, destinadas a proteger la agricultura (la cual tenía que cumplir una serie de requisitos para que se autorizara), y las destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos. La idea central de esta excepción era que debía constituir una restricción a la importación y no una prohibición a la importación.

En las excepciones generales, el GATT establecía que las Partes Contratantes podían adoptar disposiciones para proteger la moral pública, la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, relativos a la importación o exportación, etcétera. Sólo por estos motivos se podían establecer, según el GATT, estas excepciones, sin que eso constituyera un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta al comercio internacional.

Lo relativo a la Cláusula de salvaguardia, la cual no debía de ser confundida con diversas cláusulas específicas de salvaguardia previstas por el Acuerdo General, por el

¹⁸² LONG, Oliver, La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. Recueil Des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 35.

¹⁸³ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 55.

acuerdo Multifibras o por los códigos, ocupaba una plaza central en el sistema multilateral del GATT, particularmente en periodos de crisis económicas, de proteccionismo y de ajuste estructural. Esta cláusula autorizaba a una parte contratante a establecer medidas de urgencia cuando el incremento del volumen o las condiciones en que se efectúan las importaciones amenazaban con causar un perjuicio a sus productores nacionales.

Y por último, las derogaciones o *waivers*, en las que se sostenía que la derogación general del artículo XXV.5 constituía un caso de aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, que permitía tener en cuenta los cambios imprevistos en el comercio internacional. Por medio de esta excepción se consagraban la relación del GATT y los países en vías de desarrollo, la parte IV del Acuerdo General, que surgía a través de la UNCTAD, constituida como foro para los países en vías de desarrollo, el principio de no reciprocidad y el sistema de preferencias con el que se rompía el principio de reciprocidad y la concepción originaria de la CNMF.

Podemos concluir este epígrafe mencionando que, debido a los numerosos regímenes de excepciones que existieron en el sistema del GATT, según FLORY, toda Parte Contratante se podía constituir en una suerte de “régimen a la carta” o un “régimen a su medida” invocando las excepciones consagradas en el Acuerdo General¹⁸⁴.

El trato nacional. El trato nacional entre las Partes Contratantes constituía una de las reglas base del derecho comercial internacional material puesto en el Acuerdo General. En el GATT aparece como una reacción sana en contra de las numerosas técnicas comerciales discriminatorias en vigor y en boga, no sólo en el periodo de entre guerras, sino posteriormente¹⁸⁵. El trato nacional era el otro principio derivado del de la no discriminación. Los productos importados desde otros países miembros y los productos nacionales similares eran tratados de la misma forma en materia de impuestos y de reglamentaciones interiores en términos del artículo III. Con la regla del trato nacional se abría una amplia puerta. Ésta se aplicaba a los impuestos y a otras cargas

¹⁸⁴ FLORY, Thièbaut. “L’ évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokio Round de 1979”, en *Journal du Droit International*, 113e Anné, 1986, avril-mai-juin, Editions Techniques, p. 341.

¹⁸⁵ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. *Manual Droit International Économique*, Librairie, Gènèrale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 102.

interiores de cualquier naturaleza. Concernía a las leyes, reglamentos u otras prescripciones que afectaban la venta, la oferta para la venta, el transporte, la distribución y la utilización de los productos bajo el mercado interior. El trato nacional acordado para los productos importados era una defensa contra el proteccionismo proveniente de medidas legislativas y administrativas internas¹⁸⁶.

BERMEJO GARCÍA, al hablar de ésta cláusula, lo hacía tratando de enfatizar dos cuestiones, la primera, buscar conseguir que los productos de cualquiera de las Partes Contratantes, importados por cualquiera de éstas, no estuvieran sujetos directa ni indirectamente a impuestos u otras cargas interiores de cualquier clase superiores a las aplicadas, directa o indirectamente a los productos nacionales similares. Y segunda, que tampoco se podrían establecer de cualquier otro modo impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales en forma contraria a los principios convenidos. De hecho, esta prohibición también se aplicaba, para hacer realidad el principio de igualdad de trato nacional, a las leyes, reglamentos y toda clase de prescripción que afecte a la importación de estos bienes¹⁸⁷. Con esta cláusula se quiso evitar que se produjeran efectos proteccionistas y discriminatorios, eliminándose las ventajas negociadas de la CNMF. Además, esta cláusula era la que podía afectar de manera más inmediata a las políticas gubernamentales, limitando la soberanía de los Estados en materia comercial¹⁸⁸.

Una cuestión que se planteó en relación a esta cláusula fue si cuando dos Estados que se habían comprometido recíprocamente a otorgarse el trato nacional debían conceder ese mismo trato a los Estados beneficiarios de la cláusula de la nación más favorecida. En este sentido, se consideró la doctrina y la jurisprudencia que se inclinaban por esa extensión del trato nacional a todo Estado beneficiario de la cláusula.

¹⁸⁶ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 27.

¹⁸⁷ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos. Civitas, 1990, pp. 33-34.

¹⁸⁸ María Cristina ROSAS señala que las dramáticas reformas económicas efectuadas por los países en desarrollo y las llamadas economías en transición han logrado llamar la atención de los países más poderosos, quienes encuentran oportunidades comerciales, financieras y de negocios muy favorables. La tendencia en los países reformados es otorgar el trato nacional a extranjeros para efectos de intercambio de bienes y servicios e inversión extranjera. (ROSAS, María Cristina. “Las relaciones comerciales

En efecto, las concesiones comerciales ofrecidas por los participantes en las negociaciones e incluidas en sus listas eran automáticamente extendidas a todos los otros participantes en aplicación de la cláusula de la nación más favorecida de tipo incondicional (artículo II). Es decir, que si la reciprocidad jugaba su papel y en ocasión de las negociaciones comerciales propiamente dichas, ésta no se aplicaba a los resultados, es decir, a las concesiones ofrecidas por las Partes Contratantes incluidas en sus listas, las que formaban parte integrante del Acuerdo General y poseían la misma fuerza jurídica obligatoria. Esta generalización automática e incondicional de las concesiones comerciales negociadas (o renegociadas) aseguraba la ausencia de la menor discriminación entre las Partes Contratantes. En este sentido, la ventaja era considerable¹⁸⁹. Por lo tanto, al margen de las excepciones reconocidas en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, la mayoría de los Estados estaban recibiendo el trato nacional.

Por último, dos consideraciones. Por un lado, el principio, cuya traducción a la práctica había dado lugar a más litigios y conflictos, ya que el procedimiento probatorio por medio del cual una parte podía defenderse de las posibles violaciones al artículo III era complejo, máxime cuando algunos conceptos en el mismo no estaban aún definidos. En segundo lugar, este principio se aplicaba solamente a las importaciones, existiendo una disciplina más débil para las exportaciones, en cuanto que éstas sólo afectaban a las subvenciones, por lo que podía quebrar por esta vía dicho principio que en definitiva trataba de asegurar unas condiciones iguales de competencia o concurrencia para todos los productos.

internacionales de la Unión Europea” en Las relaciones exteriores de la Unión Europea, ROY, Joaquín, DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto coord., UNAM y Plaza y Valdez, México 2001, p. 1114).

¹⁸⁹CARREAU, Dominique, FLORY, Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 102 y BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 35 y 102.

5.- Otros principios menores

Reducción general y progresiva de los derechos arancelarios. El GATT fue, en primer lugar, un acuerdo para impedir las continuas modificaciones y discriminaciones en el arancel, sin esperar a la creación de la Organización Internacional de Comercio. Así pues, no es extraño que una de sus principales características fuera la de la reducción general y progresiva de los derechos arancelarios, como complemento lógico a su deseo de incrementar los intercambios comerciales. FLORY consideraba este principio como el aspecto positivo del principio de no discriminación y en el que la cláusula de la nación más favorecida y la de trato nacional encontraban su complemento lógico en el desmantelamiento de los obstáculos a la libre circulación de las mercancías y el rápido crecimiento del comercio mundial¹⁹⁰. Por su parte, JACKSON había señalado que la obligación central del GATT era la concesión arancelaria que se definía como el compromiso asumido por una parte contratante de no imponer un derecho arancelario a una mercancía por encima de una cuantía determinada, que se especificaba en la lista llamada de concesiones de esa parte¹⁹¹.

El éxito del GATT en las reducciones arancelarias fue positivo, como lo demostró la significativa reducción del nivel medio de los aranceles y la aparición de un nuevo proteccionismo, el nuevo neoproteccionismo técnico, autentico testigo del éxito del GATT en este dominio y, a la vez, manifestación de su crisis.

Podemos decir que, aunque unos de los principios del GATT era la reducción de los derechos arancelarios, por otra parte GOLD manifestaba que éstos se podían convertir a la vez en el único instrumento para proteger a los productores nacionales¹⁹², lo que no entrañaba ninguna contradicción y sí una excepción.

¹⁹⁰ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 47.

¹⁹¹ JACKSON, John H., Restructuring the GATT system, The Royal Institute of International Affair, London 1990, p. 10.

¹⁹² GOLD, Sydney, The GATT negotiations 1986-90. origins, issues and prospects. British North American Committee, 1988, pp. 3-4.

La base de que una reducción sustancial y general de los aranceles beneficiaba a todas las Partes Contratantes en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, ampliaba las ramas de las concesiones aceptada y constituía, en el marco del GATT, un factor poderoso de unificación económica y jurídica. El ajuste automático así realizado se volvía multilateral poniendo en evidencia la igualdad de trato y potenciando la armonía internacional.

Con relación a la mecánica de las negociaciones en las cuales se llevaban a cabo esas reducciones arancelarias, podían organizarse periódicamente, tratar sobre productos seleccionados uno por uno o fundarse sobre procedimientos multilaterales aceptados por las partes. Las concesiones arancelarias intercambiadas entre dos o más Partes Contratantes tenían que ser ampliadas a las demás y se integraban después en listas que eran anexadas al Acuerdo General, enfatizando que las mismas no constituían formalmente actos unilaterales de las partes contratantes, de tal manera que conformaban éstas y el Acuerdo General parte integrante de la misma puerta jurídica obligatoria¹⁹³. Estas listas eran, pues, obligatorias y quedaban invariables por un periodo de tres años (artículo XXVIII), salvo aplicación de la cláusula de salvaguardia (XXVIII, párrafo 4), las salvaguardias generales (artículo XIX) o en el caso de países que se encontraran en las primeras fases de su desarrollo, para proteger alguna rama de su producción.

Estas reducciones arancelarias se llevaron a cabo en las llamadas rondas de negociación, y los métodos más utilizados para realizarse eran el de negociación producto por producto, utilizado en la mayoría de las rondas, o el de la negociación multilateral, surgido en la Ronda Tokio y generalizado en las siguientes rondas. En estas rondas multilaterales llegó a participar prácticamente toda la comunidad internacional y constituyeron una etapa importante para el comercio internacional y para las relaciones Norte-Sur, ya que supusieron un paso más en el intercambio internacional. Por último, estos acuerdos no eran vinculantes hasta que no estuvieran incorporados al GATT, lo que implicaba que tenían que ser aprobados por dos tercios de las Partes Contratantes¹⁹⁴.

¹⁹³ CARREAU, Dominique, FLORY, Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènèrale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 102

¹⁹⁴ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, pp. 35-40.

La eliminación general de las restricciones cuantitativas. La eliminación de estas restricciones cuantitativas estaba prevista en el Acuerdo General (art. XI). Ésta surgió como reacción del GATT al fuerte proteccionismo de los años treinta y en los que las restricciones cuantitativas eran instrumentos normales de la política comercial de los países. Por eso, uno de los principios básicos del GATT era que la protección a la producción nacional únicamente puede realizarse mediante derechos arancelarios. Ello implica la prohibición absoluta de las restricciones cuantitativas al comercio¹⁹⁵.

A diferencia de las bajadas del arancel, las restricciones cuantitativas quedaban terminantemente prohibidas. Esa prohibición abarcaba tanto la importación como la exportación, al sector público como al privado, hasta el punto de que esta concepción general de la prohibición de toda restricción cuantitativa se había considerado como una originalidad en el Derecho Internacional, pues, según señaló FLORY, “el hecho de que una Organización Internacional como el GATT pueda a la vez dirigirse a las empresas privadas y a las públicas de un Estado constituye una originalidad y una novedad en el Derecho Internacional”.

Para LONG, estas restricciones eran todavía muy frecuentes y constituían el obstáculo más importante al intercambio de mercancías. El primer objetivo era, por tanto, eliminarlas del comercio internacional. Además, la prohibición de las restricciones cuantitativas tenía por finalidad impedir el recurso a las medidas de protección que tenían por efecto bloquear los mecanismos de los precios y, en consecuencia, dificultar el funcionamiento de la economía de mercado ante los cambios internacionales. Además, al hablar de la prohibición de las restricciones cuantitativas, este autor señalaba tres importantes excepciones que, marcadamente, se relacionaban con: las restricciones cuantitativas a los productos de la agricultura y de la pesca, las restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos y las restricciones cuantitativas impuestas por los países en vías de desarrollo. Con estas excepciones se puso de manifiesto que eran necesarias en la aplicación de las medidas gubernamentales destinadas a estabilizar los mercados agrícolas nacionales, o las destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos (bajo ciertas condiciones) y

¹⁹⁵ GOLD, Sydney. The GATT negotiations 1986-90. Origins, issues and prospects. British North American Committee, 1988, p. 4

para proporcionar la ayuda y desarrollo económico a una rama de la producción a efecto de elevar el nivel de vida general de la población¹⁹⁶.

Se puede resaltar que las restricciones cuantitativas a la importación provocaban efectos perniciosos para el desarrollo del comercio internacional, ya que los Estados que recurrían a ellas intentaban proteger a los productores nacionales frente a las importaciones de productos similares extranjeros para reequilibrar las balanza de pagos, lo cual constituía una violación a las reglas del libre mercado, y por lo que el GATT las prohibió. En el caso de las restricciones cuantitativas a las exportaciones, el Estado recurría a éstas por razones económicas para mantener el aprovisionamiento del mercado nacional de ciertos productos a precios moderados en el caso de que estos productos fueran más elevados en los mercados exteriores, o políticas, como cuando un Estado practicaba el embargo sobre ciertos productos con el fin de presionar u obtener ciertas ventajas.

En cuanto al alcance de la prohibición de las restricciones cuantitativas, era *ratione personae* general y comprendía tanto a las empresas públicas del Estado como a las privadas. En este sentido, el Estado debía adaptarse a este principio, ya que era él el que regulaba el comercio privado, como cuando efectuaba operaciones por su propia cuenta. Por otro lado, era *ratione materiae*, ya que aún cuando estas restricciones hacían alusión a cuotas o contingentes, la inclusión, según señalaba BERMEJO GARCÍA, a otras medidas indicaba que el alcance no tenía límites y su aplicación sería determinada más por el resultado que por la forma de actuación¹⁹⁷.

En suma, este principio se pudo traducir en protección exclusivamente arancelaria. Ésta se otorgó a la industria nacional exclusivamente a través de aranceles aduaneros y no mediante otras medidas comerciales de carácter restrictivo, como los contingentes o cuotas. El objetivo de esta norma fue lograr que se conociera el grado de protección y que fuera posible una competencia justa. Por último, una diferencia importante entre restricciones cuantitativas y las restricciones arancelarias desde el punto de vista jurídico es que en materia arancelaria eran necesarias las negociaciones

¹⁹⁶ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours.* Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 27-28.

¹⁹⁷ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos. Civitas, 1990, p. 42.

para su reducción, mientras que, en las restricciones cuantitativas, el Acuerdo General simplemente las prohíbe.

Los derechos de aduana como medidas de protección. A pesar del escaso estudio de esta figura, LONG afirmaba al respecto que, como medida de protección admitida por el Acuerdo General, los derechos de aduana tenían ventaja sobre las restricciones cuantitativas porque mostraban más claramente el ámbito de la protección y permitían la competencia. El objetivo de la reducción sustancial de la tarifas aduaneras figuraba en el preámbulo del Acuerdo General. La reducción progresiva de los derechos de aduanas se realizó por las negociaciones arancelarias según las reglas que preveían el intercambio de concesiones bajo una base de reciprocidad y de ventajas mutuas. De esta forma, las concesiones intercambiadas eran multilateralizadas en beneficio de todas las Partes Contratantes por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida¹⁹⁸.

La reciprocidad. Éste era un principio fundamental del Acuerdo General, dentro del cual ocupaba una posición central. Este principio se encontraba enunciado en el preámbulo. También se reproducía (artículo XXVIII bis) en el título de negociaciones arancelarias que se referían, “bajo una base de reciprocidad y ventajas mutuas, a la reducción sustancial del nivel general de los derechos de aduana”. Otra parte en que se le mencionaba en relación con las negociaciones sobre la modificación de las listas (artículo XXVIII). Por último, se hallaba implícito en las disposiciones relacionadas con el acceso de un nuevo miembro (artículo XXXIII) quien podría adherirse en las condiciones fijadas de ese gobierno y las Partes Contratantes. El esfuerzo para adherirse, entre otros, aseguraba el establecimiento de cierta reciprocidad de la parte candidata al acceso en la negociación de los derechos de aduana y de otros aspectos. De esta manera, el Acuerdo General, afirmaba LONG, por la reciprocidad de las concesiones y por las ventajas que las Partes Contratantes se otorgaban mutuamente, mantenía un equilibrio ante los esfuerzos que ellas ponían para el liberalismo de su comercio¹⁹⁹.

¹⁹⁸ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours.* Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 56.

¹⁹⁹ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours.* Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 29.

Por otra parte, la aportación esencial de la Parte IV del Acuerdo General era el reconocimiento del principio de no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo, mientras que, por otro lado, se mantenía la reciprocidad en las relaciones entre los países desarrollados. Este reconocimiento del principio de la no reciprocidad se encontraba en el artículo XXXVI.8 y hallaba su fundamento en aquella máxima aristotélica de “igual a los iguales y desigual a los desiguales”, lo que vino a traducirse en una forma distinta de relaciones y concesiones comerciales entre las Partes Contratantes del GATT en virtud de la diferencia en cuanto a desarrollo económico se refería.

Este principio de no reciprocidad estaba en contradicción evidente con uno de los puntos fundamentales del GATT, el principio de no discriminación. Para la doctrina, esta contradicción existente en el mismo Acuerdo que reconocía la discriminación y la no discriminación, se resolvía con la doctrina de la dualidad de normas, según la cual los principios de no discriminación y de reciprocidad no eran aplicables a las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, aunque continuara aplicándose a las reducciones entre los países desarrollados²⁰⁰. BERMEJO GARCÍA señalaba al respecto, “desde esta perspectiva, en el seno del GATT, había dos regímenes jurídicos distintos, paralelos e iguales en dignidad”²⁰¹.

Para concluir con al apartado de los principios del GATT, LONG hacía referencia a las reglas aplicadas a las exportaciones, las cuales estaban dispersas en varios artículos del Acuerdo General que eran objeto de diversas excepciones. En éstas, mencionaba especialmente el dumping y las subvenciones. También hacía alusión a la cláusula de salvaguardia, que era importante para el buen funcionamiento de todo el Acuerdo General y que estaba incluida en dicho acuerdo bajo el título de “Medidas de urgencia relativas a la importación de productos particulares” (artículo XIX). Los procedimientos de arreglos de diferencias que jugaban un papel esencial de las relaciones entre las Partes Contratantes, también fueron consideradas por este autor.

²⁰⁰ LEBULLENGER, Joel. “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des parties contractantes en voie de développement”, en *Revue Générale de Droit International Public*, París, 1982/2, Tomo 86, p. 293-293 y ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 61-62.

²⁰¹ BERMEJO GARCÍA Romualdo. Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos, Civitas, 1990, p. 92.

Por otro lado, hay autores que enmarcaron dos apartados como principios del GATT. En primer lugar, *el procedimiento de consulta*, el cual estaba orientado a evitar prejuicios a los intereses comerciales de las Partes Contratantes. Daba a las partes contratantes, fueran países grandes o pequeños, la opción de buscar una solución justa cuando estimaban que sus derechos se veían amenazados por las otras Partes Contratantes. Y en segundo lugar, daban suma importancia al GATT *al servir de centro de negociaciones multilaterales institucionalizadas*²⁰².

El GATT establecía un marco dentro del cual los países podían entablar negociaciones o rondas llamadas Negociaciones Comerciales Multilaterales para la reducción de aranceles y otras barreras al comercio. En total se celebraron ocho rondas²⁰³. En las cuatro primeras, las negociaciones arancelarias se hicieron bilateralmente; al terminar se incluían en el Acuerdo General; y no fue sino a partir de la Ronda Tokio que el procedimiento se convirtió en multilateral, proponiéndose reducciones que se generalizaban o líneas arancelarias de productos terminados. Por lo que respecta a la Ronda Uruguay²⁰⁴, ésta sería una de las más importantes por varias razones: por el largo periodo de tiempo que duró; porque en ella se presentaron el mayor número de problemas en sus negocia-

²⁰² JOUANNEAU, Daniel. *Le GATT, qué sais - je?* Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, pp.26- 27.

²⁰³ Las rondas fueron las siguientes: la I en Ginebra, Suiza, en 1947; la II en Annecy, Francia en 1949; la III en Torquay, Reino Unido en 1951; la IV en Ginebra, Suiza en 1956, la V en Ginebra, Suiza en 1960-1961 (Ronda Dillon); la VI en Ginebra, Suiza (Ronda Kennedy) en 1964-1967; la VII en Tokio en 1973-1979 (Ronda Tokio) y la VIII en Uruguay, Montevideo de 1986-1994 (Ronda Uruguay).

Véase ROSAS, María Cristina. “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, N° 3, p. 245, GONZÁLEZ A. CARRANCA. Juan Luis. *Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Asociación Nacional de Abogados, México, 1980, pp. 162-177, SOLÍS, Leopoldo. *Políticas comerciales internacionales*. Colegio Nacional, México, 1995, pp. 73-92 y DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, 11ª edición, p. 445. Y para el estudio en general del GATT, ver a MALPICA DELAMADRID, Luis. *¿Qué es el GATT?* Grijalbo, México 1979, 3ª Edición, p. 17. Otro autor que se puede consultar sobre el tema es GONZÁLEZ A. CARRANCA, Juan Luis. *Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Asociación Nacional de Abogados, México, 1980, pp. 183-213, y SOLÍS, Leopoldo. *Políticas Comerciales Internacionales*. El Colegio Nacional, México, 1995, ZABLUDOVSKY, Gina. *México: Estado y empresarios*. UNAM, México 1980 y ROCHA, Juan. “De la Carta de la Habana a Montreal”, *Comercio Exterior*, febrero de 1989, Vol. 39, núm. 2, México, pp. 176-181, SOLÍS, Leopoldo. *Políticas comerciales internacionales*. Colegio Nacional, México, 1995, pp. 69-72 y DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, undécima edición, pp. 443-463.

²⁰⁴ Como bibliografía complementaria, véase: GOLD, Sydney. *The GATT negotiations 1986-90. Origins, issues and prospects*. British North American Committee, 1988, pp. 1-50 y ZEPTEK, Bernhard. “Prospects for the Uruguay Round: The Declaración of Punta del Este”, en RODE, Reinhard (editor) *GATT and conflict management: a transatlantic strategy for a stronger regime*, Westview Press, San Francisco, 1990, pp. 103-116.

ciones, que la mantuvo paralizada; por el enfrentamiento entre dos de los grandes bloques comerciales, EE.UU. y la Unión Europea; porque el desencanto de los EE.UU. en ese foro motivó que ese país formara su propio bloque comercial con Canadá y México, confirmando de esta manera una nueva era en el comercio internacional, la era de los bloques comerciales, y por último, porque en ella se tomó el acuerdo que finalmente logró crear la tan esperada Organización Mundial del Comercio²⁰⁵.

Un aspecto a tener en cuenta y que incidió en el comercio internacional fue que, en 1964, ante las fuertes presiones de los países en vías de desarrollo y la necesidad de tener un foro para plantear y resolver sus problemas de un modo más equitativo y equilibrado en su comercio, se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, (The United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) en la que participaron 100 países. La Conferencia recomendó a la Asamblea General de la ONU convertirla en órgano de la Asamblea. Esta proposición se aprobó el 30 de diciembre de 1964.

Con esta situación, en 1965 el GATT añadió al Acuerdo una nueva fracción, la parte IV, referente al comercio y desarrollo, donde “ las Partes Contratantes” podían facultar a las Partes Contratantes poco desarrolladas para que aplicaran medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y su desarrollo. Por su parte, el GATT aceptó en 1971 que los países desarrollados pudieran conceder preferencias a los países en desarrollo de acuerdo a un Sistema de Preferencias Generalizadas y no recíprocas²⁰⁶. La idea de este sistema (SGP) lo obtuvieron los países en desarrollo de los países desarrollados en el seno de la UNCTAD en 1968, en la reunión de Delhi.

²⁰⁵ROSAS, María Cristina. “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, N° 3, p. 246. Por su parte HERNANY VEYTIA, María, sostiene que los logros de la Ronda Uruguay fueron: los servicios, la propiedad intelectual, la agricultura, subsidios y cuotas compensatorias, textiles, estándares (medioambiente, farmacéuticos, seguridad, alimentos, etc.), salvaguardias (mejor que en la Ronda de Tokio), acceso al mercado (eliminar cuotas y aranceles), integración de países en vías de desarrollo, mecanismo de solución de controversias y la creación de la OMC. HERNANY VEYTIA, María, Diplomado continuo en Derecho Comercial en los países del TLC. “La OMC y el GATT 1994”, ITESM, Monterrey N. L., México, 1997.

²⁰⁶LEBULLENGER, Joel. “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des parties contractantes en voie de développement”, en *Revue Générale de Droit International Public*, París, 1982/2, Tomo 86, p. 293-295.

6.- Estructura Orgánica del GATT

La estructura operativa del GATT estaba integrada por los siguientes órganos: Las Partes Contratantes, el Consejo de Representantes, integrado por una serie de Comités como el Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Negociaciones Comerciales entre otros, los Grupos Consultivos, de Consultas y de Trabajo, y el Secretariado con un Director General²⁰⁷.

A.- Las Partes Contratantes

La asamblea general, estaba integrada por los miembros del GATT, normalmente se celebraba la reunión una vez al año, las decisiones se tomaban generalmente por consenso y no por votación y cada Parte Contratante tenía un voto. En la votación de decisiones bastaba la simple mayoría, pero cuando se trataba de concesión de excepciones (*waivers*) y de autorizaciones para dejar de cumplir algunas observaciones del Acuerdo, se necesitaba una mayoría cualificada de las dos terceras partes de los votos emitidos, o sea, que comprendiera a más de la mitad de los países miembros. Según JACKSON, siempre se pensó que el GATT podía funcionar a través del consenso, pues el voto a menudo operaba contra los intereses de las partes contratantes más poderosas. Por eso, y por varias razones, algunas veces se sugirió que el GATT necesitaba alguna clase de comité de alto nivel que pudiera actuar más como un comité ejecutivo²⁰⁸.

En el Acuerdo general se contemplaron tres clases de miembros: las Partes Contratantes que llegaron a ser más de 100 y fueron miembros definitivos (en concreto, 128 al final de la Ronda de Uruguay), los provisionales, que fueron pocos, y los territorios coloniales en los que se aplicaba el GATT, que después pasarían a ser Estados soberanos y se les continuó aplicando el GATT. Cuando las Partes Contratantes

²⁰⁷ La sede de la Dirección General del GATT (Secretario Ejecutivo) se encontraba en Ginebra, Suiza, y mencionamos esta nota porque, una vez creada la OMC, esta misma sede pasó a formar parte de dicha organización.

²⁰⁸ JACKSON, John H. Restructuring the GATT system, The Royal Institute of International Affairs, London, 1990, p. 22.

del GATT actuaban de forma colectiva, aparecía en sus documentos el nombre de las “PARTES CONTRATANTES” (con mayúsculas), que representaba a los gobiernos que habían ingresado en el Acuerdo. Se pretendió llamarles “Comisión interina de Comercio”, pero al no buscar darle un carácter institucional, acento puesto por los negociadores americanos, y debido a que no era una organización internacional la que se creaba, se decidió el primer nombre. Esta posición se confirma, según ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, cuando se utilizó esta denominación para tratar de evitar toda referencia a una organización formal, ya que en ese momento se esperaba la creación de la OIC y, de esta manera, reforzar el carácter contractual del GATT²⁰⁹.

Así, a partir de la creación del GATT, la existencia de la categoría formal de los miembros del GATT era una con tres status, pero a partir del desarrollo de las rondas de negociación y de los intereses creados por determinados sectores, ésta sería otra. De esta manera, según determinadas posiciones, los miembros adoptaban un rol y sin dejar de ser Partes Contratantes, se convertían en Partes Negociadoras, por lo que la categorización se diversificó, aunque de forma general subsistió una doble vertiente²¹⁰.

El primer término, estaban **los países en desarrollo**, que, a partir del propio planteamiento del comercio internacional a través del sesgado enfoque de los principios del GATT, nunca se sintieron cómodos en su seno. Es por ello por lo que estos países propug-naron por la creación de la Conferencia de Naciones para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la cual constituyó un marco más adecuado para sus reivindicaciones. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo, aunque formalmente inscritos en plano de igualdad a los países desarrollados, participaban en número reducido y con incidencia marginal en los procesos de toma de decisiones que se desarrollaban al margen de los órganos constituidos para ellos²¹¹.

²⁰⁹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p.40.

²¹⁰ MONTSERRAT CASADO, Francisco. “El último peldaño en la Ronda Uruguay”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, p. 4695.

La doble categoría de las Partes Contratantes como países desarrollados y en desarrollo se encuentra presente desde la creación del GATT en 1948, en donde la Comisión de Derecho Internacional advierte sobre la igualdad formal entre los miembros, pero no de la igualdad real en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Véase Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, Vol. II, 1970, p. 248.

²¹¹ PIGRAU i SOLÉ, Antoni. Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 95-96, 136-137.

Un elemento que se pudo apreciar en relación a la condición de los países en desarrollo fue que la solidaridad de estos países se vio complicada por una serie de circunstancias que provocó la ampliación de su categoría. Por un lado, estaban los países de reciente industrialización (NICs) que presentaban características específicas diferentes y con intereses propios, lo cual explicaba las posiciones adoptadas en las negociaciones. Esto ocasionaba un alejamiento progresivo del Nuevo Orden Económico Internacional y de la autonomía colectiva de los países en vías desarrollo²¹².

Otro grupo que reflejó esta diversidad lo constituyó la creación y funcionamiento activo del Grupo CAIRNS, formado por países en vías de desarrollo y Estados desarrollados en un total de 13, del tipo de Australia, Brasil, Canadá, Filipinas, etcétera. Se autodenominaban los productores eficientes y abogaban por la supresión de subvenciones y ayudas a la agricultura.

A pesar de estos casos, los países en vías de desarrollo actuaban, por lo general, de manera coordinada bajo el liderazgo de los países del llamado “Grupo de los Diez”, integrado por países como Brasil, India, Nigeria y Tanzania, que representaba las reivindicaciones comunes de los PVDs, reclamando la supresión del Acuerdo Multifibras y la liberalización de los textiles, oponiéndose a las pretensiones de los países desarrollados respecto de los nuevos temas como la propiedad intelectual y los servicios²¹³.

En segundo lugar, estaban los **países desarrollados**, que, al igual que los países en vías de desarrollo y pese a posiciones divergentes en algunos temas, compartían un cúmulo de objetivos. Entre los principales protagonistas de este grupo estaban:

Estados Unidos: impulsó la regulación y la apertura de mercados derivada de los nuevos temas y exigía el desmantelamiento de la Política Agrícola Común (PAC), pero a la vez se mostraba más reticente en el tema de los textiles, proponiendo contingentes globales, o los mecanismos de solución de controversias, ya que se orientaba hacia el

²¹² ABELLÁN HONRUBIA, Victoria. “Algunas consideraciones sobre el Nuevo Orden Económico Mundial”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, abril, 1987, monográfico 13, p. 230-231.

²¹³ GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, 1991, p. 343.

bilateralismo y las medidas unilaterales. Como ejemplo, baste citar la Sección 301 de la Ley Estadounidense de Comercio y Competencia de 1988²¹⁴.

Es importante señalar al respecto, en comparación con la Comunidad Europea, que las medidas de retorsión, a cuya aplicación recurría con bastante asiduidad Estados Unidos²¹⁵, entrañaba una diferencia importante con respecto a las previstas por el “Nuevo Instrumento de Política Comercial” de la CE, que no requerían el recurso previo a los procedimientos internacionales de solución de diferencias²¹⁶.

La Comunidad Europea: aceptaba el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la progresiva liberalización de los textiles, proponía un reforzamiento de los instrumentos normativos y de control del GATT, abogaba por la regulación de los nuevos temas, pero se oponía a una apertura considerable de los mercados agrícolas, incompatibles con la Política Agrícola Común²¹⁷. Aunque la coincidencia en las percepciones y los intereses era amplia, las desavenencias con Estados Unidos se manifestaban en la casi totalidad de los temas abordados en las negociaciones, excepto las relativas a los textiles, en los que sí se alcanzó un acuerdo básico²¹⁸.

Japón: tenía un superávit comercial debido a las limitadas importaciones. En agricultura, mantenía una posición similar a la de Estados Unidos respecto a la supresión de subvenciones a la exportación, pero, en cambio, propugnaba el mantenimiento

²¹⁴ PÉREZ RIBES, Antonia. “El marco legal de la política comercial de Estados Unidos, Boletín ICE, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, pp. 4638-4645, “La Sección súper 301 de la ley de comercio de Estados Unidos”, *Boletín Económico ICE*, número 2327, del 1-7 de junio de 1992, pp. 1758-1765 y MONTSERRAT CASADO, Francisco. “El último peldaño en la Ronda Uruguay”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, p. 4695.

²¹⁵ Véase Sección de Economía Internacional, “Contencioso entre Estados Unidos” y la Comunidad Económica Europea sobre compras del sector público: medidas de retorsión anunciadas por EE.UU.”, *Boletín ICE Económico*, número 2358, del 22-28 de febrero, 1993, pp. 382-386.

²¹⁶ Reglamento del Consejo CE número 2641/84, *DOCE*, núm. L 252, p. 1. Véase también: SCHOTT, Jeffrey J. “U.S. policies toward the GATT: past, present, prospective”, en RODE, Reinhard. (editor) GATT and conflict management: a transatlantic strategy for a stronger regime, Westview Press, San Francisco, 1990, pp. 23-46.

²¹⁷ VILADOMIÚ CANELA, Lourdes. “Las Comunidades Europeas: GATT y PAC, una difícil sintonía”, *Boletín ICE Económico*, número 2368, del 10-16 de mayo, 1993, pp. 1284-1288.

²¹⁸ BONET, Alfredo. “El incierto futuro de las negociaciones de la Ronda Uruguay”, *Boletín ICE Económico*, número 2357, del 15-21 de febrero, 1993, pp. 283-286. Véase también: HILF, Meinhard. “EC and GATT: a european proposal for strengthening the GATT dispute settlement procedures”, en RODE, Reinhard (editor). GATT and conflict management: a transatlantic strategy for a stronger regime, Westview Press, San Francisco, 1990, pp. 63-102.

de medidas de soporte en el mercado interno, atendiendo a razones de carácter social, y la preservación de un mínimo de autosuficiencia unido a la cuestión de seguridad nacional.

En el ámbito de comercio de productos industriales y de los servicios, la posición de Japón parecía relativamente cómoda. A pesar de sus diferencias con EE.UU. y la CE, y a la aplicación de medidas de autolimitación, éstas no sólo habían producido beneficios para los sectores japoneses de exportación, sino que dichas medidas habían recibido con frecuencia un impulso por parte japonesa. Además, algunos sectores, textiles por ejemplo, había pasado a ser un importador nato.

Japón era un negociador prudente y dicha actitud no iba acompañada de iniciativas polémicas o posiciones intransigentes, sino que más bien se mantenía en la línea adoptada en la OCDE en pro de iniciativas multilaterales; además, utilizaba el foro del GATT para hacer frente a acusaciones sobre proteccionismo o prácticas desleales²¹⁹.

Por lo que se refiere a las *facultades y atribuciones* que les otorga el GATT a las Partes Contratantes, quisiéramos mencionar algunas. En primer lugar, son las Partes contratantes las que habían de llevar a cabo las tareas de alcance más importantes por lo que se refiere al cumplimiento, interpretación y administración del Acuerdo. Éstas tenían el poder de interpretar el Acuerdo General y el poder de otorgar derogaciones (*waiver power*), que constituían la esencia del GATT y la clave de su permanente adaptabilidad a la realidad cambiante. Estas competencias las deberían utilizar de forma conjunta²²⁰. JOUANNEAU señaló que, al reunirse todas las Partes Contratantes, dispusieron de un cierto número de competencias definidas en el Acuerdo General, entre las que se reconocía a esas Partes Contratantes un vasto número de las mismas y agregaba

²¹⁹ Véase: KITAMURA, Hiroshi. “Japan in the GATT” en RODE, Reinhard (editor). GATT and conflict management: a transatlantic strategy for a stronger regime, Westview Press, San Francisco, 1990, pp. 47-62, MONTSERRAT CASADO, Francisco. “El último peldaño en la Ronda Uruguay”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2.261 del 17 al 23 de diciembre de 1990, p. 4695-4696 y GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en Anuario Internacional CIDOB, Barcelona 1991, p. 344.

²²⁰ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 40.

que por lo menos el Acuerdo enumeraba 58 casos en los que se requería la decisión de las Partes Contratantes²²¹.

Otras competencias importantes de dichas Partes Contratantes eran las de verificar que las disposiciones del Acuerdo General fueran correctamente observadas, declarar compatibles con el Acuerdo las uniones aduaneras y zonas de libre cambio, retirar concesiones y el mantenimiento de restricciones cuantitativas. A ellas puede añadirse la de iniciar u organizar las negociaciones multilaterales. De hecho, se dijo que la historia del GATT es la historia de sus rondas negociadoras, que contribuyeron a liberalizar el comercio internacional y fomentar el progreso económico y social.

B.- El Consejo de Representantes

Fue creado en 1960 y estaba integrado por todos los miembros del GATT que quisieran participar. Tenía a su cargo los asuntos de trámite y los de carácter urgente en los periodos de sesiones de las Partes Contratantes. Es decir, los asuntos del día a día del GATT eran llevados a cabo por este comité. Debido a la formación de este grupo, pero también al incremento de la diplomacia, llegó a ser una referencia de importancia nacional para las instrucciones y la votación, que eran por telex o por fax, lo que contribuyó a que, si reunía unas 9 veces al año, después estas reuniones se redujeron a una anual²²². Supervisaba el trabajo de los comités, grupos de trabajo y otros cuerpos subsidiarios de las Partes Contratantes. Bajo este consejo estaban otros 7 comités.

Las Partes delegaban muchos de sus trabajos en este consejo, razón por la que llegó a ser el órgano esencial del GATT, un órgano pivote del Acuerdo según JOUANNEAU, que, junto con al Secretariado, aseguraba la continuidad de los trabajos de éste, aunque la aprobación formal de sus tareas siempre correspondía a las Partes Contratantes. Las sesiones normales del Consejo se destinaban a examinar las solicitudes formuladas por algunas Partes Contratantes en relación con asuntos que requerían una acción colectiva, como solicitar informaciones sobre asuntos comerciales en base a

²²¹ JOUANNEAU, Daniel. *Le GATT, qué sais - je?* Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, p. 26.

²²² JACKSON, John H. *Restructuring the GATT system*”, The Royal Institute of International Affairs, London 1990, p. 21.

peticiones de otras partes, a preparar la reunión anual de las Partes Contratantes, a elaborar el informe de la sesión anual y a realizar estudios monográficos sobre comercio internacional. Estas funciones explicaban la gran importancia del Comité como órgano permanente del GATT. JACKSON decía al respecto que una de las ironías del GATT fue que el desarrollo del Comité y la asunción de funciones era similar al Comité Ejecutivo que había previsto la Carta de la Habana para la OIC²²³.

LONG afirmaba que este órgano era jurídicamente un órgano de enlace. De hecho, sustituía al Comité de enlace que se reunía antes de que lo hicieran las Partes Contratantes. Otro aspecto relacionado con este Consejo se presentaba cuando una Parte Contratante consideraba que una decisión del Consejo le había perjudicado: aquélla solicitaba la suspensión y sometía la misma por escrito a la Partes Contratantes. Realmente, esta posibilidad nunca se presentó.

En relación al procedimiento que regulaba las diferencias, era el presidente del Consejo quien designaba los miembros de los grupos de expertos, El Consejo decidía sobre su mandato y tomaba nota de sus informes. Por otra parte, en base a las medidas contenidas en los informes de los grupos de expertos que implicaban la interpretación de disposiciones del Acuerdo General, el Consejo asumía responsabilidades cuasijurisdiccionales²²⁴. Por otra parte, la sesión anual de las Partes Contratantes se transformaba además en una clase de sesión solemne del Consejo, reuniendo las mismas personas, cuyos trabajos no se distinguían de los del Consejo, que a veces se convertía en un debate sobre el comercio internacional²²⁵.

C.- Comités

Eran órganos de trabajo permanente abiertos generalmente a todas las Partes Contratantes que desearan participar en ellos y con un cometido específico que les daba

²²³ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 41.

²²⁴ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 65.

²²⁵ JOUANNEAU, Daniel. Le GATT, qué sais - je? Presses Universitaires de France, 1980, 10ª edición, p. 27

su denominación. En palabras de LONG, éstos eran los instrumentos de trabajo de las Partes Contratantes y del Consejo que los creó, designó los miembros y las funciones y trabajos a cumplir²²⁶. La estructura de estos comités nunca fue fijada. Su organización correspondió a los intereses y presiones de las Partes Contratantes. Podían estar compuestos por 15 ó 25 miembros, que generalmente eran las partes interesadas en la cuestión concreta, aunque no había límites. Las conclusiones de sus deliberaciones se redactaban y sometían a las Partes Contratantes. Estos comités examinaban las legislaciones nacionales e informaban sobre su adecuación a las normas y los problemas de la puesta en práctica de éstas.

En relación al sistema de votación utilizado en el GATT, JACKSON no creía que el sistema de voto ponderado empleado en el FMI y el BM fuera una opción realista para el GATT, pero consideraba que una estructura debería de abarcar un pequeño grupo de naciones que incluyera a las poderosas entidades comerciales, así como a representantes de las principales categorías de otras Partes Contratantes. En 1975, en la Ronda de Tokio se creó el Grupo Consultivo de los 18, con esa misma intención en mente, pero no jugó el papel que se esperaba, de ahí que se plantearan cuestiones sobre las que se discutió, como qué tipo de grupos podrían ser creados por el GATT que le ayudaran a vencer algunos de sus problemas institucionales. De ahí que en cada ronda de negociaciones se fueron creando comités, como el Comité de Negociaciones Comerciales, formado para supervisar la estructura de la misma negociación que se transformó en demasiado compleja debido a algunas objeciones a las negociaciones GATT sobre la cuestión del comercio de servicios. También se buscó el compromiso de crear un grupo de negociaciones típico para las negociaciones de mercancías (Grupo sobre Negociaciones sobre Mercancías), pero separado de la supervisión del grupo de los servicios (Grupo sobre las negociaciones sobre Servicios), siendo catalogado este último grupo por algunos como un grupo sin entidad del GATT²²⁷.

²²⁶ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. *Recueil Des Cours*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 67.

²²⁷ JACKSON, John H. Restructuring the GATT system, The Royal Institute of International Affairs, London 1990, p. 21.

Los más importantes comités que tenían una naturaleza casi permanente fueron: los de Negociaciones Comerciales, Comercio y Desarrollo, Balanza de Pagos, así como el de Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Otros comités que surgieron fueron Compras Públicas, Medidas Antidumping, Subvenciones, etcétera.

El Comité de Comercio y Desarrollo era un comité permanente y tenía el mismo rango que el Consejo de Representantes. Como consecuencia de la adición de la parte IV al Acuerdo general, se creó este comité, cuyo objetivo era seguir todas las actividades del GATT, procurando que se concediera atención prioritaria a los problemas de interés para los países en desarrollo. Sus informes se examinaban en el periodo de sesiones de las Partes Contratantes.

Este comité tuvo una importante particularidad, ya que estaba encargado de asegurar la aplicación de la parte IV. De hecho vigilaba a la vez las medidas adoptadas para favorecer la expansión del comercio de los países en vías de desarrollo. Otro aspecto importante fue que el presidente de este comité era elegido directamente por las Partes Contratantes debido a la particular importancia del mismo. Los presidentes de otros comités eran elegidos por el Consejo. Tradicionalmente, este presidente se elegía por los representantes de los países en vías de desarrollo.

El Comité de Negociaciones Comerciales, fue creado en 1973 para cubrir la necesidad de ciertos miembros de realizar amplias negociaciones comerciales multilaterales. En este Comité podían participar países miembros y no miembros del GATT, con el único requisito de notificarlo al Director General. En 1976, este Comité de Negociaciones Comerciales estableció un nuevo grupo de negociación, cuya misión era obtener mejoras dentro del marco internacional en que se desarrollaba el comercio mundial, en especial con respecto al comercio entre países desarrollados y en desarrollo, y al trato diferenciado y más favorable para aplicar en ese comercio.

Según LONG, éste era un comité no permanente, que también estaba abierto a la incorporación de cualquier Parte Contratante. Este comité era presidido por el Director General del GATT, el cual parecía que ofrecía las garantías de independencias necesarias para realizar su trabajo con toda imparcialidad.

D.- Los Grupos Consultivos y de Trabajo

Los Grupos Consultivos que existían eran los siguientes: Grupo Consultivo de los 18. Éste estaba integrado por altos funcionarios de gobiernos representativos del GATT, que participaban en el diseño de la política comercial de sus respectivos países. Fue creado en 1975 y continuó en vigor hasta después de 1979, para ayudar a los miembros a cumplir mejor algunas de sus tareas. Tenía, además, como función la coordinación entre el GATT y el FMI y se reunía 3 veces al año. El Grupo Internacional Consultivo de la Carne tenía como función celebrar consultas intergubernamentales, elaborar estudios y dar información sobre la oferta y la demanda del ganado bovino y de la carne. Por último, el Grupo Consultivo Mixto del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, constituido en 1964, a petición de los países en desarrollo, para ayudarles a fomentar sus exportaciones. Desde 1968, fue administrado por los organismos antes citados. Normalmente, era presidido por el Director General del GATT.

Los Grupos de Trabajo eran órganos esencialmente temporales con la característica de funcionar si se presentaba alguna cuestión importante. Eran creados y mandados por el consejo y debían preparar un informe y someter luego sus conclusiones al Consejo, que generalmente las adoptaba. Estos grupos estaban abiertos para su participación a todos los países miembros interesados. Las conclusiones de estos grupos eran expuestas al resultado de cierto consenso, el cual facilitaba su adopción por el Consejo.

La función de los grupos especiales de expertos era particularmente importantes en los procesos que regulaban las diferencias. Sus grupos estaban compuestos por especialistas que ejercían en calidad de expertos y no en calidad de representantes de sus países. Por ello, siempre que estos expertos estaban en funciones o en representación de su país, eran relevados de su cargo de experto²²⁸.

²²⁸ LONG, Oliver. La place du Droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT. Recueil Des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1983, IV, Tomo 182, p. 68-69.

E.- La Secretaría y el Director General

Como toda organización internacional, el GATT tenía una burocracia encargada de la gestión auxiliar y la logística del Acuerdo. El Secretariado estaba bajo la dirección de un Director General, cuyas funciones sobrepasaban las de un simple jefe, ya que tenía una clara tarea mediadora y de conciliación entre las Partes, que encontraba su fundamento en los artículos XXIII y XXV.

El Secretariado llevaba a cabo estudios de alta calidad técnica encargados por los distintos Comités y Grupos, realizaba informes, organizaba las reuniones; en general, desempeñaba cuantas funciones fueran necesarias para la buena marcha de la Organización, actuando, según ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, como el aguijón o espuela que dinamizaba el mecanismo de las negociaciones comerciales²²⁹. Por lo tanto, se desprende que el Secretariado del GATT aportaba a todos sus órganos y en todo lo amplio de sus deliberaciones un apoyo técnico, bien entendido, pero jurídico también. En efecto, según LONG, era agradable cuando otorgaba de manera informal su opinión sobre las disposiciones pertinentes del Acuerdo General si las dudas o las divergencias surgidas se presentaban para ser consideradas. Según los términos de la declaración ministerial adoptada el 29 de noviembre de 1982 que decía: “el Secretariado del GATT está encargado de ayudar a los grupos especiales particularmente en lo que concierne a los aspectos jurídicos e históricos de las cuestiones tratadas y de procedimiento”²³⁰, el GATT era un no sólo un órgano de tipo administrativo, sino un genuino órgano de consulta en el campo jurídico.

Por tanto, el derecho toma lugar en las deliberaciones de los órganos subsidiarios del GATT, no solamente en la parte del secretariado, sino también en la parte de los delegados nacionales, siendo el pragmatismo un elemento de negociación indispensable para conducir a las recomendaciones pese a la manera determinante de las conclusiones en aquellos comités o grupos conducentes.

²²⁹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 42.

²³⁰ Instrumentos de Base y Documentos Diversos del GATT y además de la OMC, (IBDD), suplemento nº 29, p. 15.

Para terminar, las Partes Contratantes, por decisión del 23 de marzo de 1975, cambiaron el título de Secretario General por el de Director General. Sin embargo, como no se había efectuado ninguna enmienda en el Acuerdo General en este sentido, seguía figurando el nombre de Secretario Ejecutivo.

En lo que se refiere al Director General, su papel rebasaba en mucho su papel de jefe del secretariado. Así, por ejemplo, tenemos algunas funciones importantes que este órgano desarrolló desde su creación como las siguientes:

Como creador del acuerdo y mediador. Como creador del puesto, Sir Eric Wyndham White participó, desde el inicio hasta el final, en la elaboración del Acuerdo General como secretario ejecutivo, y después como Director General de 1948 hasta 1968. Como mediador, en la época de las negociaciones arancelarias estuvo encargado en persona de acercar las posiciones, cuando los esfuerzos de los negociadores no habían llegado a un resultado.

Como árbitro y reformador. La función de árbitro fue más difícil de ejercer con el aumento importante del número de las Partes Contratantes a partir de los años sesenta. M. Oliver Long, Director General de 1968 a 1979, trató de adaptar los métodos de trabajo del GATT a su nueva composición. Para facilitar el diálogo entre países industrializados y países en desarrollo, por ejemplo, suscitó la preparación de una estructura, muy flexible, paritaria: los 7 + 7. Igualmente, fue Long quien ideó el Grupo Consultivo de los 18, el cual estuvo presidido por el Director General. Y, para terminar,

Incitador de las negociaciones. También jugó el papel de aguijón en la preparación de los trabajos en los resultados de la Ronda de Tokio y participó activamente en la preparación de las negociaciones comerciales multilaterales abiertas en 1986²³¹.

Como parte final, exponemos la estructura dispositiva que constituye el Acuerdo General a reserva de que se observe el anexo correspondiente en este trabajo. El texto del acuerdo estaba integrado por un Preámbulo y 38 artículos distribuidos en cuatro partes. Tenía un Protocolo de Aplicación Provisional y un Apéndice integrado por 2 apartados, uno de los cuales se refería a la fuente y fecha efectiva de las disposiciones del Acuerdo General y el otro contiene una lista de las abreviaturas utilizadas en el

²³¹ JOUANNEAU, Daniel, *Le GATT, qué sais - je?* Presse Universitaires de France, 1980, 10ª edición, pp. 28-29.

Apéndice y de las disposiciones de los acuerdos complementarios que afectaban a la aplicación de determinadas partes del Acuerdo General.

Es importante destacar que la parte II del Acuerdo quizás era la más importante del mismo, aunque también la que más problemas tenía en su aplicación, pues estaba condicionada por el Protocolo de Aplicación Provisional en la medida, en que era posible con la legislación vigente de las partes contratantes²³².

7.- México y el GATT

El sistema multilateral de comercio, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) primero y la Organización Mundial del Comercio (OMC) después, ha sido el instrumento fundamental para la liberalización del comercio mundial en los últimos cincuenta años. Dicha liberalización se ha logrado a través de ocho rondas sucesivas de negociaciones, siendo la última la Ronda Uruguay, cuyos resultados entraron en vigor en enero de 1995.

El número de países que se adhirieron al GATT/OMC también aumentó de 23 en 1947 a 146 en la actualidad, y el comercio cubierto por las reglas y las disciplinas multilaterales del comercio pasó del 60% en 1948 a 98% en 1995.

El GATT fue establecido en 1947 y México no fue uno de los países fundadores debido a diversos factores: no estar convencido del repunte del novedoso sistema, ver la dilatación en su constitución de la Organización internacional del Comercio y presumir su próximo fracaso, y decantarse por la política proteccionista de sustitución de exportaciones, practicada hasta mediados de los ochenta.

No fue sino en los años ochenta cuando México intentó adherirse al GATT, realizando una serie de pasos y un proceso preparatorio para su inclusión en este acuerdo²³³, en el cual podemos ver las posiciones tanto de México como las del

²³² Bibliografía complementaria: PETERSMANN, Ernst-Ulrich y HILF, Meinhard (editors). The new GATT round of multilateral trade negotiations: legal and economic problems, Kluwer, 1990, Vol. 5, 2ª edición, pp. 1-527, RODE, Reinhard (editor). GATT and conflict management: a transatlantic strategy for a stronger regime, Westview Press, San Francisco, 1990, pp. 1-124..

²³³ MALPICA DELAMADRID, Luis. ¿Qué es el GATT?. Grijalbo, México 1979, 3ª edición, p. 14.

GATT²³⁴. Debido a las condiciones impuestas al país latinoamericano, el presidente José López Portillo, tomó en 1980, la decisión de no ingresar a este organismo.

El ingreso de México en el GATT en 1986 fue parte de su política de apertura comercial iniciada a principios de los años ochenta, obteniendo un cúmulo de beneficios económicos y una mejor inserción en la economía mundial. Una amplia visión sobre este proceso de apertura lo podemos encontrar en el capítulo segundo de este trabajo.

III.- El vigente régimen jurídico del comercio internacional: La Organización Mundial del Comercio (OMC)

El día 1 de enero de 1995 entró en vigor el “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, el cual marca el inicio de una nueva era en las relaciones comerciales internacionales, después de varias décadas de un progresivo abandono de la corriente liberalizadora impulsada por el GATT en la post guerra y un aumento de las tentaciones neoproteccionistas de los principales actores del comercio mundial. Tras siete años de intensas negociaciones multilaterales, la Ronda de Uruguay (1986-1993) supuso un reforzamiento del sistema GATT y una expansión de los ámbitos cubiertos por la institución, y la inclusión de nuevos temas (así se puede inferir de la lectura del Acta Final de la Ronda Uruguay) como los servicios, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y la propiedad intelectual e industrial, lo cual refleja la voluntad de la Partes Contratantes del GATT de ampliar los ámbitos de actuación del sistema²³⁵.

Al lado de esta preocupación por expandir el ámbito material de actuación del sistema GATT, también había una profunda preocupación por dotar al sistema de un marco institucional estable y por mejorar los procedimientos destinados a supervisar y garantizar el cumplimiento de los distintos acuerdos. El hecho de crear la OMC marca la transformación del GATT como organización internacional *de facto* en una organi-

²³⁴ MALPICA DELAMADRID, Luis. “La posición de México frente a los códigos de conducta del GATT”, *Comercio Exterior*, México, junio de 1988, Vol. 38, número 6, pp. 506-512.

²³⁵ Esta vocación expansiva ha llevado a la Organización a iniciar estudios sobre nuevos temas, como el dumping social o el medio ambiente, que podrían ser objeto de su atención en el futuro. Véase: GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona 1991. pp. 339-340.

zación internacional *de iure*, dotada de personalidad jurídica y de una estructura institucional ya de carácter permanente. Otra de las novedades que se presentan con la OMC fueron la eliminación de la llamada Cláusula del Abuelo (*Grand Father Clause*)²³⁶, la supresión del GATT a la carta y la aprobación de multitud de acuerdos y protocolos destinados a precisar el significado de algunas normas que por su interpretación había dado lugar a controversias en el pasado. Estas medidas dieron nueva legitimidad al sistema, lo que renovó su interés²³⁷.

Por lo que se refiere a la voluntad de mejorar la eficacia de los procedimientos relativos a supervisar y garantizar el cumplimiento de las normas sustantivas, destaca la transformación del sistema de solución de diferencias tradicional, que funcionaba por los medios diplomáticos, por uno de tinte mucho más legalista de marcado sabor jurisdiccional²³⁸. Otro de los aspectos llamativos del Acta Final de la Ronda Uruguay fue el nuevo “Entendimiento sobre las reglas y procedimientos que regulan la solución de diferencias”, en el que se destaca la creación de un órgano permanente de apelación que reúne prácticamente todas las características de un tribunal internacional. Además, se da una detallada regulación de las medidas que puede adoptar la organización para asegurar la ejecución de las resoluciones aprobadas²³⁹.

²³⁶ Esta cláusula consistía en que los Estados miembro del GATT se comprometían a aplicar la Parte II del GATT (esta parte abarcaba los artículos de III al XXIII) en todo lo que fuera compatible con su legislación en vigor” en la fecha del protocolo respectivo. *Contrario sensu*, no tenían la obligación de aplicarla en todo aquello que no fuera compatible con su legislación anterior. Ésta era una medida defendida por EE.UU. y de la cual sacaba un gran provecho en perjuicio de las demás Partes Contratantes, principalmente respecto a los países en vías en desarrollo.

²³⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli. “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, Capítulo XXII, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, Las organizaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 11ª edición, p. 440.

²³⁸ A lo largo de los años, el GATT había desarrollado de manera consuetudinaria un original sistema de solución de controversias que, con el tiempo, se convirtió en el más usado de todas las organizaciones internacionales existentes, dejando a parte el caso específico de Unión Europea. En esencia, las controversias se resolvían a través de la constitución de un grupo especial (más conocido como “panels” en el argot del GATT) que estudiaban los hechos y las disposiciones del GATT aplicables y formulaban un informe, cuya eficacia jurídica dependía de que fuera aprobado por el órgano plenario del GATT. MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, p. VI-VII..

1.- La voluntad de reforzar el sistema GATT

Desde que el GATT fue creado en 1947, se convirtió en el primer marco regulador del comercio internacional, cubriendo de esta manera el vacío de la malograda Organización Internacional de Comercio, que, junto al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, debía haber constituido una de las bases de las relaciones económicas internacionales de la post guerra. De hecho, el GATT estaba llamado a ser un simple acuerdo comercial en el contexto de la OIC, pero a lo largo de los años se fue dotando de los atributos propios de una Organización Internacional debido a la preocupación de las partes contratantes por completar la precaria estructura institucional prevista en el Acuerdo, que hacía referencia a un único órgano, las Partes Contratantes. Con el paso del tiempo, el término GATT pasó a designar por igual al GATT como tratado internacional y a la organización internacional “de hecho” encargada de administrar las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes²⁴⁰.

Según CASTILLO URRUTIA, la tercera etapa del GATT (1980-1993), tras una breve luna de miel al terminar la Ronda de Tokio²⁴¹, se caracterizó por los enfrentamientos entre las superpotencias económicas, fundamentalmente, EE.UU.²⁴², UE y Japón, aunque también entraron en disputa Canadá, Australia, Corea y Hong Kong²⁴³. La falta de reglamentación en unos casos y la ignorancia de lo establecido en otros no sólo dieron lugar a numerosos procedimientos de solución de diferencias con escaso cumplimiento de sus recomendaciones, sino que también desencadenaron entre las

²³⁹ MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, p. iv.

²⁴⁰ FLORY Thièbaut. “L’ évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokio Round de 1979” en *Journal du Droit International*, 113e Anné, 1986, avril-mai-juin, Editions Techniques, pp. 342-344.

²⁴¹ Sobre los logros de la Ronda Tokio, véase PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 735-738.

²⁴² Sobre el posicionamiento de EE.UU., véase ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La Organización Mundial del Comercio y los retos del intercambio multilateral”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1995, pp. 849.

²⁴³ CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio. “Del GATT a la OMC”, *Boletín ICE Económico*, número extraordinario, de 1994, p. 7.

superpotencias con posibilidades financieras una guerra de subvenciones principalmente, en el sector agropecuario, que distorsionaron el comercio²⁴⁴.

Al mismo tiempo, proliferó la imposición de entendimientos injustos a países en desarrollo, por lo general, en los cuales éstos se obligaban a autolimitar sus exportaciones o a aceptar ordenaciones impuestas de mercados. Por su parte, los países en desarrollo, con una interpretación abusiva de la excepción de balanza de pagos, mantuvieron todas las prohibiciones y restricciones necesarias para la protección de su aparato productivo.

A la vista de que el sistema de solución de diferencias multilateral era escasamente efectivo, se tendió a imponer medidas unilaterales; incluso a veces se negociaban las soluciones impuestas, lo que suponía bilateralizarlas o plurilateralizarlas, pero no multilateralizarlas. En la búsqueda de la expansión del comercio y ante los males que afectaban al sistema multilateral, la tendencia a regionalizar el comercio se fue robusteciendo y adquiriendo más adeptos²⁴⁵.

Así, en la última década de la era neoproteccionista y bajo la deficiencia de algunos acuerdos aprobados en la antes citada Ronda de Tokio (1973-1979), se vio la necesidad de reforzar el GATT para recuperar la confianza en él y en su marco institucional. Consientes de ello, tras la Reunión Ministerial celebrada en noviembre de 1982, las Partes Contratantes decidieron crear un comité que preparara la celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Se creó en 1985 y en 1986 solicitó propuestas para incluirse en el texto de la Declaración que lanzaría la ronda²⁴⁶. Tras las discusiones sobre los temas a abordar en las negociaciones, se llegó a un compromiso. Con los Ministros de las Partes Contratantes reunidos en Punta del Este, Uruguay, se acordaron las negociaciones comerciales multilaterales que deberían terminar en cuatro años. A esta ronda asistieron 92 países (al inicio). Se pretendía que

²⁴⁴ Véase GALINSOGA JORDÁ, Albert. “El paradigma del libre comercio y el régimen jurídico internacional: las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT” en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona 1991, pp. 344-346.

²⁴⁵ CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio. “Del GATT a la OMC”, *Boletín ICE Económico*, número extraordinario, de 1994, p. 7.

²⁴⁶ Ante este panorama sombrío del GATT, se lanzó en 1986 la Ronda Uruguay, que debía terminar en 1990. La complejidad de esta ronda, el gran número de participantes y las disposiciones y las posiciones antagónicas requirieron retrasar la aprobación del Acta Final hasta el 15 de diciembre de 1993 y la firma de la propia Ronda hasta el 15 de abril de 1994.

fueran ambiciosas y con los objetivos siguientes: reforzar el sistema GATT, restablecer el respeto a sus normas, poner freno al incremento de las medidas no arancelarias, aumentar el papel de los países en vías de desarrollo y extender la cobertura del sistema incluyendo nuevas áreas, como los servicios²⁴⁷, las medidas vinculadas a los derechos de la propiedad intelectual (TRIPS), las medidas ligadas a las inversiones (TRIMS), y el intento de incluir de manera global la agricultura en el GATT²⁴⁸.

Dentro de los objetivos que se perseguían estaban los siguientes: potenciar la función del GATT, mejorar el sistema multilateral de comercio basado en principios y normas del GATT, y someter una parte mayor del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y flexibles. Otros objetivos fueron: una estructura institucional reforzada, dar personalidad jurídica al GATT y elaborar entendimientos destinados a ampliar la vigilancia en el GATT para regular las prácticas comerciales de las partes contratantes, a mejorar la eficacia y el proceso de toma de decisiones del GATT como institución con la participación de ministros, y a acrecentar el papel del GATT en la coherencia con la formulación de la política económica a escala mundial, fortaleciendo su relación con otras organizaciones internacionales en la materia²⁴⁹.

Para lograr lo anterior, se había asegurado que era necesario convertir al GATT de una institución *de facto* en una institución *de iure*, como lo afirma MONTAÑA MORA²⁵⁰. Por otro lado, una de las expectativas que presentó la Ronda Uruguay fue poner de manifiesto los dos GATT o uno en dos nuevos acuerdos, el de 1994 y el Acuerdo por el que se establece la OMC.

²⁴⁷ Véase: ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, Crisa, Madrid, 1994, pp. 16-19.

²⁴⁸ ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La Organización Mundial del Comercio y los retos del intercambio multilateral”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1995, pp. 847-849.

²⁴⁹ Véase: PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 738-741 y ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, Crisa, Madrid, 1994, pp. 9-12.

A.- El nuevo GATT de 1994

Hubo una serie de confusiones en torno a la nueva OMC, así como en la utilización de los vocablos para referirse a ella o a los instrumentos jurídicos que gestiona, lo cual llevó a utilizar frases que comportaban afirmar que la OMC relevó al GATT de 1947 o que éste era un organismo de las Naciones Unidas, etcétera. Obviamente, se afirmó lo anterior debido a la multitud de publicaciones de documentos relacionados con la nueva Organización.

TORRENT MACAU afirmaba que para comprender qué es la OMC era preciso tener claro lo siguiente:

Primero, la OMC no es la sucesora o la heredera del GATT. La OMC y el GATT son dos cosas diferentes. La OMC es una organización internacional creada como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay para gestionar unos acuerdos internacionales, y el GATT es uno de los tres acuerdos principales gestionados por esta organización, la OMC. El GATT sigue existiendo. En la Ronda Uruguay las disposiciones del GATT de 1947 fueron ligeramente retocadas y completadas, dando origen al GATT de 1994. Pero el GATT sigue siendo sustancialmente el mismo. Lo que pasa es que, antes, con el término GATT se designaban dos realidades diferentes: el GATT como acuerdo internacional y el conjunto de órganos encargados de la gestión del acuerdo y de las sucesivas rondas de negociación. Ahora el GATT-acuerdo sigue existiendo, pero el GATT-organización ha quedado subsumido en la OMC.

Segundo, los nuevos acuerdos sobre servicios y sobre propiedad intelectual surgidos de las negociaciones de la Ronda Uruguay (los acuerdos GATS y TRIPS) no son la extensión del GATT a unos nuevos ámbitos. Son unos acuerdos diferentes del GATT, tanto en su alcance como en el tipo de obligaciones que generan.

Como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, no solamente se creó la OMC y se retocó y completó el GATT y se cambiaron en un sentido de mayor liberalización todas las *schedules* de los Estados participantes, sino que también

²⁵⁰ MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, p. 6.

surgieron dos nuevos acuerdos, los acuerdos GATS y TRIPS. La gestión de estos nuevos acuerdos también se encargó a la OMC.

Tercero, el GATT y los nuevos acuerdos GATS y TRIPS no constituyen un paquete que permita compensar las violaciones de uno de ellos con un cumplimiento más estricto de los otros. Los tres acuerdos son independientes y han de ser respetados cada uno de ellos por separado.

Tenemos, por lo tanto, una (una en singular) organización, la OMC, y tres (tres en plural) acuerdos separados e independientes gestionados por esta organización (el GATT, GATS y TRIPS). Si la OMC es importante (que lo es, y mucho), es porque los acuerdos que gestiona también lo son. Dicho de otro modo, si queremos comprender qué es la OMC, lo que debemos hacer es, más que mirar la organización, mirar y estudiar los acuerdos que gestiona.

Lo que la OMC añade a los acuerdos que gestiona es un mecanismo institucional bastante sólido y, sobre todo, un mecanismo casi jurisdiccional de solución de controversias muy desarrollado y poderoso. Estos mecanismos refuerzan mucho la eficacia de los acuerdos GATT, GATS y TRIPS, pero estos mecanismos son sólo unos instrumentos al servicio de las disposiciones de estos tres acuerdos.

A pesar de su nombre (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios GATS o Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual ligado al Comercio TRIPS), estos dos acuerdos no son acuerdos referidos al comercio internacional, sino acuerdos referidos sobre todo al régimen de las inversiones extranjeras y a las reglas internas aplicables a las empresas (sin perjuicio de que el GATS se aplique también a las prestaciones de servicios transfronterizas; por ejemplo, un servicio de telecomunicaciones entre América y Europa, o un seguro en América de cada empresa establecida en Europa)²⁵¹.

Según DÍAZ MIER y ÁVILA, para evitar algunas confusiones conviene tener presente lo siguiente:

²⁵¹ TORRENT MACAU, Ramón. “La Organización Mundial del Comercio dentro del orden económico internacional. Una visión introductoria desde una perspectiva institucional”, en La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio, Universidad de Girona, Girona, 2001, pp. 25-26.

En primer lugar, que en diciembre de 1993, el Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay establecido en 1986 (Declaración de Punta del Este) dio por concluido lo esencial de sus trabajos en lo que a textos jurídicos se refiere. Pero, por otra parte, por lo que se refiere a los protocolos de concesiones no quedaron cerrados en esa fecha. Entre los borradores de textos manejados se hablaba de una Organización Multilateral de Comercio, a la que se opuso rotundamente EE.UU., y después se daría a conocer la publicación de un texto incompleto, que ya contenía la traducción de Organización Mundial²⁵², y en segundo lugar, en abril de 1994, en la reunión ministerial de Marrakech, se firmó el Acta Final de la Ronda Uruguay con su protocolo, incorporando la lista de concesiones arancelarias y de compromisos en la esfera de los servicios que forman parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. También forman parte, las que se refieren al comercio de mercancías, compromisos específicos y listas de exenciones del Acuerdo sobre comercio de servicios y los Acuerdos Plurilaterales, con especial atención en la Contratación Pública.

Entre estos dos textos se pueden ver algunas diferencias. En el Acta de Marrakech de abril de 1994, se incluye una importante Declaración Ministerial que define los propósitos y los contenidos de la OMC. También en tal Acta se recogen varias decisiones entre las que cabe destacar la relativa a Comercio y Medio Ambiente, cuyo desarrollo institucional se ha llevado a cabo dentro de la OMC. En lo relativo a definiciones desapareció la mención “incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la propiedad Intelectual relacionados con el Comercio”. No aparece en el GATT de 1994 el “Entendimiento Relativo a la Interpretación del artículo XXXV de dicho Acuerdo”, y por último, se clasifica de forma más sistematizada las decisiones y Declaraciones adoptadas el 15 de diciembre de 1993, etcétera²⁵³.

Las negociaciones comerciales multilaterales conocidas como Ronda Uruguay: la Declaración de Punta del Este. Realizando una visión retrospectiva que nos ubique en el punto justo entre el inicio y el final de la ronda de negociaciones que desembocaron en la creación de la OMC, diremos que, el 20 de septiembre de 1986, los

²⁵² DÍAZ MIER, Miguel Ángel y ÁVILA, Antonio María. “La OMC, un año después”, *Boletín Económico de ICE*, número 2463, del 10-16 de julio de 1995, p. 29.

²⁵³ DÍAZ MIER, Miguel Ángel y ÁVILA, Antonio María. “La OMC, un año después”, *Boletín Económico de ICE*, número 2463, del 10-16 de julio de 1995, p. 30.

ministros de las Partes Contratantes del GATT (México entre ellas con su nuevo carácter de Parte Contratante) acordaron iniciar las negociaciones comerciales multilaterales que desde entonces denominaron Ronda Uruguay, por haber sido en ese país donde culminaron las negociaciones previas preparatorias de la reunión ministerial que tuvo lugar en esa fecha en la ciudad de Punta del Este, Uruguay.

La declaración ministerial adoptada por las Partes Contratantes en Punta del Este, constituyó el mandato que rigió las negociaciones de la Ronda Uruguay, lo que significó que las negociaciones estaban totalmente orientadas al logro de los objetivos identificados en la declaración, basadas en los principios en ella establecidos y estructurados de conformidad con los temas de negociación convenidos.

La declaración constaba de dos partes: la Parte I se refería a las negociaciones sobre comercio de mercancías, y la Parte II contenía las características y objetivos de la negociación del comercio internacional de servicios. Sobre esta segunda parte, es necesario aclarar que el tema de los servicios no se consideró de la competencia del Acuerdo General, y en consecuencia, las negociaciones sobre este sector se llevaron a cabo por mandato de los ministros y se realizaron, como lo asegura PATIÑO MANFFER, en paralelo a las negociaciones sobre mercancías²⁵⁴.

Catorce temas fueron identificados por las Partes Contratantes como objeto de negociación en el grupo de mercancías, además del relacionado con los servicios, que, como se señaló anteriormente, se negoció de forma paralela. Una vez establecidos los grupos de negociación y los objetivos de cada grupo, el 28 de enero de 1987 se diseñaron y convinieron los planes de negociación para cada uno de los catorce temas relacionados con el comercio de mercancías, con lo que fue posible iniciar las negociaciones específicas. Con excepción del grupo de salvaguardias, los trece grupos restantes acordaron llevar a cabo las negociaciones en dos fases: la fase inicial, que sirvió para identificar los principales asuntos a negociarse a través de propuestas por parte de cada delegación, y la segunda fase, en la que se establecieron los puntos específicos a negociarse y se llevaron a cabo las negociaciones sustantivas.

²⁵⁴ PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembrediciembre de 1994, número 8, año XXVII, p. 738.

Después de más de siete años de haberse iniciado las negociaciones multilaterales, el 15 de diciembre de 1993 se concluyó el Acta Final, en la que se contienen los resultados a que llegaron las Partes Contratantes. Los resultados finales se recogen en un documento clasificado bajo las siglas MTN/FA.

Cuatro compromisos fundamentales contenía el Acta Final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay:

- El compromiso de los participantes de someter a la consideración de sus respectivas autoridades competentes, con el fin de recabar de ellas la aprobación correspondiente, los instrumentos negociados que forman parte como anexos del Acta Final.
- El compromiso de aceptar los instrumentos negociados con objeto de que entraran vigor a más tardar el 1º de enero de 1995.
- El compromiso de establecer la Organización Multilateral de Comercio que proveyera la infraestructura administrativa para la adecuada aplicación internacional de los resultados de la Ronda Uruguay.
- El compromiso de aplicar el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio con carácter definitivo y no provisional²⁵⁵.

Desde luego, el logro más relevante de la Ronda Uruguay fue, sin duda, la creación de la Organización Mundial de Comercio, como un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas. A esta se le encomienda, según disposiciones del artículo III del Acuerdo por el que establece su creación y bajo el rubro de “funciones de la OMC, las siguientes aplicaciones: la aplicación, administración y funcionamiento del propio acuerdo constitutivo, al que se incorporan pasando a formar parte del mismo los acuerdos y los instrumentos jurídicos incluidos en los anexos 1, 2 y 3 que son vinculantes para todos los miembros de la OMC, así como los acuerdos e instrumentos jurídicos incluidos en el anexo 4, conocidos como “Acuerdos Comerciales

²⁵⁵ Véase ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, Crisa, Madrid, 1994. pp. 23-24.

Plurilaterales” que también forman parte de la OMC y tienen carácter vinculante para los miembros que los hayan suscrito²⁵⁶.

Según MANGAS MARTÍN, la OMC tiene competencia en todas las materias reguladas por el Acuerdo de Marrakech. Éste es un instrumento internacional que forma una unidad, pero es complejo y está constituido por un Acuerdo creador de la OMC y cuatro grande anexos²⁵⁷.

El anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC contiene un documento de tres páginas (sin los entendimientos anexos), llamado el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, que es jurídicamente distinto del GATT de 1947. El GATT de 1994 se construyó sobre los cimientos del GATT de 1947 y de los protocolos y decisiones a lo largo de la vida de éste, aunque se eliminaron los temas más conflictivos, como la “Cláusula del Abuelo”. El contenido del nuevo GATT es el siguiente:

- Las normas del GATT de 1947 ya rectificadas, modificadas, enmendadas por los términos de los instrumentos jurídicos que cobraron vigencia antes de la fecha de entrada en vigor de la OMC,
- Las normas de los instrumentos jurídicos como los protocolos y certificaciones de las concesiones arancelarias y los protocolos de adhesión que cobraron vigencia antes de la fecha de entrada en vigor de la OMC, y
- El protocolo de Marrakech del 15 de abril, anexo al GATT de 1994.

Además, contiene cuatro entendimientos relativos a la interpretación de los artículos II.1b), XVII, XXIV, XXVIII, un entendimiento relativo a las disposiciones del

²⁵⁶ CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio. “Del GATT a la OMC”, *Boletín ICE Económico*, número extraordinario, de 1994, pp 7-8 y PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 739-740.

²⁵⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli. “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, Capítulo XXII, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, Las organizaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 11ª edición, p. 441.

GATT del 1994 sobre balanza de pagos y otro sobre excepciones de obligaciones derivadas del GATT de 1994; por último, contiene tres notas explicativas²⁵⁸.

En suma, el GATT de 1994 no es otra cosa que una versión actualizada del GATT de 1947 entendido como un instrumento normativo, con la eliminación de la “cláusula del abuelo”. O sea, se pasó de una aplicación provisional del acuerdo a una definitiva y la introducción de algunos Entendimientos destinados a especificar la aplicación de varios artículos del Acuerdo General²⁵⁹.

B.- La Organización Mundial del Comercio: Antecedentes

La idea de crear una Organización Internacional de Comercio es muy antigua. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Consejo Económico y Social de la ONU decidió la celebración de una conferencia internacional con el fin de crear una Organización

²⁵⁸ Véase: PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 740-742, ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La OMC y los retos del intercambio multilateral”. *Comercio Exterior*, Vol. 45, número 11, noviembre, 1995, pp.748-749 y véase la estructura dispositiva del texto del GATT de 1994 en ROCA AYMAR, José Luis. *La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales*, Crisa, Madrid, 1994.

²⁵⁹ Sobre los acuerdos y sectores regulados por los entendimientos de la OMC, véase entre otros autores a HERNÁNDEZ JIMÉNEZ-CASQUET, Fernando. “La liberalización de los servicios financieros en el marco de la Organización Mundial del Comercio”, *Boletín Económico de ICE*, número 2489, del 12-18 de febrero de 1996, pp. 37-43, RUBIO DE URQUÍA, Javier. “Obstáculos técnicos al comercio”, *Boletín Económico de ICE*, número 2414, del 16-22 de septiembre de 1996, pp. 59-72, BELLVER JIMÉNEZ, José Vicente. “Negociaciones en base al artículo XXIV.6”, *Boletín Económico de ICE*, número 2489, del 12-18 de febrero de 1996, pp. 17-23, TEIJELO CASANOVA, Cristina, “El nuevo tratamiento del regionalismo en la OMC”, *Boletín Económico de ICE*, número 2529, del 13-19 de enero de 1997, pp. 17-21, MORENO, Manuel. “Unión aduanera y relaciones exteriores”, *Boletín Económico de ICE*, número 2442, del 6-12 de febrero de 1995, pp.3825-3829, “Acuerdos comerciales regionales”, *Boletín Económico de ICE*, número 2524, del 25 de noviembre-1 de diciembre de 1996, pp.27-31, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio. “Entendimientos relativos a la interpretación de artículos del GATT”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 23-29, TIMERMANS, Carmen. “El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 31-36, CORTÉS, Rafael. “Acuerdo sobre la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 37-38, MÁRQUEZ OSORIO, Rafael. “Acuerdo sobre los textiles y el vestido”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 39-42, CORTÉS, Rafael. “Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 43-46, TEIJELO CASANOVA, Cristina. “Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 47-50, DOMÍNGUEZ NAVARRO, Juana. “Acuerdo sobre la aplicación del artículo VI: Acuerdo antidumping”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 51-59, ÁLVAREZ GOMEZ-PALLETE, José María. “Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 61-70, LÓPEZ LÓPEZ, Nicolás. “Acuerdo sobre normas de origen”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 71-74 y BLANCO QUESADA, Marta. “Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario de 1994, pp. 75-78

Internacional del Comercio. Los trabajos para esto se llevaron a cabo en el marco de la Conferencia de La Habana²⁶⁰, la cual dio lugar a la Carta de La Habana que estaba llamada a ser el instrumento constitutivo de la OIC. Ésta no entró en vigor por no reunirse las 27 ratificaciones para tal efecto. En 1955 se intentó nuevamente crear una nueva organización internacional (La Organización de Cooperación Comercial), pero a pesar de que se llegó a adoptar el texto constitutivo, éste nunca entró en vigor²⁶¹.

Aunque la creación de una organización internacional de comercio no figuraba entre los objetivos de la Declaración de Punta del Este, que lanzó en 1986 la negociación de la Ronda Uruguay, la oportunidad de una organización *ad hoc* iba en la línea de reforzar las normas y la disciplina del comercio internacional. Durante la Ronda Uruguay, la idea de incluir un Acuerdo creando una Organización Mundial del Comercio surgió poco después de empezar la Ronda a propuesta de Renato Ruggiero, entonces Ministro de Comercio italiano, quien, tras finalizar la Ronda Uruguay, acabaría siendo nombrado Director General de la OMC. Su idea fue convertida en una propuesta formal por Canadá en abril de 1990²⁶², y posteriormente recogida por la Comisión de las Comunidades Europeas a principios de 1991²⁶³. La Comisión se convirtió desde entonces en abanderada de los partidarios de crear un marco institucional nuevo que administrara los resultados de la Ronda Uruguay. Durante 1992 y 1993 se fue perfilando el texto en forma de un proyecto promovido por una serie de países, entre ellos Canadá, México y la Comunidad Europea, al que se denominó Grupo de Amigos de la OMC, lo cual tuvo su reflejo en el Documento Dunkel, que ya preveía la creación de una Organización Multilateral del Comercio²⁶⁴.

²⁶⁰ Esta Conferencia se realizó en La Habana, Cuba, de noviembre de 1947 a marzo de 1948.

²⁶¹ BRONZ, G. “AN ITO: the second attempt”. *H. Law Review*, 1956, Vol. 69, núm. 3, p. 440, citado por MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, p. 10.

²⁶² WINHAM, Gilbert. R. “GATT and the international trade regimen”, en *International Journal*, XLV, otoño de 1990, p. 821.

²⁶³ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 12.

²⁶⁴ El Documento Dunkel es el nombre con que se designa el borrador del Acta Final de la Ronda Uruguay, presentado por el anterior Director General del GATT en diciembre de 1991 y que, en buena medida, sirvió de base para el Acuerdo Final. Ver el texto del Documento Dunkel en: GATT, MTN.TNC/W/FA, anexo IV, 20 de diciembre de 1991.

Una curiosidad que se presentó con este documento fue que no estaba en el primer lugar del Acta final de la Ronda Uruguay, sino en el último sitio, pues se pretendía ocultarlo a la vista de los delegados de EE.UU., quienes se opusieron al Acuerdo hasta el último momento²⁶⁵. Otra incidencia del dicho documento fue que la OMC no se llamaba así, sino Organización Multilateral del Comercio, terminando de adquirir su actual nombre en el Acuerdo Final a solicitud de la administración estadounidense, que quería desvincularse del debate multilateralismo-unilateralismo por el posible daño a la Sección 301 de la Ley Arancelaria de 1974²⁶⁶.

Han pasado los años y durante la existencia del GATT desde 1947, éste procuró cumplir con sus objetivos fundacionales como: la mejora del nivel de vida, la realización del pleno empleo, la plena utilización de los recursos mundiales y el aumento de la producción y de los intercambios. Para ello utilizó como instrumentos de aplicación de la ventaja mutua en las concesiones, la reducción de los derechos de aduana y de otros obstáculos al comercio, y la eliminación de discriminaciones en materia de comercio internacional. Dichos instrumentos han quedado fijados en reglas consolidadas, como la cláusula de la nación más favorecida, el principio del trato nacional, la transparencia y la no discriminación. Cuarenta y seis años después se crea la OMC. Según CALDERERA SOLER, el propio Acuerdo de la OMC reconoce en su artículo XVI la vinculación entre el GATT 1947 y la OMC, al indicar que ésta se regiría por las decisiones,

²⁶⁵ SOLÍS, Leopoldo. Políticas comerciales internacionales. Colegio Nacional, México, 1995, pp. 203-206.

²⁶⁶WTO, The World Trade Organization: Trading into the futuro, WTO World Trade Organizations, Información and Media Relations Division, WTO, 1995, p. 4.

Bibliografía sobre la OMC: MANGAS MARTÍN, Araceli. “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, Capítulo XXII, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, undécima edición, p. 439-461, The World Trade Organization: Trading into the futuro, WTO, World Trade Organizations, Información and Media Relations Division, WTO, 1995; MONTAÑA MORA, M. “Las novedades reales tras la creación de la Organización Mundial del Comercio”. *Revista d’Afers Internacionals del CIDOB*, vol. 29-30 1995; CARDERERA SOLER, L. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín ICE Económico*, número extraordinario, 1994, p.11-22; SOLIS, Leopoldo. Políticas Comerciales Internacionales. El Colegio Nacional, México, 1995, pp. 203-206; ROSAS, María Cristina “Repaso de la política comercial estadounidense”. *Comercio Exterior*, marzo de 1996, N° 3, p. 245-254 y MALPICA DE LA MADRID, Luis. El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 27-31.

procedimientos y prácticas consuetudinarias del GATT de 1947. También se estableció que en la medida de lo posible, la Secretaría del GATT pasaría a ser la de la OMC²⁶⁷.

2.- Razones para la creación de la OMC

De acuerdo al reflejo de la situación internacional distinto a la época en la que se creó el GATT de la post guerra, con un orden económico mucho más interdependiente, donde el crecimiento de los intercambios afecta no sólo a las mercancías, sino a los servicios y en cuyo desarrollo tienen un papel importante las inversiones extranjeras, el derecho de establecimiento y la presencia comercial, el GATT había quedado desfasado. Por lo tanto, para esa mayor libertad sólo se podía aceptar si se respetaban unas reglas y disciplinas uniformes en materia de derechos de la propiedad intelectual y de prácticas desleales en el comercio, y eso era algo que el GATT ya no podía garantizar.

Lo anterior lo explican mejor OROZCO ALVARADO, OROZCO LÓPEZ Y ORTIZ ALVIS, al señalar como razones para la creación de la OMC las siguientes:

Efectos del progreso tecnológico. El progreso tecnológico fue la causa principal de los cambios estructurales que tuvieron lugar en la economía mundial en los años recientes. La revolución tecnológica en áreas como la microelectrónica, biotecnología, informática y comunicaciones ha tenido grandes repercusiones en la actividad económica de todos los países y en las relaciones comerciales internacionales²⁶⁸.

Aumento del intercambio mundial en el área de los servicios. Se han fortalecido los vínculos entre el comercio, tecnología, inversión y servicios. Esto explica por qué los países desarrollados y las empresas trasnacionales consideran a los servicios como un sector estratégico en las negociaciones en materia comercial, sobre todo en áreas como las comunicaciones, los transportes y las actividades financieras.

Las trasnacionales. La inversión extranjera directa y la universalización de la producción han provocado una tendencia de las grandes empresas a establecer sistemas

²⁶⁷ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 11.

²⁶⁸ OROZCO ALVARADO, Javier, OROZCO LÓPEZ, María Teresa y ORTIZ ALVIS, Olivia. Globalización e integración económica mundial, El Colegio de Jalisco y U de G. Jalisco, 1996, p. 28.

integrados de producción y comercialización. En consecuencia, las empresas transnacionales han tenido un mayor auge en los últimos años. Una parte creciente del comercio internacional en la presente década se realiza entre empresas o entre compañías conexas.

Impulso de los países en desarrollo al comercio mundial. Otro elemento que ha caracterizado la evolución del intercambio a principios de los años noventa, es el impulso que se da a los países en desarrollo para su inserción en el comercio mundial. Durante casi todo el periodo transcurrido desde 1945, las naciones industrializadas encabezaron los esfuerzos por abrir el comercio internacional. Sin embargo, en los últimos años, esas economías parecieron abandonar esa función y empezaron a imponer barreras no arancelarias e incluso restricciones cuantitativas a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo; éstos, por su parte, redoblaron esfuerzos para integrarse en la economía mundial y se convirtieron en los abanderados de la liberalización comercial.

Así pues, desde principios de los años ochenta, el intercambio del sudeste asiático fue muy dinámico; más recientemente, varias naciones de América Latina abrieron sus economías. Por tanto, a pesar de que los países desarrollados no abandonaron su lugar preponderante en el intercambio mundial, el resto se ha convertido en el motor del crecimiento de dicho intercambio durante la década de los años noventa, tanto por la dinámica de su comercio exterior como por el reducido crecimiento de las economías industrializadas.

Regionalismo económico y comercial. Una característica relevante del comercio internacional muy en auge desde la década de los años noventa, ha sido el resurgimiento del regionalismo económico y comercial; es decir, el renovado interés por suscribir acuerdos tendentes a integrar las economías nacionales en agrupaciones regionales permanentes, en torno a mercados comunes, uniones aduaneras o áreas de libre comercio.

Acuerdos y bloques como la Unión europea, el TLCAN, así como los acuerdos de libre comercio de América Latina: el Mercosur, el Grupo de los Tres (G-3) y otros acuerdos bilaterales surgen precisamente en momentos en que el propio GATT, acuerdo netamente multilateral, suma nuevos miembros y concluye las negociaciones de la Ronda Uruguay. En consecuencia, las normas multilaterales del GATT empiezan a debilitarse, ya que se enfrentan a un nuevo enfoque comercial mundial caracterizado por

un regionalismo creciente y por la firma de tratados bilaterales y de zonas de libre comercio. De esta manera, se crea un esquema comercial internacional diferente, en el cual ya no resulta tan válido acatar las normas multilaterales que dicta el GATT. Por ejemplo, ahora la cláusula de la nación más favorecida, que durante años sería la norma principal del GATT, con las nuevas condiciones mencionadas, parece muy difícil de obedecer²⁶⁹.

El artículo especial 301. Otro acontecimiento importante que afectó al sistema internacional de comercio fue la promulgación en EE.UU. de la Ley General de Comercio y Competencia de 1998. Las disposiciones que más atrajeron la atención fueron las del llamado “super artículo 301” o artículo especial 301. Este artículo proponía la aplicación de medidas de represalia contra los socios comerciales de Estados Unidos por prácticas que unilateralmente se calificasen de arbitrarias o discriminatorias, respecto a bienes, derechos y servicios estadounidenses²⁷⁰.

El artículo 301 influyó sin duda en el desarrollo de la Ronda Uruguay. De hecho, en la fase final, la mayoría de los participantes compartieron como su objetivo principal evitar que la legislación de 1998 de EE.UU. recibiera la legitimación multilateral en la ronda y que la capacidad de ese país para hacer funcional esa ley, sobre todo el artículo 301, quedara reducida al máximo por medio de las negociaciones²⁷¹.

Probablemente, el GATT empezaba a dar señales de agotamiento como modelo de gestión de esas relaciones económicas internacionales cada vez más amplias, a las vez que los fallos en su funcionamiento habían minado algo su credibilidad. Por ese motivo se convocó la Ronda Uruguay, cuyos objetivos básicos eran reforzar el sistema de reglas y disciplinas del comercio internacional, integrando aquellos sectores, como la agricultura y el textil, que habían quedado en una vía especial y mejorando el sistema de

²⁶⁹ OROZCO ALVARADO, Javier, OROZCO LÓPEZ, María Teresa y ORTIZ ALVIS, Olivia. Globalización e integración económica mundial, El Colegio de Jalisco y U de G. Jalisco, 1996, p. 29-30.

²⁷⁰ JACKSON, John H. “The world Trade Organization, dispute settlement, and codes of conduct” en The new GATT, implications for the United States”, The Brooking Institution, Washington DC, 1994, pp. 73-75.

²⁷¹ OROZCO ALVARADO, Javier, OROZCO LÓPEZ, María Teresa y ORTIZ ALVIS, Olivia. Globalización e integración económica mundial, El Colegio de Jalisco y U de G. Jalisco, 1996, pp. 31-32.

solución de diferencias, cuya capacidad sancionadora está en el origen de la fuerza del GATT²⁷².

Al enumerar otras razones complementarias a las anteriores, ASCHENTRUPP TOLEDO señala que el GATT se creó para regular la liberalización del comercio en la post guerra, con lo que no se quiere decir que éste estuviera libre por completo. Los países pudieron establecer, en el marco del GATT, medidas para proteger sus industrias de la creciente liberalización. Si bien con el tiempo el carácter incompleto del marco institucional del GATT se superó con medidas *ad-hoc*, la tarea de administrar los acuerdos derivados de la Ronda Uruguay difícilmente la podría realizar la organización, por la sencilla razón de que dicha ronda, a diferencia de la Kennedy y la Tokio, incluyó otros acuerdos además del de mercancías: el General sobre Comercio de servicios (GATS) y el de Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS), cuyas disposiciones difieren fundamentalmente de las aplicadas en el ámbito tradicional del GATT, que es el comercio de mercancías. En otras palabras, la estructura jurídica de este último era insuficiente para encarar las nuevas realidades del comercio internacional, ya que, por ejemplo, el comercio de servicios no sólo se refiere al movimiento internacional de mercancías, sino también a la presencia comercial de empresas, lo que da al GATS una dimensión en materia de inversiones que el Acuerdo General nunca tuvo²⁷³.

Un motivo más que explica la necesidad de contar con otra organización internacional para administrar los acuerdos de la Ronda Uruguay fue el carácter de las disputas comerciales de los últimos años de actuación del GATT. Las reglas multilaterales de comercio se debilitaron constantemente porque algunas potencias comerciales recurrieron al unilateralismo y suscribieron acuerdos bilaterales para resolver disputas comerciales, como los acuerdos voluntarios de reducción de exportaciones. Así, desde los años ochenta el unilateralismo y el bilateralismo erosionaron la vigencia de las

²⁷² CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 12.

Un análisis más amplio sobre las razones para la creación de la OMC, se puede ver en OYARZUN DE LA IGLESIA, Javier. “Objetivos y Resultados de la Ronda Uruguay de los principales bloques comerciales”, *Boletín Económico de ICE*, número 2518, del 14-20 de octubre de 1996, pp. 35-54.

²⁷³ Intervención del Director general del GATT en el Simposio Internacional de Saint Gallen, Suiza, “La OMC y el futuro del sistema multilateral de comercio”, Saint Gallen, 30 de mayo de 1994, GATT/1634, Ginebra, 1994.

reglas comerciales multilateralmente acordadas. En un acuerdo bilateral el país con mayor poder económico tiene casi siempre mayores ventajas en la negociación²⁷⁴.

PUEYO ABADÍA y DÍAZ MIER señalan al respecto que, por distintas razones y en concreto en referencia al tema de la competencia, los Estados Unidos realizaron grandes esfuerzos por hacer llegar su tradición anticartel a otros países (en concreto, Alemania y Japón que habían mantenido posiciones distintas respecto de la competencia). En frase de MARQUES, “para establecer un sistema comercial internacional eficaz sería preciso eliminar las barreras al comercio levantadas por empresas (monopolios)”. Aunque en EE.UU. se registraba una cierta tendencia, a que, al establecerse una organización internacional de comercio, las prácticas comerciales restrictivas de la competencia quedarían sometidas a un cierto control por parte de la misma²⁷⁵.

Otro aspecto que se resaltó fue que, si bien era cierto que se reconocía que las Partes Contratantes debían ser consideradas un órgano apropiado y competente para iniciar acciones en el terreno de las prácticas comerciales restrictivas, y como éstas afectaban al comercio internacional, no parecía realista recomendar, por aquel entonces, un acuerdo multilateral para el control de las prácticas restrictivas. Y aunque llegó aprobarse una recomendación para que los trabajos continuasen a base de consultas, sin embargo esa reanudación tendría lugar treinta años después²⁷⁶.

Por último, TORRENT MACAU afirmaba que las dos piezas esenciales del orden económico internacional seguían siendo las creadas en la inmediata post guerra: el GATT y el FMI, y este orden seguía estando falto de una pata: la relativa a los movimientos internacionales de capital y a las inversiones extranjeras directas. Por lo tanto, este autor se preguntaba ¿hasta qué punto ha modificado este panorama la

²⁷⁴ ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La OMC y los retos del intercambio multilateral”. *Comercio Exterior*, Vol. 45, número 11, noviembre, 1995, pp. 849-850.

²⁷⁵ PUEYO ABADÍA, Silvia y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. “Política comercial y política de competencia en el sistema comercial multilateral”, en *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, número 39, Vol. XVIII, tercer cuatrimestre, 2003, p. 6.

²⁷⁶ PUEYO ABADÍA, Silvia y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. “Política comercial y política de competencia en el sistema comercial multilateral”, en *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, número 39, Vol. XVIII, tercer cuatrimestre, 2003, p.7.

creación, en 1994, de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁷⁷. Una cuestión que se resolverá con el tiempo.

3.- Ventajas e inconvenientes para una OMC

Antes de la creación de la OMC, formalmente en la Reunión Ministerial de Marrakech, se suscitó un debate, tanto en los países participantes en la ronda como entre expertos en la materia, sobre cuál sería el verdadero papel de esa organización mundial en el sistema multilateral de comercio.

Inconvenientes. Los sectores proteccionistas y organizaciones no gubernamentales, preocupados por los efectos negativos de la liberalización del comercio en el ambiente, argumentaron que la OMC sería un instrumento más para servir a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados se dieron otras críticas de tipo proteccionistas como nacionalistas. Estas críticas provinieron de organizaciones no gubernamentales del Norte y del Sur, que, entre otras cosas, consideraron que no se debía haber aceptado la creación de ese organismo en la última fase de las negociaciones, porque el punto no estaba incluido en el mandato original de la Ronda Uruguay acordado en Punta del Este²⁷⁸.

Igualmente, se dijo que la OMC no sería transparente, abierta y responsable ante quienes están sujetos a sus reglas, pues sólo respondería a los intereses de las potencias comerciales, lo que significaba una falta de democracia en el organismo.

Los principales críticos consideraron que, al estar fuera del sistema de la Naciones Unidas, se convertiría, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en otra organización al servicio de los países más poderosos²⁷⁹.

²⁷⁷ TORRENT MACAU, Ramón. “La Organización Mundial del Comercio dentro del orden económico internacional. Una visión introductoria desde una perspectiva institucional”, en La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio, Universidad de Girona, Girona, 2001, pp. 25.

²⁷⁸ “NGO’s from north and south lunch camping against WTO”, Third World Network, s.f.

²⁷⁹ WTO, promoter of world trade or new instrument of oppression?” Third World Network, número 56-57, Malasia, enero de 1993.

Para RODRÍGUEZ MENDOZA, las críticas a la OMC fueron tan variadas como las organizaciones que las formulaban. En general, estas críticas pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las que se referían al supuesto déficit democrático de la OMC y la consideraban una entidad controlada por los poderosos, y las que veían la OMC como un organismo que limitaba las potestades reguladoras de los Estados, especialmente en asuntos como el medio ambiente y la salud pública.

En la primera categoría, se criticaba a la OMC como antidemocrática, pero con un enfoque distinto al anterior. Se decía que operaba en secreto, clandestinamente. Esto se ponía de manifiesto, según sus críticos, en la forma poco transparente como conducía sus operaciones, en el hecho de que la mayoría de sus miembros, los países en desarrollo, no intervenían adecuadamente en sus decisiones, y en la no participación de representantes de la sociedad civil en sus deliberaciones²⁸⁰.

Otra crítica incluida en la segunda categoría fue que la OMC no se preocupaba por el medio ambiente. Las consideraciones medioambientales eran secundarias para la OMC, cuya principal preocupación era la liberación del comercio. Las decisiones del mecanismo de solución de controversias de la OMC, en casos como el de las gasolinas reformuladas o el de los camarones y tortugas, tenderían a limitar la capacidad reguladora de los Estados en materia ambiental.

Se criticó también que la OMC era insensible a los temas de la salud. El acuerdo de la OMC relativo a la propiedad intelectual sólo se interesa en la protección a las grandes corporaciones vía su sistema de patentes. Los países de la OMC tienen su campo de acción limitado, pues estos acuerdos les imponen una camisa de fuerza en su capacidad para reaccionar ante problemas serios de salud pública. Esta situación es particularmente seria en países como los africanos, que sufren epidemias de malaria, tuberculosis y SIDA de grandes proporciones²⁸¹.

Ventajas. Una opinión contraria se presentaba en los análisis sobre los resultados de la Ronda Uruguay que coincidieron en que éstos constituían una solución de

²⁸⁰ RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel. “La sociedad civil y la OMC”, en en La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio, Universidad de Girona, Girona, 2001, p. 36.

²⁸¹ RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel. “La sociedad civil y la OMC”, en en La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio, Universidad de Girona, Girona, 2001, p. 37

compromiso global que marcaba el punto de partida para la construcción de un nuevo sistema multilateral de comercio²⁸².

Algunas respuestas que se dieron a las últimas críticas fueron que los representantes de los Estados miembros de la OMC eran sus gobiernos. La legitimidad de los gobiernos, se decía, se conquista a nivel nacional, no internacional. En cuanto al problema de la transparencia, era una constante preocupación de los países miembros de la OMC. Se afirmaba que se han hecho avances, pero aún falta mucho por hacer. La participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones debía garantizarse de manera más efectiva, pero en este área también se habían producido avances al respecto. La mejor manera de que las ONG influyan en la OMC es que lo hicieran a través de sus gobiernos.

En relación al medio ambiente, se decía que la preocupación fundamental de la OMC era el comercio. Al respecto se contestaba que ésa era su *raison d'être*. Pero ello no significaba que la OMC no se preocupara por los asuntos ambientales. La OMC cuenta con disposiciones que permiten a los países determinar con plena libertad el nivel de protección que estimen adecuado para evitar daños a las personas, las plantas y los animales (art. XX a) o para conservar sus recursos naturales (art. XX g). Lo que exige la OMC es que esas medidas no se apliquen de manera discriminatoria; por ejemplo, estableciendo requisitos más estrictos a los bienes importados que a los producidos localmente, o tratando productos de un país de manera preferencial con respecto a productos de otros países.

En cuanto al tema de la propiedad intelectual, se decía que estas críticas tenían poco fundamento. En relación al acuerdo TRIPS de la OMC, convenía referirse a la controversia jurídica en los tribunales sudafricanos. El acuerdo refleja un balance entre la necesidad de incentivos para investigar y desarrollar nuevos productos, y la necesidad de poner esos productos a disposición de los consumidores, tomando en cuenta sus

²⁸² “Resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay”, SP/RAF/DT número 1 Rev. 1, Caracas, marzo de 1994 y UNCTAD. “The Outcome of the Uruguay Round: an initial assesment”, Supporting papers to the TDR, Ginebra, 1994, p. 247.

necesidades particulares. Para esto, cuenta con mecanismos que permiten las licencias obligatorias, las importaciones paralelas y los precios diferenciados²⁸³.

La creación de la OMC sirvió también para garantizar que los resultados de la Ronda Uruguay se trataran como un todo único (*single undertaking*); por ende, el hecho de ser miembro de la OMC entraña la aceptación de todos los resultados de dicha ronda sin excepción. La aceptación del “todo único” por parte de los países participantes en las negociaciones permite consolidar una base jurídica firme para el sistema unilateral de comercio. La aplicación del paquete negociado como un “todo único” contribuye a corregir el problema fundamental de fragmentación que tuvo el GATT anterior a la Ronda Uruguay.

Es necesario señalar que algunos códigos y normas negociados en rondas como la Kennedy y la Tokio concluyeron con acuerdos que establecían nuevos derechos y obligaciones. Por ejemplo, las medidas antidumping, las subvenciones y las medidas compensatorias acordadas en la Ronda de Tokio que no fueron aceptadas por varios países porque eran obligatorias. De ahí que con el tiempo surgieran diferencias entre los países miembros del GATT en lo concerniente a su nivel de obligaciones. Así pues, la fórmula del “todo único” es sin duda un cambio radical en el desarrollo de las relaciones comerciales multilaterales²⁸⁴, ya que a través de la OMC no sólo se incorpora en un sistema integral la gran mayoría de los códigos de la Ronda de Tokio, sino también se logra la aplicación definitiva del GATT, lo que en general se traducirá en una aplicación más uniforme de los derechos y las obligaciones en el sistema multi-lateral del comercio.

La creación de la OMC cubrió también la necesidad de universalizar el GATT a raíz de la caída del comunismo en Europa del Este y en otras partes del planeta. La organización podría servir de instrumento para incluir a Rusia y a las nuevas repúblicas

²⁸³ RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel. “La sociedad civil y la OMC”, en en La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio, Universidad de Girona, Girona, 2001, pp. 36-37.

²⁸⁴ Intervención del Director general del GATT en el Simposio Internacional de Saint Gallen, Suiza, “La OMC y el futuro del sistema multilateral de comercio”, Saint Gallen, 30 de mayo de 1994, GATT/1634, Ginebra, 1994.

en el nuevo entorno del comercio internacional y acelerar así los cambios económicos y políticos de esa región²⁸⁵.

La principal preocupación de los legisladores de diversos países, pero en particular de las potencias comerciales, era si con el nuevo procedimiento de solución de controversias un país ya no podría bloquear las recomendaciones de los grupos especiales encargados de dirimir las disputas, práctica común en el sistema anterior del GATT. Éstos recibieron la siguiente respuesta: el sistema de solución de diferencias se basaba en el consenso para adoptar las recomendaciones, por lo que una de las partes podía rechazar las dictadas por los grupos especiales; en cambio, en el sistema establecido en la OMC todos los miembros renuncian a su derecho de bloquear las recomendaciones²⁸⁶.

Hay que tener presente que todos los nuevos acuerdos de la Ronda Uruguay se aplicarán en un sólo marco normativo dentro de la OMC, lo que entraña establecer el mismo conjunto de derechos y obligaciones para todos los países miembros y vincular todos esos derechos y obligaciones con las concesiones comerciales; es decir, se podrán tomar medidas de represalia cruzada (*cross retaliation*). Lo que significa que, en determinadas circunstancias, se retirarán las concesiones arancelarias en caso de incumplimiento del acuerdo sobre TRIPS.

Otro avance significativo de la OMC es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, que examinará periódicamente las políticas respectivas de los miembros de la nueva organización²⁸⁷.

²⁸⁵ OROZCO ALVARADO, Javier, OROZCO LÓPEZ, María Teresa y ORTIZ ALVIS, Olivia. Globalización e integración económica mundial, El Colegio de Jalisco y U de G. Jalisco, 1996, p. 33.

²⁸⁶ UNCTAD. “The Outcome of the Uruguay Round: an initial assesment”, Supporting papers to the TDR, Ginebra, 1994, p. 247.

Véase: JACKSON, John H. “The world Trade Organization, dispute settlement, and codes of conduct” en The new GATT, implications for the United States”, The Brooking Institution, Washington DC, 1994, pp. 69-91.

²⁸⁷ ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La OMC y los retos del intercambio multilateral”. *Comercio Exterior*, Vol. 45, número 11, noviembre, 1995, pp. 852-851. Sobre este tema, véase BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE, Subdirección General de Política Comercial con la CE y el GATT, “La Ronda Uruguay del GATT: un primer balance”, *Boletín Económico de ICE*, número 2396, del 27 de diciembre al 16 de enero de 1994, pp. 3591- 3598, especialmente las pp. 3591-3592

Por lo tanto, las normas de la OMC no significan una pérdida de soberanía de los países miembros. Su objetivo es lograr un comercio más libre, pero vinculado a las reglas contenidas en cada uno de los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay y que se encuentran anexos al acuerdo de establecimiento de la OMC²⁸⁸.

CALDERERA SOLER señala, entre otras ventajas, principalmente la necesidad de dotar a las nuevas disciplinas de una personalidad institucional, para que sus normas tuvieran mayor fuerza legal que en el GATT.

Otra que es muy parecida a algún aspecto antes señalado fue el disponer de un rango equivalente al de otras instituciones económicas multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y acoger en una sola institución la compleja red de acuerdos que se iban perfilando y que había administrar conjuntamente, dado que los compromisos de la Ronda Uruguay se asumían en su totalidad²⁸⁹.

Para concluir, se pudo comprobar que la mayoría de los argumentos a favor y en contra de la OMC estuvieron muy influidos por el desarrollo de la Ronda Uruguay²⁹⁰. De hecho, en una primera fase su creación estuvo muy vinculada al resultado de esta negociación e incluso se pensó que sería objeto de una discusión posterior, firmada ya el acta final.

4.- Objetivos de la OMC

Los objetivos que tiene establecidos la Organización Mundial del Comercio podríamos clasificarlos como generales y específicos. Los primeros se denominan así porque son aspiraciones de tipo humana universal. Es decir, son aquellas metas que la raza humana como tal pretende alcanzar para su bienestar a través de la OMC. Y los

²⁸⁸ Para estudio de los aspectos positivos que aporta la OMC, véase JACKSON, John H. “The world Trade Organization, dispute settlement, and codes of conduct” en *The new GATT*, implications for the United States”, The Brooking Institution, Washington DC, 1994, pp. 66-69 y DÍAZ MIER, Miguel Ángel y ÁVILA, Antonio María. “La OMC, un año después”, *Boletín Económico de ICE*, número 2463, del 10-16 de julio de 1995, p. 41.

²⁸⁹ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 12.

²⁹⁰ Un estudio más amplio de estos argumentos se puede ver en DÍAZ MIER, Miguel Ángel y ÁVILA, Antonio María. “La OMC, un año después”, *Boletín Económico de ICE*, número 2463, del 10-16 de julio de 1995, pp. 31-34.

específicos, se puede decir que son los medios a través de los cuales se busca lograr los primeros. Son los mecanismo o cauces para llegar a ese fin último del género humano.

Los objetivos generales de la OMC se encuentran establecidos de forma general en el Preámbulo, que es casi una copia literal del GATT de 1947. Entre estos encontramos los siguientes:

Contribuir a elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo y el constante aumento de los ingresos reales, acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios. Esta última parte, que se refiere a la producción y al comercio de bienes y servicios, es una de las novedades de la Ronda Uruguay. Lo demás es igual al GATT de 1947.

La utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible, protegiendo el medio ambiente e incrementando los medios para hacerlo, de acuerdo con las necesidades e interés de los distintos niveles de vida. Esta parte también es nueva.

Realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento de comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. Esto supone un impulso al trato preferente con estos países.

Desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el GATT, los resultados de los anteriores esfuerzos y de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. En lugar del sistema GATT a la carta, se trata de uno integral; o sea, para ser miembro inicial de la OMC se necesita ser miembro del GATT de 1947, del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales²⁹¹. Una prueba de la integridad del sistema que se propuso es que no se pudieran realizar reservas a las disposiciones de la OMC²⁹².

²⁹¹ Ver artículo IX del Acuerdo de la OMC.

²⁹² Ésta es una de las innovaciones más radicales del Acuerdo de la OMC para un sector de la doctrina, con el que se persigue la erosión del sistema, como le sucedió al GATT en las últimas décadas. PETERS-MANN, E. U. “The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT. Dispute Settlement System since 1948”, en *Common Market Law Review*, Vol. 31, 1994, p. 1161. Además, véase a ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La OMC y los retos del intercambio multilateral”. *Comercio Exterior*, noviembre, 1995, Vol. 45, número 11, pp. 847-856.

HOEKMAN y KOSTECKI señalan que un acuerdo recíproco y de ventajas mutuas abarcaría una sustancial reducción de aranceles y otras barreras al comercio, así como también la eliminación del trato discriminatorio en el comercio internacional, lo cual contribuirá a la realización de esos objetivos²⁹³.

Según PATIÑO MANFFER, es notable que, después de 46 años, los objetivos de la comunidad internacional en materia de comercio mundial casi no hayan sufrido cambios. De esta manera, los miembros de la OMC reiteran en el Preámbulo del Acuerdo Constitutivo los objetivos que se enunciaron en 1947 al suscribirse el GATT y apenas enriquecen su declaración incluyendo algunos conceptos novedosos²⁹⁴. El aspecto positivo que vemos en esta reiteración de los objetivos es que se siguen manteniendo como metas centrales para la satisfacción de esas principales necesidades de la sociedad internacional, pero el punto negativo que también observamos es que, en más de 46 años de existencia del GATT (casi medio siglo), poco se ha logrado en cuanto a esas metas, por no decir casi nada; al contrario, se agravan los problemas de esta naturaleza en unas partes del mundo más que en otras²⁹⁵.

En cuanto a *los objetivos específicos que tiene establecidos la OMC*, según CASTILLO URRUTIA, son los siguientes:

- Crear una organización supranacional que administre y reglamente la normativa multilateral que rige este sector de la actividad humana²⁹⁶.
- Dar un mejor y mayor acceso a los mercados, o sea, evitar las restricciones proteccionistas de las importaciones.

²⁹³ HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, pp. 12-13.

²⁹⁴ PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, p. 742.

²⁹⁵ Estos autores señalan como objetivos principales de la OMC: primero, en tanto que como cuadro institucional común, vocación global, gestión de un nuevo sistema comercial multilateral y jerarquía de las fuentes del derecho aplicable. Segundo, ser recinto único de las negociaciones comerciales multilaterales, y tercero, en tanto que institución encargada de la gestión del sistema comercial, tener una misión general de gestión y de las misiones específicas de administración. (CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 64 y 65.)

²⁹⁶ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 65.

- Someter a disciplina el comercio desleal respecto a las exportaciones, evitando el crecimiento artificial y desmedido de exportaciones no competitivas o de mercancías falsificadas.
- Dar oportunidad de que los operadores comerciales puedan trabajar con mayor posibilidad de predicción de las normas que reglamentan problemas que afectan a sus actividades.
- Abarcar y disciplinar todo el comercio internacional, incluyendo productos antes excluidos (agropecuarios y textiles), así como introduciendo las disciplinas que reglamentan el comercio de invisibles (GATS).
- Ser un organismo y una normativa de vocación universal con 118 miembros iniciales previstos frente a las 23 Partes Contratantes iniciales del GATT.
- Establecer un procedimiento de solución de diferencias que garantice la exigibilidad de obtener el reconocimiento de los derechos negociados y del cumplimiento de las obligaciones asumidas²⁹⁷.

Los objetivos antes citados se lograrán a través de la celebración de acuerdos encaminados a obtener esa reducción sustancial de los aranceles y otros obstáculos al comercio y el trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales. El Preámbulo también habla de preservar los principios fundamentales que informan el sistema multilateral, o sea el GATT de 1994. Por otra parte, lo que se quiso lograr con los objetivos de la OMC fue coincidir en lo básico del GATT de 1947 y constituir una institución sin grandes pretensiones, jugando un papel de soporte institucional del sistema GATT, evolucionando hacia objetivos mas ambiciosos.

²⁹⁷ Estos son los compromisos alcanzados en el seno de la Ronda Uruguay por lo que se refiere a los objetivos que tendría la OMC. (CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio. “Del GATT a la OMC”, *Boletín ICE Económico*, número extraordinario, de 1994, pp. 7-8). Véase también ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, Crisa, Madrid, 1994, pp. 13-14.

5.- Los principios de la OMC y sus limitaciones

De conformidad con su Preámbulo, el objeto del Acuerdo General es la reducción de las tarifas aduaneras y otras barreras comerciales, así como la eliminación de los tratamientos discriminatorios en el comercio internacional. Para la consecución de tal finalidad el Acuerdo establece una serie de reglas, que se pueden agrupar, de forma general, en los tres grupos siguientes: trato de la nación más favorecida, reducción de aranceles, y eliminación de barreras arancelarias, aunque algunos autores añaden alguno más. Por otro lado, es necesario aseverar que a estos principios le viene aparejada algunas limitaciones, que normalmente se denominan, excepciones.

A.- Principios de la OMC

Los principios básicos en que se inspira la OMC y la normativa en ella incluida son:

Transparencia. La obligación de transparencia en relación con las normas internas referentes a la producción y comercialización de mercancías y de servicios. La obligación de transparencia se ha extendido a los diversos ámbitos del sistema jurídico de la OMC, porque, como señala JACKSON, el secreto de las normas comerciales constituye, por sí mismo, un obstáculo no arancelario, siendo, por ello, los países reticentes a la transmisión de información sobre sus reglamentaciones y prácticas comerciales²⁹⁸. El artículo X del GATT de 1994, completado por decisiones posteriores, y el artículo del GATS son los preceptos básicos en materia de transparencia. Este deber de transparencia se traduce, básicamente, en la obligación de los Estados de publicar todas sus medidas legales, reglamentarias y administrativas referentes a la producción y

²⁹⁸ JACKSON, J. H. World trade and the law of GATT: A legal analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade, Charlottesville, 1969, p. 462 citado por LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 13ª edición, 2002, p. 628.

comercialización y servicios, así como en la obligación de comunicarlas a los órganos competentes de la OMC²⁹⁹.

Desde el punto de vista de la OMC, la transparencia significa que todo debe publicarse, en gran medida notificarse y, si se exige por otro miembro, deben explicarse las medidas y normas. Así, por ejemplo, al final de cada negociación, los participantes depositan las listas recapitulando las ofertas hechas en materia comercial. Inicialmente, il ne agissait que los derechos de aduana reducidos o consolidados y las barreras no arancelarias están tratados por acuerdos diferentes. Con la inclusión de los servicios en el sistema OMC, las ofertas (y luego las listas de concesiones) concernientes a los desmantelamientos de las barreras existentes en ese sector son todas de naturaleza no aduanera.

Es importante destacar que las listas de concesiones no son formalmente las de los actos unilaterales de las Partes Contratantes. Aquéllas son, en efecto, anexas al Acuerdo General, parte integrante del mismo. El artículo II del Acuerdo General lleva al régimen jurídico de las listas de concesiones a unir y precisar las obligaciones de los participantes en la materia. La idea general es que las concesiones vengán a ser respetadas y protegidas, de forma que ofrezcan seguridad jurídica a los operadores del comercio internacional.

Por otro lado, las concesiones arancelarias están protegidas contra los cambios que puedan incidir en ellas cuando los gobiernos estén tentados a adoptar, por ejemplo, bajo las formas de nuevos métodos, la determinación del valor en aduana o de clasificación de los productos. También, las concesiones comerciales insertadas en las listas están igualmente protegidas bajo el plan del procedimiento y a la vez por la posibilidad de recurrir a un mecanismo de solución de diferencias, en donde los rudimentos se encontrarían con el artículo XXIII del GATT considerablemente reforzado en el seno de la OMC, y por la reapertura de las negociaciones comerciales³⁰⁰.

²⁹⁹ LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, Decimotercera edición, 2002, p. 628-629.

³⁰⁰ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, pp. 103-104.

No discriminación. Este principio de no discriminación tiene dos dimensiones: la cláusula de la nación más favorecida y la de trato nacional. Sobre la segunda, hablamos más adelante, y sobre la primera sólo diremos que ésta exige que, en la frontera, los productos fabricados por los otros países miembros sean tratados no menos favorablemente que los bienes originarios de cualquier otro país. De este modo, si el mejor trato ofrecido a un productor, es la aplicación a un producto específico de un arancel de por ejemplo, del 5 por ciento, entonces la misma tasa deberá ser aplicada inmediatamente e incondicionalmente a los bienes importados y originarios de todos los miembros de la OMC. Lo anterior fue debido al pequeño grupo de la Partes Contratantes originarias del GATT, con lo cual, la amplia intención de la CNM fue la del mejor trato ofrecido a cualquier país, inclusive a los países no miembros del GATT. Lo mismo se aplica para los servicios (GATS).

Un gobierno puede discriminar los bienes nacionales en favor de los productos extranjeros si así lo desea, pero el aspecto central de la CNM es que se deberá de dar el mismo trato a todos los productos extranjeros. No menos favorable, no significa idéntico trato, ya que, en muchos casos, simplemente no es posible tratar los bienes nacionales y extranjeros con la misma política. Por ejemplo, si en la práctica nacional se grava la producción, un gobierno no puede imponer el mismo impuesto a los productores extranjeros. Esto constriñe a gravar los productos extranjeros que entren al país. Aquí el tema es la equivalencia³⁰¹.

La no discriminación entre miembros permite la multilateralización de los derechos adquiridos y deberes asumidos. La única excepción a este principio son los acuerdos plurilaterales (lácteos, carne, aviación civil y compras públicas), que sólo crean obligaciones entre los firmantes. Según MANGAS MARTÍN, por el hecho de ser Partes Contratantes, éstas se conceden la cláusula de la nación más favorecida con un alcance multilateral, incondicional y automático. Este principio tiene otras excepciones y se aplican cuando se trata de los miembros integrantes de la zonas de libre comercio o uniones aduaneras o acceso preferencial a países desarrollados³⁰².

³⁰¹ HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, p. 26.

³⁰² FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, p. 119.

La no discriminación es uno de los pilares del GATT. Según CARRILLO SALCEDO, su inclusión en el GATT, se ha afirmado con razón, supuso un poderoso factor de unificación económica y jurídica³⁰³. Tiene tanta importancia, que integra el primer artículo del GATT, que regula el comercio de mercancías, aunque el principio de la NMF también es prioritario en el GATS (art. II) y el TRIPS (art. 4), aunque en cada acuerdo este principio se aborda de manera ligeramente diferente³⁰⁴. La no discriminación a través de la cobertura de los productos extranjeros es importante, según HOEKMAN y KOSTECKI, por dos razones: la eficiencia económica, ya que a pesar de que las barreras comerciales son instrumentos ineficientes, si las políticas no discriminan entre productores extranjeros, importadores y consumidores continuaría teniendo incentivo usar el bajo costo del exportador extranjero. Y la segunda es proveer a los países pequeños con una garantía para que los países grandes no puedan explotar poder de mercado con el incremento de aranceles contra ellos cuando los tiempos son malos y las industrias nacionales reclaman protección, o alternativamente, dan a ciertos países un trato preferencial quizás por razones de política exterior³⁰⁵.

Trato nacional. El trato nacional dispone que, una vez importada una mercancía o un servicio, no puede discriminarse entre producto nacional y producto importado. La concesión de trato igual en materia de tributación y de reglamentaciones interiores a las importaciones es para que no se les dé un trato diferente en materia de impuestos o gravámenes interiores distinto al los productos nacionales similares. Esta cláusula de trato nacional acompaña generalmente a la cláusula de nación más favorecida y su objetivo es garantizar y reforzar el trato igual entre las Partes Contratantes. De este modo, los productos extranjeros, una vez importados legalmente, circulan libremente en las mismas condiciones de competencia que los nacionales³⁰⁶.

³⁰³ CARRILLO SALCEDO, J. A., prólogo al libro de J. M. Ballesteros González. Comercio Internacional, p. xvi en FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos, Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, p. 119.

³⁰⁴ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos, Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, p. 119.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli. “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, Capítulo XXII, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, 11ª edición, pp. 443-444.

Para FERNÁNDEZ ROZAS, las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir ese trato igualitario, al menos después de que las mercancías hayan entrado en el mercado, y, agrega, lo mismo se aplica a los servicios extranjeros y a los nacionales, y a las marcas de fábrica o de comercio, el derecho de autor y las patentes extranjeras y nacionales. Este principio también figura en los tres principales Acuerdos de la OMC (art. III del GATT, art. XVII del GATS y art. 3 del TRIPS), aunque también en este caso el principio se aborda en cada uno de ellos de manera ligeramente diferente. El trato nacional sólo se aplica una vez que el producto, servicio o la obra de la propiedad intelectual ha entrado en el mercado. Por lo tanto, la aplicación de los derechos de aduanas a las importaciones no constituye una trasgresión del trato nacional, aunque los productos fabricados en el país no sean sometidos a un impuesto equivalente. Desde luego, la reducción de los obstáculos al comercio, como los derechos de aduana y otros, es uno de los medios más evidentes de alentar el trato nacional³⁰⁷.

En el ámbito de los servicios, significa que, una vez se haya autorizado a una empresa extranjera a suministrar un servicio en un país, no deberán hacerse discriminaciones entre la empresa extranjera y las nacionales. De acuerdo al GATS, un país sólo tiene que aplicar este principio cuando se haya obligado a ello con un compromiso específico de otorgar a los proveedores extranjeros acceso a su mercado de servicios, y puede no aplicar ese trato en aquellos sectores en los que no se haya obligado; incluso aun cuando lo haya hecho de acuerdo al GATS, puede aplicarlo con ciertas limitaciones, las que son previstas en el GATS.

El principio de trato nacional ha sido invocado a menudo en los casos de solución de diferencias presentados en el GATT. Este principio es una regla de gran alcance. La obligación de solicitar o no un compromiso de arancel específico fue hecho y cubre las políticas arancelarias y no arancelarias: todas las políticas deberán ser aplicadas en un aspecto no discriminatorio tanto a los productos nacionales como a los extranjeros. Es irrelevante que, con la extensión de esta política, un exportador vaya a la quiebra; el tema central es la discriminación³⁰⁸.

³⁰⁷ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, pp. 120-121.

³⁰⁸ HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, p. 27.

Para CARREAU, la igualdad de trato entre las Partes Contratantes constituye una de las reglas básicas del derecho comercial internacional material puesta en el Acuerdo General. En el GATT aparece como una reacción saludable en contra de numerosas técnicas comerciales discriminatorias en vigor y en boga durante el periodo de entre guerras. Es necesario preguntar si todo el sistema de la OMC está fundamentado en la igualdad de trato entre los países miembros. Lo anterior se verifica concretamente en materia de generalización de concesiones negociadas en el seno del GATT y bajo los mismos auspicio de la OMC. En efecto, las concesiones comerciales ofrecidas por los participantes en las negociaciones e insertadas en las listas son automáticamente extendidas a todos los otros participantes en aplicación de la cláusula de la nación más favorecida de tipo incondicional (art. II, 1). Con la generalización automática e incondicional de las concesiones comerciales negociadas (o renegociadas), se asegura la ausencia de mantener la discriminación entre las Partes Contratantes.

Un fenómeno que apareció en el GATT y que con la creación de la OMC se eliminó, fue el *free rider* (el que viaja gratis). Así, por ejemplo, un Estado miembro de la OMC beneficiándose automáticamente de todas las concesiones comerciales negociadas en su seno o en sus auspicios podría estar tentado a no presentar de su parte más que ofertas limitadas. La falta de generosidad o de abertura podría ciertamente acarrear un riesgo de bloqueo de las negociaciones comerciales y entonces los miembros retirarían en las mismas negociaciones sus ofertas en nombre de una ausencia de reciprocidad o de ventajas mutuas; y otro riesgo que se presenta es querer que las ofertas se alineen con la más baja de entre ellas (las suyas), entonces la liberalización comercial se encontraría reducida al más pequeño común denominador. Al final, la posibilidad sería que las negociaciones continuarán y con el resultado de un nivel elevado de liberalización, no beneficiándose automáticamente ese Estado por resistirse a abrir sus fronteras: ese Estado recibiría el boicot en sus ofertas, las cuales son en evidencia injustas.

El remedio a esta situación es simple: sería pasar al régimen de la cláusula de la nación más favorecida de tipo condicional; es decir, de naturaleza recíproca. El fenómeno de *free rider* sería eliminado: un miembro de la OMC no podría beneficiarse de

las concesiones comerciales ofrecidas por las otras, si él mismo no ha hecho las concesiones equivalentes³⁰⁹.

Solución pacífica de las disputas. La solución pacífica de posibles disputas, mediante un sistema que permite alcanzar un acuerdo entre ambos contendientes, o en el peor de los casos, reducir en el mismo nivel las obligaciones asumidas mutuamente entre ellos (si hubiera sido totalmente imposible llegar al acuerdo negociado, que es la fórmula prevista como generalmente aplicable), ha evolucionado. Así, el aspecto destacable en esta consideración jurídica es el fortalecimiento de la OMC como foro de solución de diferencias. A través de las reformas importantes que se hicieron al mecanismo de solución de diferencias del GATT y su extensión a otros órdenes acentúa su carácter de tribunal para solucionar los conflictos comerciales desde perspectivas estrictamente jurídicas³¹⁰. También, desde esta perspectiva, se reforzó el principio de seguridad, ya que se evitan las salidas “cruentas” que suponen las guerras comerciales. Se acentuó, en consecuencia, la preeminencia del orden internacional³¹¹.

En consonancia con lo anterior, cabe destacar que la terminación de la Ronda Uruguay, supuso una muestra de la superioridad del orden jurídico internacional comercial sobre los ordenamientos nacionales. Este orden constituye un criterio de validez, prácticamente el último y el más importante, para las normas nacionales que habrán, inevitablemente, de adaptarse a los principios y criterios mínimos contenidos en los acuerdos (desde valor en aduana a licencia) para lograr la homogeneidad mínima que el comercio internacional requiere. En este sentido, cabe destacar el compromiso global que obligó a los distintos países miembros a adecuar sus legislaciones comerciales a los principios pactados, sin posibilidades de excepción. La OMC, en su artículo

³⁰⁹ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, pp. 102-103. Sobre este fenómeno, véanse las pp. 55-56 de los mismos autores.

³¹⁰ Sobre el procedimiento de solución de controversias en la OMC, véase FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, pp. 135-138, LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 13ª edición, 2002, pp. 631-634, y COLLINS, Susan M. Y BOSWORTH, Barry. The new GATT: implications for the United States, The Brookings Institution, Washington, DC, 1994, pp. 4-5..

³¹¹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 98.

XVI, recoge este principio de conformidad de las normas nacionales, legislativas y administrativas a las internacionales.

Trato especial a los países en desarrollo. El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y dentro de los mismos, un trato de mayor preferencia para los países menos adelantados. El estatus especial de los países en vías de desarrollo en el GATT continuará disfrutando de reconocimiento en la OMC. El Preámbulo del acuerdo que establece la OMC dice que hay una necesidad de esfuerzos positivos dirigidos a asegurar que los países en vías de desarrollo, y de entre ellos, especialmente los menos avanzados, se aseguren una participación en el crecimiento del comercio internacional en proporción a las necesidades de su desarrollo económico. Además, la mayoría de los acuerdos contienen previsiones para estos países que a menudo constan de periodos de transición más largos para la total aplicación de la mayor parte de los compromisos y de varias excepciones a algunos de esos compromisos, además de unas previsiones sobre asistencia técnica a estos países con el fin de ayudarles a asumir sus obligaciones y a que saquen provecho de forma más eficaz de los beneficios del sistema del comercio multilateral³¹².

Existe consenso en limitar el acceso al principio de reciprocidad en función del nivel de desarrollo de los Estados. Por tanto, la reciprocidad no opera más que en las negociaciones entre iguales y el principio inverso de no reciprocidad rige manteniendo las negociaciones con los países en desarrollo. Cuando se habla de reciprocidad como principio que rige las negociaciones entre países de igual desarrollo, se afirma que tanto el GATT como la OMC fundan la reciprocidad como principio central de todas las negociaciones comerciales tanto en su sede como en reuniones bajo sus auspicios. Por ejemplo, la actividad de las rondas de negociaciones multilaterales o en las negociaciones plurilaterales o incluso en las renegociaciones puntuales del comité de modificación de concesiones iniciales. Lo anterior está establecido en el Preámbulo, así como en los artículos XXVIII (2) y XXVIII bis (1) del Acuerdo General de 1947, que se

³¹² SEADE, Jesús y ENDERS, Alice. “Ronda Uruguay y Países en vías de desarrollo”, *Boletín Económico de ICE*, número 734, octubre de 1994, p. 29.

reprodujo exactamente en el GATT de 1994 y en el Preámbulo del acuerdo constitutivo de la OMC³¹³.

Un cierto número de Partes Contratantes del GATT en vías de desarrollo, comenzando por la India, criticaron el rol general que jugaba el concepto de reciprocidad en las negociaciones comerciales. Para ellas, la reciprocidad se habría de aplicar entre países de nivel de desarrollo comparable. Que los países desarrollados exigieran a los países en desarrollo la reciprocidad de las concesiones comerciales, era particularmente injusto, ya que los penalizaría y su situación de pobreza aumentaría matemáticamente, así como el peso relativo de sus compromisos.

Los países del Tercer Mundo Partes Contratantes del GATT vieron con satisfacción la adopción al Acuerdo General de 1966 de la Parte IV llevando el encabezado “el comercio y el desarrollo”. El artículo XXXVI (8) contiene un nuevo principio de no reciprocidad en los informes comerciales Norte/Sur que dispone: las Partes Contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en las negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las Partes Contratantes poco desarrolladas³¹⁴.

Cabe agregar, además, la Decisión del GATT de 1979 sobre el “tratamiento preferencial y más favorable, la reciprocidad y la participación más plena de los países en desarrollo”, también conocida como la cláusula de habilitación, que incluye las normas y disciplinas para los acuerdos preferenciales entre los países en desarrollo, al fijar que estos últimos pueden establecer acuerdos preferenciales regionales o globales para la reducción o la eliminación mutua de los aranceles y, de acuerdo con los criterios y condiciones que puedan estipular los miembros de la OMC, para la reducción o la

³¹³ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1998, cuarta edición, p. 99

³¹⁴ CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 4ª edición, p. 100.

Sobre este aspecto, véase GRANELL, Francesc. “La novena sesión de la UNCTAD”, *Boletín Económico de ICE*, número 2505, del 17-23 de junio de 1996, pp. 9-13, GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel. “Los países desarrollados y los menos desarrollados en el nuevo orden internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2495, del 25-31 de marzo de 1996, pp. 41-50, FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, pp. 12-134 y HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, pp. 27-30.

eliminación mutua de las medidas no arancelarias³¹⁵. Obviamente, estas actuaciones no estuvieron exentas de críticas que se lanzaron tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados³¹⁶.

Cooperación. Ahora existe la cooperación expresada mediante el concurso para rectificar y actualizar la normativa existente o crear nuevas disciplinas si fueran necesarias. Por otra parte, la OMC es el resultado de la necesaria cooperación internacional, que está en la base de un mundo cada vez más interdependiente. Para lograr esa coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, cooperará con el FMI y el BIRD y sus órganos conexos (art. II.5). En este sentido, la OMC es una digna heredera de la *non nata (non grata)* OIC que creaba la Carta de La Habana y que, empleando el símil conocido, iba a ser la tercera pata de ese trípode institucional que habían planificado los negociadores anglosajones para el mundo de la posguerra. Ese mecanismo de cooperación se ve reforzado como muestra de la importancia y progresión creciente del fenómeno de organismos internacionales que vertebran la sociedad internacional.

Así, el artículo V establece que el Consejo General concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. En esta categoría, podemos incluir parte de la UNCTAD, la OCDE, la OMPI en cuestiones de propiedad intelectual, etc. Incluso hay un reconocimiento de la importancia de las organizaciones no gubernamentales (tales como la CCI, por ejemplo) al permitir que el Consejo General pueda adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas³¹⁷.

En suma, el elemento a destacar dentro de la OMC es su posibilidad de cooperación con otros organismos. Su justificación es evidente: en las actuales situaciones económicas no cabe ignorar las interrelaciones de los diversos órganos internacionales especializados. Los mecanismos institucionales de los órganos monetarios y financieros

³¹⁵ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, p. 131.

³¹⁶ Véase FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, pp. 132-134.

³¹⁷ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 93.

citados poseían, sin duda, un nivel mayor que el correspondiente al de simple acuerdo provisional del GATT. En el nuevo orden, la búsqueda de acciones coherentes entre instituciones de nivel similar puede contribuir a la mejora del clima económico en general. Se había dicho que con la OMC se cerraba el sistema de Bretton Woods cuyo cincuentenario se cumplió precisamente en 1994, pero, al contrario de esta opinión, el alcance de la construcción comercial ideada en 1994 era más amplio³¹⁸.

Por otra parte, LIÑAN NOGUERAS considera la protección aduanera y el *least trade-distorting regulation* como dos principios más³¹⁹. En cuanto al primero dice, que este principio supone que los Estados miembros de la OMC únicamente pueden utilizar los derechos de aduana para proteger su producción, estando prohibido el empleo de cualquier tipo de obstáculos no arancelarios. Este principio, que se establece porque los derechos de aduana son la restricción comercial más transparente, se deduce a *contrario sensu* del apartado 1 del artículo XI del GATT de 1994, según el cual “ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá, aparte de los derechos de aduana, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante (...)”. Como los derechos de aduana son el único obstáculo tolerado, el GATT dispone de un mecanismo para reducir progresivamente su cuantía. Se trata de la celebración de negociaciones multilaterales y de la consolidación de las reducciones acordadas del nivel de los derechos de aduana mediante su consignación en listas y su anexión al texto del GATT, de conformidad con el artículo II de este tratado³²⁰.

En cuanto al segundo, éstas son las obligaciones de los Estados de utilizar sus competencias soberanas en materia económica afectando lo menos posible al comercio internacional. En diversos preceptos del GATT de 1994 y del GATS, así como de otros acuerdos del sistema jurídico de la OMC, se reconoce el principio de la soberanía económica de los Estados miembros para regular en su territorio la producción y

³¹⁸ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p.96.

³¹⁹ Autores como HOEKMAN y KOSTECKI consideran el acceso a mercados y limpia competencia (fair competition) como otros principios de la OMC. (HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, pp. 30-32).

³²⁰ LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, Decimotercera edición, 2002, p. 625

comercialización de mercancías y servicios. La cláusula de la NMF y el trato nacional impiden que los Estados utilicen dicha competencia de forma discriminatoria. Sin embargo, la adopción de reglamentaciones neutras y no proteccionistas, relativas a la producción y comercialización de mercancías y servicios, genera también importantes obstáculos al comercio internacional. Este principio no se recoge en el GATT de 1994, pero sí aparece en el artículo VI del GATS y en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Su objetivo es limitar los obstáculos al comercio generados por las medidas neutras y no proteccionistas de los Estados, por lo que constituye un complemento al principio de no discriminación. Entre las técnicas jurídicas idóneas para la aplicación de este principio, destacan la armonización de las reglamentaciones nacionales divergentes y el reconocimiento mutuo, previstos en el artículo VII del GATS, aunque con notables limitaciones³²¹.

ROCA AYMAR reduce todos estos principios a sólo dos al decir que los ejes sobre los que gira el GATT desde su origen son: la cláusula de la nación más favorecida o principio de no discriminación, que se traduce en la ampliación a todos sus miembros de manera automática, de las ventajas comerciales que se conceden a cualquiera de ellos, y el principio de la compensación o derecho compensatorio, que es un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de un producto. Suelen consistir en compensaciones equivalentes al perjuicio sufrido³²².

Por último, PATIÑO MANFFER señalaba que a través de la celebración de acuerdos en la OMC se alcanzarán los principios antes señalados y agrega que sería mediante el desarrollo de un sistema multilateral integrado más viable y duradero que

³²¹LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 13ª edición, 2002, p. 628.

En la edición de 1999, este autor sintetizaba los principios de la OMC en el principio básico de la igualdad de trato, que desglosa con un triple alcance; en realidad, se trata de un cuádruple alcance: trato de nación más favorecida, trato nacional, reducción general y progresiva de los aranceles y eliminación de restricciones cuantitativas. (MANGAS MARTÍN, Araceli. “Otras organizaciones internacionales de carácter universal (II): La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, Capítulo XXII, en DÍEZ DE VELASCO, Manuel. Las organizaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 11ª edición, p. 443-444.)

³²²ROCA AYMAR, José Luis. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales, Crisa, Madrid, 1994, p. 14.

abarcará todo el sistema del GATT 1947, los resultados de anteriores esfuerzos y los resultados de la Ronda Uruguay³²³.

Para concluir, hay que indicar que la OMC, como hemos visto, asume en su integridad el complejo sistema GATT hasta ahora descrito por lo que, en la práctica, puede decirse que el análisis relativo al Acuerdo General sigue siendo vigente, lógicamente con las adaptaciones y reflexiones que se derivan de nueva característica de la organización internacional creada.

B.- Excepciones

De acuerdo a la sensibilidad política y dada la complejidad del comercio internacional, la aplicación de los principios liberalizadores del sistema jurídico de la OMC es flexible. Esto es lo que deriva de las diversas excepciones, derogaciones y cláusulas de salvaguardia que forman parte del sistema de la OMC. Por otro lado, la utilización de estos mecanismos es habitual en los tratados que establecen un modelo de cooperación e integración económica que presume una liberalización de las fronteras económica de los participantes.

De acuerdo con LIÑAN NOGUERAS, las excepciones, salvaguardias y derogaciones más importantes son:

La cláusula de salvaguardia general (art. XIX del GATT de 1994 y art. X del GATS). Esta cláusula se utiliza cuando se produce una situación de desorganización del mercado que amenaza con causar un perjuicio grave a los productores nacionales de un producto o un servicio similar al importado o que haga competencia a éstos. Con el objeto de impedir la utilización abusiva de esta cláusula, se adoptó en la Ronda Uruguay el Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece un procedimiento para la adopción de la medida de la salvaguardia y un procedimiento de control multilateral por parte de los órganos de la OMC. Además, el Acuerdo establece que las medidas de salvaguardia se aplicarán de forma no discriminatoria y prohíbe la utilización de determinado tipo de

³²³ PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, p. 742.

medidas, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones o los acuerdos de comercialización ordenada.

Excepciones generales. (art. XX del GATT de 1994 y art. XIV del GATS) y *excepción relativa a la seguridad nacional* (art. XXI del GATT de 1994 y art. XIV bis del GATS). El artículo XX del GATT en su letra a), b) y d) contiene las excepciones generales que permite a los Estados adoptar medidas contrarias a los principios liberalizadores del sistema jurídico de la OMC para proteger determinados intereses sociales esenciales (moral pública, salud y vida de las personas y de los animales, preservación de los vegetales, derechos de propiedad intelectual, derechos de los consumidores), y el artículo XXI del GATT contiene la excepción general fundada en la protección de la seguridad nacional. Esta excepción general reviste gran importancia de cara a la justificación de medidas nacionales que crean obstáculos técnicos en el comercio internacional, y por ello se establece que estas medidas no podrán constituir un medio de discriminación encubierta o una restricción arbitraria al comercio de mercancías y servicios entre los Estados miembros de la OMC.

La posibilidad de derogación general o waiver. (art. XXV.5 del GATT de 1994 y art. IX.3 del acuerdo de la OMC). Se trata de una variante específica de la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* del Derecho de los Tratados que permite a las partes, al ser una excepción de carácter general, desligarse de las obligaciones que les impone el sistema jurídico de la OMC, cuando concurre una circunstancia totalmente excepcional y no prevista en otras disposiciones.

La existencia de integraciones económicas regionales (art. XXIV del GATT de 1994 y art. V del GATS). Aunque el artículo XXVI del GATT de 1994 habla sólo de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, esta excepción es, sin embargo, aplicable a todos los procesos de integración económica entre Estados, sea cual fuere su estadio, mercado común, unión económica y monetaria, que constituyen un fenómeno con auge realmente extraordinario en los momentos actuales (Comunidades Europeas, TLCAN, Mercosur, etc.).

El tratamiento favorable a los países en vías de desarrollo (Parte IV del GATT de 1994 y arts. IV y otros del GATS)³²⁴. En relación a esta excepción, véase el principio de trato especial a los países en vías de desarrollo. Por último, lo expuesto en el tema del GATT es perfectamente aplicable al presente inciso.

6.- Las funciones de la OMC

El Acuerdo constitutivo de la OMC atribuye básicamente cuatro tipos de funciones a la Organización que, según Miguel MONTAÑA MORA³²⁵, pueden clasificarse del siguiente modo:

Servir de estructura institucional permanente a los Acuerdos del sistema GATT. Así, la OMC facilitará la aplicación, administración y funcionamiento del presente Acuerdo, de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y favorecerá la consecución de sus objetivos³²⁶.

También, servir de foro permanente de negociaciones entre sus miembros. La existencia de una estructura institucional permanente facilitará, sin duda, las negociaciones entre los miembros, las cuales adquirirán un carácter institucionalizado, más que en el pasado³²⁷.

Administrar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el Mecanismo de Examen de la Políticas Comerciales. La OMC tomará del GATT una de las funciones más características y originales de la Organización, que es la de resolver las diferencias que surjan en relación a la aplicación e interpretación de los acuerdos cubiertos por la OMC. También se le encomendó la administración del llamado “Mecanismo de

³²⁴ LIÑAN NOGUERAS, Diego J. “El derecho internacional económico (II): el comercio internacional”, Capítulo XXX, en DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 13ª edición, 2002, pp. 628-631.

³²⁵ MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, p. 17.

Véase también HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, pp. 37-44.

³²⁶ Ver el artículo III.1 del Acuerdo de la OMC.

³²⁷ Ver el artículo III.2 del Acuerdo de la OMC.

Examen de las Políticas Comerciales”, que se puso en marcha en la Ronda Uruguay para reforzar el principio de transparencia³²⁸.

Cooperar con otras Organizaciones Internacionales en el marco establecido por los objetivos del Acuerdo. El propio Acuerdo de la OMC establece que, “con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el FMI y con el BM”. Además, según el artículo V, la OMC prevé la celebración de acuerdos de cooperación con otras Organizaciones Internacionales, y la consulta y cooperación con organizaciones no gubernamentales³²⁹.

Es necesario hacer dos puntualizaciones: la primera es que, dentro de la esfera de atribuciones u objetivos de la OMC, entran otras materias conexas, como el medio ambiente, por ejemplo, queriendo destacar que esta Organización no sólo tratará el tema comercial. Y segunda, que la OMC ya tiene personalidad jurídica propia, por lo cual podrá celebrar tratados con otras Organizaciones Internacionales³³⁰.

7.- Miembros de la OMC

La condición de miembro de la nueva organización se adquiere con carácter inicial o por decisión posterior a través de la adhesión, sin que aparentemente existan diferencias en cuanto a los derechos y obligaciones. Tanto las Partes Contratantes del

³²⁸Ver el artículo III.3 y 4 del Acuerdo de la OMC.

³²⁹Ver el artículo III.5 y el artículo V del Acuerdo de la OMC.

Véase PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, p. 744.

Existen dos puntos de vista que son de especial ayuda para entender el papel y el objetivo primordial y concreto de la OMC: el primero es ver a la institución como un código de conducta, y el segundo es mirarla como un mercado, ya que las negociaciones son conducidas para reducir las barreras al comercio, acordar reglas de conducta y resolver las diferencias. Éstas pueden entenderse como un mercado por parte de las naciones que intentan crear y modificar las normas que gobiernan las políticas comerciales de los miembros (código de conducta) y como un compromiso en el intercambio recíproco de los acuerdos de liberalización. (HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, p. 20.)

³³⁰Ver el artículo VIII.1 del Acuerdo de la OMC, que dice: “la OMC tendrá personalidad jurídica, y cada uno de sus miembros le conferirá la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones”.

GATT de 1947 como las Comunidades Europeas, que aceptaran el Acuerdo constitutivo y los acuerdos comerciales, serían los miembros iniciales de la de la OMC, según lo dispone el artículo XI del Acuerdo constitutivo. Por otro lado, para adherirse a la OMC es necesario, conforme a lo establecido en el artículo XII del acuerdo constitutivo, solicitar el ingreso y negociar las condiciones de acceso a la OMC. Las decisiones en materia de adhesión serán adoptadas por la Conferencia Ministerial por voluntad mayoritaria de dos terceras partes de los miembros de la OMC³³¹. Se mantiene un tratamiento especial para los países menos adelantados, que sólo debían asumir compromisos y hacer concesiones en la medida de sus posibilidades.

El Acuerdo Constitutivo de la OMC distingue entre miembros iniciales y miembros adheridos. La distinción sólo está en el procedimiento de admisión, ya que, por lo que respecta a los derechos y obligaciones, éstos son los mismos³³².

Miembros Iniciales: De acuerdo con el artículo XI.1, para ser miembro inicial de la OMC se requieren varias condiciones:

- Ser Parte Contratante del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo Constitutivo de la OMC (excepto la UE).
- Aceptar el Acuerdo Constitutivo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales.
- Formular Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994.
- Formular Listas de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)³³³.

En el momento de su entrada en vigor, el día 1 de enero de 1995, la OMC contaba con 81 miembros iniciales, los cuales habían cumplido las cuatro condi-

³³¹ PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 747-748.

³³² ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 95.

³³³ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 1107.

ciones³³⁴. Además, se estaban verificando las listas de 9 candidatos, mientras que otros 38 estaban pendientes de satisfacer los requisitos establecidos por su Derecho interno para ratificar el Acuerdo de la OMC. El Acuerdo estaba abierto a la aceptación, mediante firma o formalidades de otra clase, lo que se debía llevar a cabo dentro de los dos años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, y la aceptación que se hiciera después de ese lapso de tiempo surtiría efecto el 30° día siguiente a la fecha de aceptación³³⁵.

Miembros Adheridos: El Acuerdo de la OMC es un tratado multilateral de carácter general y abierto. Tiene una vocación universal y, en consecuencia, permite el ingreso de nuevos miembros a través de un procedimiento de adhesión³³⁶. Las adhesiones de nuevos miembros la deciden la Conferencia Ministerial, que aprobará el acuerdo por una mayoría de dos tercios de los miembros de la OMC. Respecto de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, se habrá de entender disposiciones específicas de cada Acuerdo³³⁷.

Sobre la adhesión a la OMC, CALDERERA SOLER señala una serie de características, entre las que destaca:

Primera, la participación en la OMC mediante el procedimiento de adhesión queda abierto a todo Estado o territorio aduanero, que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores, que así lo desee.

Segunda, la adhesión implica no sólo la entrada a la OMC, sino la aceptación de todos los acuerdos multilaterales. Se elimina con ello la posibilidad de que algunos países se beneficien del sistema sin asumir todas las obligaciones (los llamados *free riders*). Lógicamente, el nuevo miembro habrá de acordar con la OMC sus condiciones

³³⁴ TRÁPAGA DELFÍN, Yolanda. “La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio”, Comercio Exterior, noviembre 2000, pp. 988-996. En este artículo se pone de manifiesto la diversidad de miembros en la OMC de acuerdo a los intereses y a la importancia económica comercial que éstos tienen, y no a las formalidades jurídicas cumplidas para ser miembro de dicha organización.

³³⁵ Ver el artículo XIV.1 del acuerdo de la OMC.

³³⁶ Ver el artículo XII.2 del Acuerdo de la OMC.

Al respecto, el último miembro adherido a la OMC fue China. En relación a esta adhesión, véase el artículo de GONZÁLEZ G. Juan. “Ingreso de China en la OMC”. *Comercio Exterior*, mayo, 2002, vol. 52, número 5, pp. 454-462.

³³⁷ Ver el artículo XII.3 del Acuerdo de la OMC.

de entrada, en forma de concesiones arancelarias y de compromisos sobre prestación de servicios.

Tercera, se mantiene como en el GATT la regla de no aplicación, que permite a un miembro no aplicar a otro miembro los acuerdos de la OMC. Sin embargo, esta posibilidad parece limitada a los miembros que sigan el procedimiento de adhesión, ya que para los miembros iniciales, que sean Partes Contratantes del GATT de 1947, la aplicación sólo se admite si existía ya previamente. Por otro lado, la no aplicación debe ser universal, ya que no se acepta la no aplicación sectorial (a un número reducido de acuerdos).

Cuarta. Quizás una de las disposiciones más importantes de todo el cúmulo de obligaciones que comporta ser miembro de la OMC, sea la relativa a la regla de conformidad de la legislación nacional (artículo XVI-4). Su introducción dentro del esquema fue básica para garantizar la eficacia y la propia existencia de la organización.

Uno de los objetivos perseguidos en el proceso de hacer más eficaz el sistema GATT era el de dar prioridad a las reglas multilaterales, mediante el recurso a medidas de política comercial autónomas o unilaterales. Seguramente, el referente era los EE.UU., que disponía y utilizaba una legislación comercial que le permitía y permite adoptar sanciones sin seguir el procedimiento del GATT.

Inicialmente, esta regla se configuró como una obligación de buenas intenciones (*best efforts*). En estas condiciones, el compromiso no resultaba muy atractivo y fue rechazado por la CEE. La redacción lógica era la de exigir la adecuación de las leyes nacionales con las nuevas reglas. Finalmente, se alcanzó el compromiso con una fórmula algo más abierta, ya que se obligaba a la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impusieran los acuerdos. Es decir, ya no era necesario cambiar las legislaciones nacionales, pero resultaba obligado aplicar aquellas de forma que no entraran en conflicto con las reglas de la OMC. Dicho de otro modo, EE.UU. conservaba su sección 301, pero sólo podría utilizarla siguiendo el procedimiento de la OMC y su sistema de solución de diferencias.

Quinta, el acuerdo quedaría abierto a la aceptación mediante firma, para aquellos países que reunieran las condiciones estipuladas para ser miembro inicial, durante un

periodo de dos años, a partir de su entrada en vigor, el cual quedaría sin determinar en la sesión final del Comité de Negociaciones Comerciales que dio por terminada la Ronda Uruguay, el 15 de diciembre de 1993, pero que posteriormente se llevaría a cabo el 1 de enero de 1995³³⁸.

Para concluir, todo miembro podrá retirarse de la OMC, a través de denuncia, que surtirá efecto a la expiración de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el Director General de la OMC haya recibido notificación exacta de la misma. Por lo demás, el artículo XIII prevé la posibilidad de la no aplicación (también ocurría igual en el viejo GATT, como demostró el caso de la India, Pakistán y Sudáfrica) de los Acuerdos Comerciales Multilaterales entre dos miembros si uno y otro no consienten, aunque los países fueran Partes Contratantes del GATT de 1947, sólo podrán acudir al artículo XIII, si antes utilizaron el artículo XXXV del GATT y esa utilización estuviera vigente a la entrada en vigor del acuerdo de creación de la OMC³³⁹. Por último, las puntualizaciones hechas en el apartado sobre el GATT son válidas para la OMC.

8.- Estructura Institucional de la OMC

Al crearse la OMC se observó el deseo de incorporar los elementos positivos del antiguo sistema GATT que habían mostrado su eficacia (éste es el caso del sistema organizativo a base de consejos generales y comités, pero sobre todo la práctica de adopción de decisiones por consenso). Por otro lado, se buscaba una estructura organizativa mínima conjunta, que permitiera a la vez una cierta independencia funcional de los órganos y la coordinación indispensable, todo ello sobre unos principios conjuntos e instituciones globales³⁴⁰.

³³⁸ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 16.

³³⁹ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 94-95.

³⁴⁰ DÍAZ MIER, Miguel Ángel y ÁVILA, Antonio María. “La OMC, un año después”, *Boletín Económico de ICE*, número 2463, del 10-16 de julio de 1995, p. 32.

La estructura orgánica de la OMC es casi la misma de la que se había dotado el GATT durante su larga vida, la cual está formada por órganos principales y órganos subsidiarios³⁴¹.

A.- Órganos principales

La Conferencia Ministerial. Es el órgano deliberante de carácter plenario de la OMC. Está formada por representantes de todos los miembros y se reunirá por lo menos una vez cada dos años. Esta Conferencia reemplaza a los antiguos periodos de sesiones de las Partes Contratantes, que se reunían una vez al año, pero raramente a nivel ministerial. Según ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, es un órgano con máxima competencia, ya que tendrá la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales³⁴².

Su competencia es general para adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de los acuerdos cubiertos por la OMC, así como para decidir sobre la adhesión de nuevos miembros, eximir a un miembro de una obligación impuesta por el Acuerdo de la OMC o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, adoptar interpretaciones del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y acordar las líneas fundamentales de la actuación de la organización y de los demás órganos³⁴³. Entre los periodos de reunión, las funciones de la Conferencia son llevadas a cabo por un Consejo General.

Otras funciones que tiene la Conferencia Ministerial y que ya puso en práctica fueron las de crear tres Comités: de Comercio y Desarrollo, de Restricciones por Balanza de Pagos y de Asuntos Presupuestarios Financieros y Administrativos. La

³⁴¹ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos (Editor). Derecho del comercio internacional, Eurolex, Madrid, 1996, p. 60.

³⁴² ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 93.

³⁴³ “WTO. The World Trade Organization: Trading into the future, WTO World Trade Organizations, Information and Media Relations Division, WTO, 1995, p. 13.

Al respecto ver los artículos: IV.1, XII.2, IX.3 y IX.2 del Acuerdo de la OMC.

Comunidad Europea y los Estados Unidos quisieron añadir un Comité de Comercio y Medio Ambiente, que pudiese discutir, al mismo nivel que el Comité de Comercio y Desarrollo creado, las implicaciones entre comercio y medio ambiente. Al final, no pudo ser así y la creación de este Comité sería uno de los resultados de la Conferencia Final de Marrakech. De hecho, nada impide a la Conferencia Ministerial la creación de comités adicionales, con las funciones que estimara apropiadas³⁴⁴.

La Conferencia también podía crear los comités adicionales que desempeñen las funciones que la conferencia estime apropiadas. También tenía a su cargo nombrar al Director General que estaría a cargo de la Secretaría de la OMC. Sobre la interpretación de los acuerdos arriba mencionados, puntualizar que únicamente la Conferencia Ministerial y el Consejo General estaban facultados para interpretar el Acuerdo constitutivo y los acuerdos comerciales multilaterales. En todo caso, una decisión sobre la adopción de una interpretación, se tomaría por mayoría de tres cuartas partes de sus miembros³⁴⁵.

La Conferencia Ministerial es el órgano más importante de la OMC y al tener la facultad de reunirse una vez cada dos años, conforme al artículo IV del Acuerdo por el que se crea la OMC, lo ha hecho en cinco ocasiones en reunión bienal ordinaria en las siguientes localidades: Singapur, del 9 al 13 de diciembre de 1996, Ginebra, del 18 al 20 de mayo de 1998, Seattle, del 30 noviembre al 3 de diciembre de 1999, Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre de 2001³⁴⁶ y Cancún, México, del 10 al 14 de septiembre de 2003³⁴⁷. Su propósito era consolidar aún más la OMC como foro de negociación y de constante liberalización del comercio en un sistema basado en normas, examinar y

³⁴⁴ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario, 1994, p. 14.

³⁴⁵ PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, p. 747.

³⁴⁶ Entre los temas a tratar en esa siguiente ronda se encontraban la agricultura, acceso a mercados en bienes no agrícolas, los servicios, las reglas de la OMC (es decir, los acuerdos comerciales regionales, antidumping y subvenciones y medidas compensatorias), entendimiento de solución de diferencias, comercio y medio ambiente, inversión, competencia, transparencia en las compras de gobierno y facilitación de comercio, indicaciones geográficas, acceso a medicinas a países en desarrollo y trato especial para países en desarrollo (Para ver una síntesis de estos temas negociados y el estado en el que se encontraban antes de la ronda. véase http://www.economíasnci.gob.mx/sphp_pages/organismos/omc/-mex-yla_omc.php.)

³⁴⁷ Véase TRÁPAGA DELFÍN, Yolanda. “La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio”, *Comercio Exterior*, noviembre 2000, pp. 988-996.

evaluar multilateralmente las políticas comerciales y en particular la aplicación de los compromisos que se han contraído en virtud de los acuerdos y decisiones de la OMC, pasar revista a las negociaciones en curso y al programa de trabajo, examinar la evolución del comercio mundial y hacer frente a los desafíos de una economía mundial en evolución³⁴⁸.

Conviene mencionar que algunas de estas reuniones no han tenido el éxito que se esperaba; por ejemplo, la de Seattle y la de Cancún. En la primera, se fijó como objetivo prioritario la mejora de la normatividad comercial internacional con el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones para continuar con el proceso de liberalización del comercio. En este sentido, no hubo consenso, registrándose dos actitudes de rechazo por parte de muchos de los países participantes. Una, la de los países que manifestaron decididamente no estar preparados para los nuevos acontecimientos; otra, la de los países que desconfiaban y que veían un peligro de marginación. Es cierto que la labor de la OMC no se paralizó en Seattle, pero sí que experimentó un brusco revés, aunque aún quedaba un largo camino para el restablecimiento de la confianza perdida, por más que desde la Organización se realizó una labor de promoción, de lavado de imagen, que la posible entrada de China serviría para impulsar. El nuevo impulso de la OMC también quedaría en entredicho en la reunión de Cancún, en la que no se pudo lograr tampoco el objetivo proyectado. Así pues, la OMC, ya había topado con una serie de dificultades a pocos años de su nacimiento.

Por lo que se refiere a la forma de tomar las decisiones, los Estados miembros de la OMC adoptan sus decisiones, por conducto de diversos consejos y comités en los que participan todos los miembros de la OMC, adoptando, al igual que en el seno del GATT de 1947, dichas decisiones a través del consenso. Este procedimiento, frente al de la votación, se erigió como uno de los principios fundamentales de la Organización. De conformidad con el artículo IX.1 del Acuerdo Constitutivo, “la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947”. Se entenderá que “el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella” (art. IX.1). Con

³⁴⁸ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, p. 125.

carácter subsidiario, el referido precepto incluye el principio de la adopción de decisiones por mayoría simple: “las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo contrario en el presente Acuerdo o el Acuerdo Multilateral correspondiente”. No obstante, lo que en apariencia es un principio general, en la práctica tiene un carácter residual, ya que para todas las materias importantes se requieren mayorías cualificadas, quedando la regla de la mayoría simple para cuestiones procedimentales y de importancia menor³⁴⁹.

El Consejo General. Está compuesto por representantes de todos los miembros y se reunirá según proceda. Contrario de lo que se pudiera dar a entender, este órgano no es un órgano ejecutivo, sino simplemente otro órgano junto con la Conferencia Ministerial que desempeñará las funciones de aquella en los intervalos entre reuniones cuando no esté reunida. El Consejo cumplirá también las funciones específicas que se le atribuyan en los diversos Acuerdos, tales como:

- Establecer sus normas de procedimiento y las de los órganos subsidiarios.
- Reunirse según proceda para desempeñar las funciones del órgano de Solución de Diferencias establecido en el entendimiento sobre solución de diferencias.
- Reunirse según proceda para desempeñar las funciones del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales establecido en el MEPC³⁵⁰, a fin de tratar todas las cuestiones comerciales cubiertas por la OMC.
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual, a propuesta del Director General y tras oír al Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos³⁵¹.

³⁴⁹ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del comercio internacional, Civitas, Madrid, 2001, pp. 126-127 y PATIÑO MANFFER, Ruperto. “Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1994, número 8, año XXVII, pp. 746-747.

³⁵⁰ HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, p. 38.

³⁵¹ WTO. The World Trade Organization: Trading into the future, WTO World Trade Organizations, Information and Media Relations Division, WTO, 1995, p. 13. Ver los artículos IV.2 y VII.1 y 3 del Acuerdo de la OMC.

Así, como principal competencia, el Consejo estará encargado de supervisar de manera regular el funcionamiento del acuerdo y la aplicación de las decisiones ministeriales³⁵². La competencia más importante del Consejo y la que se erige en la novedad, es la de constituir el Órgano de Solución de Diferencias que crea al Acta de Marrakech, en el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la solución de diferencias³⁵³

Dentro de sus competencias, el artículo V establece que el Consejo General concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. El Consejo también puede adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas con organizaciones incluso no gubernamentales.

En suma, se constituye el Consejo General como pivote básico y permanente del correcto funcionamiento de la OMC y, por tanto, del GATT, ya que se le atribuyen las funciones esenciales y, sobre todo, las tareas de coordinación del complejo “tinglado” institucional creado, de la solución de diferencias, extendida a ámbitos más amplios que el comercio de mercancías, y tiene la competencia de interpretar los acuerdos por mayoría de tres cuartas partes y también el poder de derogación (*waiver*)³⁵⁴.

Por último, del Consejo General dependen el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, que funcionarán bajo la orientación del Consejo General (art.5.)

La Secretaría. Éste es el órgano administrativo de la OMC, encargado de las funciones burocráticas por medio de los funcionarios de la Organización, las cuales serán determinadas por la Conferencia Ministerial. Este órgano está dirigido por un Director General, cuyo mandato, facultades, deberes y condiciones de servicio dependerán de lo que establezca el reglamento aprobado por la Conferencia Ministerial. El

³⁵² ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La Organización Mundial del Comercio y los retos del intercambio multilateral”, *Comercio Exterior, México*, noviembre de 1995, p. 850.

³⁵³ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 93.

³⁵⁴ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 94.

Director General nombrará al personal de la Secretaría y determinará sus deberes y condiciones de servicio de conformidad con los reglamentos que adopte la Conferencia Ministerial. Además de las anteriores funciones, el Director General tendrá, entre otras funciones: presentar el proyecto de presupuesto y el estado financiero anuales de la OMC, importantes funciones en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la organización (como buenos oficios, la conciliación y la mediación), establecer la composición de los grupos especiales en caso de desacuerdo entre las Partes en una diferencia y el nombramiento de árbitros en determinados supuestos³⁵⁵.

Tanto el Director General como los miembros de la Secretaría no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC, y gozarán de los privilegios e inmunidades de los funcionarios internacionales. En lo relativo al presupuesto de la Organización, el Director General presentará al Comité de Asuntos Presupuestarios Financieros y Administrativos el proyecto de presupuesto y el estado financiero anual de la OMC que lo elevará al Consejo General, órgano competente para aprobarlo, junto con el reglamento financiero que propondrá el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administración. La aprobación será por mayoría de dos tercios que comprenda más de la mitad de los miembros de la OMC. Ese reglamento establecerá la escala de contribuciones y las medidas que deberán adoptarse con respecto a los miembros con atraso en el pago. El Reglamento Financiero se basará, en la medida en que sea factible, en las disposiciones y práctica del GATT en 1947; esto es, según su participación en el comercio mundial³⁵⁶.

³⁵⁵ Una muestra de la continuidad entre el GATT como Organización Internacional y la OMC se puede encontrar en el artículo XVI.2 del Acuerdo de la OMC, el cual establece que “en la medida en que sea factible, la Secretaría del GATT de 1947 pasará a ser la Secretaría de la OMC y el Director General de la Partes Contratantes del GATT de 1947 actuará como Director General de la OMC hasta que la Conferencia Ministerial nombre un Director General de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo VI del presente Acuerdo”. De hecho, el último Director General del GATT, Peter Sutherland, se convirtió en el primer Director General de la OMC, al serle prorrogado su mandato hasta el día 15 de marzo de 1995. Incluso siguió en ese cargo unos días más debido a las dificultades para elegir al nuevo Director General. Finalmente, el día 24 de marzo de 1995 Renato Ruggiero fue elegido Director general de la OMC. (WTO, The World Trade Organization: Trading into the futuro. WTO World Trade Organizations, Información and Media Relations Division, WTO, 1995, p. 13.

³⁵⁵ MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, pp. 24-26. Ver el artículo VII.1 del Acuerdo de la OMC, el artículo 5.6 relativo a las Normas y Procedimientos de la Solución de Diferencias, y los artículos. 8.7 y 22.6 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

³⁵⁶ ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay. Tecnos, Madrid, 1994, p. 94, y CARDERERA

B.- Órganos subsidiarios

El Acuerdo prevé el establecimiento de varios consejos, entre los que encontramos a los siguientes:

- Consejo del Comercio de Mercancías.
- Consejo de Comercio de Servicios.
- Consejo de los Aspectos de los derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Éstos funcionarán bajo la orientación general del Consejo General, se reunirán cuando sea necesario, pudiendo formar parte en ellos los representantes de todos los miembros. Los presidentes de los consejos fueron elegidos en la primera reunión celebrada por el Consejo³⁵⁷. Cada uno de estos consejos supervisará el funcionamiento de los respectivos acuerdos multilaterales relativos al comercio de mercancías, servicios y propiedad intelectual. Cada consejo puede establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios para el correcto desempeño de sus funciones³⁵⁸.

Un aspecto que caracterizó al GATT fue la tendencia a crear multitud de órganos subsidiarios de todo tipo como comités permanentes, comités especiales o grupos de trabajo. Así, la OMC parece que continuará con la misma tendencia, ya que su instrumento constitutivo prevé que la Conferencia Ministerial y el Consejo General creen los órganos subsidiarios que sean necesarios. Así, desde el principio se tenía previsto crear por la Conferencia Ministerial una serie de *Comités*, entre los que destacan: un Comité de Comercio y Desarrollo, un Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, los cuales desem-

SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. Boletín Económico de ICE, número extraordinario, 1994, pp. 14-15.

³⁵⁷ Ver artículo IV.5 del Acuerdo de la OMC.

³⁵⁸ CARDERERA SOLER, Luis. “La Organización Mundial del Comercio”. Boletín Económico de ICE, número extraordinario, 1994, p. 14, ÁVILA, María Antonia, CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio y DÍAZ MIER, Miguel Ángel. Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid, 1994, p. 93, y FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos (Editor). Derecho del comercio internacional, Eurolex, Madrid, 1996, p. 60.

peñan las funciones que les atribuyó el Acuerdo de la OMC y los Acuerdos Multilaterales.

Según HOEKMAN y KOSTECKI, existen los comités adicionales o grupos de trabajo que tratan con materias cubiertas por los acuerdos GATT, GATS o TRIPS. Existen tres comités funcionando bajo los auspicios del Consejo General sobre el comercio de mercancías, subsidios, antidumping y medidas compensatorias, barreras técnicas al comercio, licencias de importación, acceso a mercados, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relacionadas con la inversión, reglas de origen y salvaguardias. Del mismo modo, existen comités específicos sobre temas relacionados con el GATS o TRIPS. También existen comités para administrar los Acuerdos Plurilaterales. De cualquier modo, esos comités no están bajo la guía del Consejo General, pero operan dentro de la estructura general de la OMC e informan al Consejo de sus actividades. Al comienzo de la OMC en 1995, hubo más de treinta consejos y comités, tantos como bajo la existencia del antiguo GATT³⁵⁹.

Por último, el Acuerdo incluye una amplia cláusula habilitando a la Conferencia Ministerial para que pueda establecer los comités adicionales con las funciones que estime adecuadas. En estos comités podrán participar los representantes de todos los miembros³⁶⁰.

9- México y la Organización Mundial del Comercio

La OMC es la principal organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los 146 países miembros. Los pilares sobre los que descansan estas normas son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por

³⁵⁹ HOEKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michael. The political economy of the world trading system, from GATT to WTO, Oxford University Press, 1995, p. 38

³⁶⁰ Ver el artículo IV.7 del Acuerdo de la OMC. WTO. The World Trade Organization: Trading into the futuro, WTO World Trade Organizations, Information and Media Relations Division, WTO, 1995, p. 12-14, MONTAÑA MORA, Miquel. La Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Uruguay del GATT: Hacia un nuevo mundo en la solución de las diferencias comerciales. Universidad de Monterrey, Departamento de Derecho, México, 1996, pp. 24-28, REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 1104-1113, y DIEZ DE VELASCO, Manuel. Las Organizaciones Internacionales. Tecnos, Madrid, 2001, pp.374-394.

la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial, y ratificados por sus respectivos parlamentos³⁶¹.

México, junto con Canadá y los países de la Unión Europea fueron los promotores de establecimiento de la OMC, pues se consideró que, como administradora única de todos los acuerdos, normas y procedimientos negociados en la Ronda Uruguay, aquella aseguraría un marco multilateral más firme y predecible para sus esfuerzos de diversificación comercial. México al igual que otros países en desarrollo, se había visto afectado por el deterioro de las disciplinas multilaterales y de los esfuerzos unilaterales de liberalización más recientes, por eso las autoridades de este país consideraron prioritarias las negociaciones de la Ronda Uruguay³⁶². Otra razón por la que México apoyó la creación de la OMC fue la transformación del sistema de solución de diferencias que fortalecería el respeto a las reglas multilaterales del comercio y acabaría con la práctica del bloqueo de los resultados de los paneles. Cabe mencionar que, a iniciativa de México, se aceptó que, si la disputa la iniciaba un país en desarrollo en contra de uno desarrollado, la decisión del panel debería producirse en el término de tres meses y no en el de seis.

Por otro lado, las expectativas de este país en la OMC se podían resumir en: que la OMC era un instrumento para facilitar la liberalización comercial recíproca, pues contribuiría a eliminar barreras y distorsiones en ciertos sectores, que la OMC serviría para actualizar y perfeccionar las disciplinas del sistema multilateral de comercio y eliminar el unilateralismo, y que la OMC aseguraría una propia interacción entre la política de competencia y las medidas comerciales para combatir las prácticas desleales.

Por otra parte, México estaba de acuerdo en que era importante integrar de manera eficaz las políticas comerciales y ambientales, pero respetando ciertos principios: el rechazo a cierto proteccionismo con la excusa de la defensa del medio ambiente, si bien el deterioro ecológico era problema de todos la responsabilidad era diferenciada, el acceso a tecnologías limpias para alcanzar el desarrollo sostenibles y el rechazo a la

³⁶¹ Para visualizar tanto el número, nombre y la fecha de adhesión de cada uno de los miembros de la OMC véase: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

³⁶² SERRA PUCHE, Jaime. “Lineamientos para una estrategia comercial”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 40, número 6, junio de 1990, pp 526-542.

aplicación de medidas unilaterales por parte de ciertos países con la excusa de defender el medio ambiente.

En lo concerniente a tratamiento de las condiciones laborales y el comercio en la OMC, México se opuso a la aceptación de la cláusula social por estimar que ello implicaría forzar una instancia comercial que en su origen no fue concebida para abordar asuntos sociolaborales. Asimismo, se consideraba que incorporar en las reglas de la OMC garantías laborales y sociales podía legitimar prácticas proteccionistas en el comercio internacional. Además se recordaba que el nivel de desarrollo económico y social de los países era diferente; por último, se afirmaba que el comercio mundial no se daba en un marco de neutralidad, pues no era ajeno a las prácticas desleales que respondían a los grupos económicos específicos³⁶³.

La conclusión del período de negociaciones multilaterales sobre los textos y los alcances de la "Ronda Uruguay", fue aprobada por el Senado mexicano el 13 de julio de 1994, según "Decreto por el que se aprueba el Acta Final de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales"³⁶⁴, y, por lo tanto, es aceptado el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio".

Así, México fue uno de los miembros signatarios del tratado constitutivo de la OMC, lo que le convierte en una de las "Partes Contratantes" de esta Organización. Actualmente, la participación de México en el comercio mundial es más activa con la actividad liberalizadora del comercio. En 1986, este país había dejado constancia de esta tendencia al adherirse al GATT de 1947 y al realizar una serie de actos de carácter liberalizador, como la celebración de numerosos tratados de libre comercio, el ingreso en la OCDE, etcétera, teniendo como consecuencia de dichos actos el incremento tanto de sus exportaciones como importaciones, el crecimiento económico importante, la diversificación de sus productos industriales como oferta exportadora importante,

³⁶³ ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann. “La Organización Mundial del Comercio y los retos del intercambio multilateral”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1995, p. 856.

³⁶⁴En resumen, es en Marrakech (Marruecos) donde México hace acto de presencia para cerrar la ronda de negociaciones del antiguo GATT (Ronda de Uruguay), en la que se crea la Organización Mundial del Comercio. El 15 de abril de 1994 se da la fecha de adopción del tratado constitutivo, vinculándose México por vía del acto de ratificación del Senado de la República (pues el acuerdo ya se había firmado) el día 31 de agosto de 1994. El 1 de enero de 1995 entra en vigor el acuerdo en México, habiéndose publicado con anterioridad en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 4 de agosto de 1994 y publicado su texto en el mismo Diario con fecha 30 de diciembre de 1994, mediante el "Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales".

superando al petróleo como centro de exportación, la creación de más empleos y un poco mejor pagados, y el incremento de la inversión extranjera directa (IED)³⁶⁵.

El gobierno mexicano simplificó los objetivos de México en la OMC en propiciar que los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores lleven a cabo sus actividades. En otras palabras, colaborar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible. A pesar de que estos objetivos se encuentren englobados en otros más generales pero fundamentales como la liberalización del comercio mundial a través de sus rondas de negociación, se puede decir que se sigue persiguiendo la cobertura de diversos temas. Por ejemplo, en las primeras cinco rondas se concentraron los esfuerzos básicamente en la reducción de aranceles para bienes industriales; en el resto de ellas, se fueron incorporando disciplinas en materia de antidumping, subsidios, valoración en aduana y obstáculos técnicos al comercio. En la Ronda Uruguay se incluyeron por primera vez compromisos en materia de agricultura, textiles, servicios y derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, siendo México parte de dichas metas y objetivos conseguidos.

Los beneficios que persiguió este país latinoamericano al incorporarse a la OMC son los siguientes: la apertura de mercados, la creación de reglas y disciplinas claras y transparentes que dan certidumbre a las operaciones de comercio exterior de las empresas mexicanas, y la posibilidad de acceder a su mecanismo de solución de diferencias cuando sus derechos han sido violentados. Además, la OMC tiene un papel muy importante que jugar al asegurar que los acuerdos regionales impulsen el crecimiento del comercio y no constituyan bloques cerrados al comercio de terceros países.

La participación de México en la OMC fue decidida y consideró presentar su postulación como sede de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, basándose en tres factores:

Primero, desde que México inició su política unilateral de reducción de aranceles y eliminación de permisos a la importación, ha apostado por el libre comercio como una

³⁶⁵ Véase los siguientes artículos relacionados con este tema, “10 años del TLCAN”. *Comercio Exterior*, diciembre de 2003, Vol. 53, N° 12, pp. 1090-1176 y SÁNCHEZ, Georgina. “México y la OMC: ¿y después del libre comercio? *Comercio Exterior*, diciembre, 2002, Vol. 52, número 12, pp.1068-1077.

herramienta para la promoción del desarrollo económico y como una importante fuente de generación de empleos. Ello se ve reflejado en una agenda comercial tanto en el ámbito regional como multilateral y bilateral³⁶⁶. Según el gobierno mexicano, esta política ha dado al país más presencia en el escenario internacional³⁶⁷.

Segundo, el país mexicano había ejercido un liderazgo en el programa de trabajo de la OMC. En agosto del 2001, México convocó una reunión de ministros de comercio preparatoria a la Cuarta Conferencia Ministerial, con la finalidad de obtener un consenso sobre los temas de la agenda de trabajo de la OMC. México participó como coordinador de la mesa de trabajo de agricultura en la Reunión de Ministros de Comercio de Singapur en octubre de 2001, previa a la Cuarta Conferencia Ministerial, durante la cual, México coordinó la mesa de acceso a medicinas y propiedad intelectual, una de las más complicadas de la agenda de la OMC. México participó en todas las Reuniones Informales de Ministros de Comercio (Sydney, Tokio, París, Egipto y Montreal) preparatorias de la Conferencia Ministerial de Cancún. Por último, en los últimos años, México ha tenido una participación más amplia en el comercio mundial, ocupando un lugar destacado en el ámbito mundial y en América Latina.

Durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC proyectada para realizarse en Cancún, México del 10 al 14 de septiembre del 2003, se iba a llevar a cabo una evaluación del estado de las negociaciones y se iban a tomar las decisiones necesarias para que éstas concluyeran en enero del 2005. La conferencia a celebrarse en el 2003 representaba la mitad del camino de las negociaciones iniciadas en Doha, en 2001. Era la única oportunidad para que los Ministros hicieran un balance de los avances y dieran impulso y dirección a la última parte de los trabajos.

³⁶⁶ Un ejemplo que demuestra la asimilación de este país de las políticas liberales se puede encontrar precisamente en la aceptación de las actividades más importantes que realiza la OMC, en las que destaca la vigilancia de las políticas comerciales nacionales de sus miembros, a través del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Todos los miembros de la OMC son objeto de examen, aunque la frecuencia con que se realiza el examen de cada país depende de su nivel de participación en el comercio mundial. En el caso de México, el examen se lleva a cabo cada cinco años.

El examen más reciente de la política comercial de México se realizó el 15 y 16 de abril de 2002. En él, la OMC y sus miembros reconocieron el apoyo y el compromiso de México con la agenda de Doha para el desarrollo, y destacaron su papel como líder comercial y como receptor de inversión extranjera directa así como y sus avances en transparencia y mejora regulatoria.

³⁶⁷ SERRA PUCHE, Jaime. “Lineamientos para una estrategia comercial”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 40, número 6, junio de 1990.

En noviembre del 2001, México solicitó oficialmente ser la sede de la siguiente Conferencia Ministerial. El 13 de mayo del 2002, el Consejo General de la OMC aprobó la propuesta de México para llevar a cabo la Quinta Conferencia del 10 al 14 de septiembre del 2003, en Cancún, Quintana Roo. La Conferencia Ministerial era un elemento importante en la estrategia de México para incrementar su proyección en los foros internacionales. En este sentido, permitiría mantener el *momentum* generado por la presidencia mexicana de la APEC y la Conferencia de Naciones Unidas sobre financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, ambas en 2002. Al mismo tiempo, la Conferencia Ministerial contribuiría a consolidar la posición de México como un actor más participativo en el sistema multilateral de comercio, en concordancia con la posición de este país en el comercial del mundo³⁶⁸.

Por lo que se refiere a la dimensión del evento, se estimó que participarían en la Conferencia más de 170 delegaciones (144 miembros y alrededor de 28 países en el proceso de adhesión), así como 50 organizaciones internacionales con *status* de observadores. En total, asistirían al evento más de 3.000 delegados, 1.500 periodistas de todo el mundo y 1.000 representantes de Organizaciones No Gubernamentales.

Respecto de las perspectivas de la Quinta Conferencia Ministerial, se puede decir que se pensaba que la falta de un acuerdo sobre las modalidades o parámetros de negociación en el tema de agricultura podía afectar el avance en otros temas y a la negociación en general. El mismo efecto, si bien en menor medida, podía tener la falta de acuerdos en los temas de acceso a medicinas y desarrollo.

Al ejercer la presidencia de la Quinta Conferencia Ministerial, México estuvo promoviendo la continuación de las discusiones a nivel técnico para allanar el camino a las decisiones políticas que deberían adoptarse en Cancún y promover los contactos informales a nivel de los ministros de comercio entre los principales actores, dado que, sin su disposición política para hacer concesiones, el proceso de negociación no avanzaría.

Los resultados de la Conferencia de Cancún y la conclusión de la ronda para el 2005 dependían de los avances en el trabajo técnico, pero, sobre todo, de la disposición

³⁶⁸ Plan Nacional de Desarrollo de México, 1996-2000. Lineamiento de Política Exterior. Soberanía: 1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior. La diversificación de nuestras relaciones con el mundo. 8º párrafo.

de las potencias comerciales para hacer concesiones, pues la conferencia de Cancún, simple y sencillamente, fue un alto en el camino, ya que no se consiguieron buenos resultados, por lo menos para los países en desarrollo. Además, esta Conferencia estuvo rodeada de un cúmulo de incidentes nada positivos por parte del entorno en el que se desarrolló.

CAPÍTULO SEGUNDO

ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

I.- La política comercial de México: Cuestiones conceptuales y antecedentes históricos

Nuestros objetivos en este capítulo serán los siguientes: como primer punto, presentaremos de forma breve un análisis conceptual de política comercial y los instrumentos económicos-comerciales que sirven a esta disciplina, junto con algunos datos históricos del comercio exterior de México, antecedentes un tanto remotos (pues van desde la época colonial hasta el periodo revolucionario), pero que nos servirán para comprender mejor la política comercial de este país en la actualidad.

En segundo lugar, haremos una exposición de las dos grandes etapas de la política comercial mexicana, mencionando en primer lugar la época proteccionista y los periodos presidenciales en ella contenidos, así como los instrumentos comerciales utilizados para establecer este programa o etapa proteccionista. Y, como tercer punto, haremos mención de la segunda etapa de la política comercial en este país latinoamericano, que es la que se refiere a la era de la apertura comercial o neoliberal, incluyendo también un análisis de la política comercial establecida por los mandatos presidenciales en ella contenidos y los instrumentos y medidas en dicho periodo, todo esto precedido de un informe de los contextos, tanto nacional como internacional, vividos en esos tiempos, tanto en el México proteccionista como en el liberal.

1.- La Política Comercial: Conceptos Fundamentales

Al querer estudiar la política comercial de México durante un determinado lapso de tiempo, creemos necesario precisar todas las cuestiones conceptuales y terminoló-

gicas relacionadas con este tema de forma que cuanto más precisas sean éstas, más claro será su uso y, por supuesto, su enfoque en este trabajo.

Así, en primer lugar deberíamos decir qué entendemos por “Política Comercial” de un país, y más aún, por “política exterior”, “comercio exterior”, “comercio internacional” y “comercio mundial”, términos éstos con los que la anterior se encuentra estrechamente relacionada.

Respecto a la palabra “política”, hay diversas aproximaciones al concepto entre las que la vinculan a la idea del conflicto. En este sentido, son famosas las fatalistas definiciones como juego o dialéctica amigo-enemigo que tienen en la guerra su máxima expresión según Carl SCHMITT, la de lucha o combate entre individuos o grupos para conquistar el poder que los vencedores utilizan en provecho suyo y en perjuicio de los vencidos según Maurice DUVERGER, la relacionada con el sentido ético, es decir como la disposición a obrar en sociedad influyendo o utilizando el poder público organizado para lograr el bien común, lo que lleva a usar el concepto como adjetivo o adverbio, “lo políticamente correcto”, la que se usa como calificativo de las personas que la practican “políticos” y por último, el relacionado con la que define la actividad como “el arte y ciencia del gobierno”. No obstante este cúmulo de acepciones, creemos que la que más nos sirve es la que hace referencia a “la actividad desarrollada por el gobierno de forma interesada, con una justificación ideológica, y fijando el horizonte final en la consecución de unos determinados objetivos globalmente válidos para toda la colectividad”³⁶⁹. Aunque el uso del término se da en el contexto de la ciencia política, sí quisiéramos utilizar ese vocablo como el modo de hacer o de proceder de un gobierno.

Si hablamos de “Política Comercial”, debemos de decir que el comercio de un país no sólo tiene que ver con lo interno, sino también con el exterior, es decir, lo que vende y compra éste a otros países. Ese enfoque comercial del término “política” tiene mucho que ver con las relaciones exteriores que ejercita un país; por lo tanto, la política comercial se integra como una rama más de la “política exterior”, que definimos como “la actividad estatal cuyos efectos se despliegan mas allá de las propias fronteras con el

³⁶⁹ MOLINA, Ignacio y DELGADO, Santiago. Conceptos fundamentales de Ciencia Política, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1998. pp. 95-96.

objeto de que, en las relaciones internacionales entre las distintas potencias, se defienda el interés nacional”³⁷⁰.

Una muestra de los factores que afectan a la dirección de los asuntos exteriores de un país, incluidos por supuesto, los comerciales, son: los físicos, como la situación geográfica y recursos, los demográficos y estructurales, como la economía, el comercio, el tipo de sociedad y el tipo de régimen político, los culturales, como la religión, la lengua y la etnia, y los ideológicos, así como la personalidad de algunos líderes políticos. También se puede decir que hay condicionantes externos como son la acción e influencia de otros Estados y las reglas del juego propias y exclusivas del ámbito internacional que también les afectan. Si, por un lado, estos factores influyen en la acción exterior del Estado, por el otro, cada Estado elabora un modelo de actuación internacional de forma centralizada y coordinada (al cual la materia comercial no es ajena), cuya organización se expresa en los Estados mediante órganos políticos como el Jefe de Estado, el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores, el Parlamento y el Ministro de Comercio, en el caso comercial.

En relación con una materia como la comercial, suele haber confusión o un uso inadecuado de vocablos como comercio exterior, comercio internacional y comercio mundial; incluso en algunas ocasiones se han llegado a utilizar en el mismo sentido. Aunque estos tres están relacionados entre sí por estar vinculados con el comercio tienen sus diferencias.

Comercio Exterior. Cuando se habla en términos nacionales, se trata del Comercio Exterior; es decir, se piensa en la situación de un país con relación a los países extranjeros. El Comercio Exterior es un sector de la actividad económica de un país, que plantea problemas y soluciones específicas para ese país. La noción del Comercio

³⁷⁰ A pesar de que la política interna y externa se ven influidas y afectadas por la situación internacional (globalización), la política exterior se distingue de la interna presentando características constantes que la hacen inmune a los cambios en el interior del Estado. Algunos rasgos de su elaboración son el secretismo y la censura, la reducción del control democrático, la complejidad, que favorece la gestión especializada de los diplomáticos profesionales, mayor estabilidad y menor politización en contraste con la política interna. HOBBS, Thomas. Leviatán, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil, 1ª reimpresión, México Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 618. Véase también, ÁVALOS TENORIO, Gerardo y PARÍS, María Dolores. Política y Estado en el pensamiento moderno, UAM, México, 2001, p. 58.

Exterior no es un término que se emplee aisladamente, sino que debe de ir unido al nombre del país al que se aplica³⁷¹.

En cuanto al “Comercio Internacional”, es el conjunto de movimientos comerciales y financieros, y, en general, todas aquellas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que se realicen entre naciones; es, pues, un fenómeno universal en el que participan las diversas comunidades humanas. El empleo del término “Comercio Internacional” amplía el ángulo de visión, de tal forma que ya no se representa a un país como el mercado central y el objetivo de los negocios, sino que trata del mundo en su conjunto. Por su parte, el término de “Comercio Mundial” puede utilizarse como sinónimo de éste³⁷².

De esa guisa, el Comercio Internacional a través del tiempo ha sido un elemento de cooperación e integración o de rivalidad entre las naciones. También ha favorecido la cooperación entre las distintas naciones al promover un mayor nivel de bienestar global, pero, a la vez, ha generado serios conflictos al pretender un país asumir una posición hegemónica, cuando no monopólica, en su intercambio comercial con otros.

En resumen, se podría decir que la Política Comercial sería, por un lado, “el modo de hacer o de proceder de un gobierno (en este caso, el mexicano) respecto a esa actividad de exportaciones e importaciones (compra y venta) que un país realiza con el entorno internacional, llámense Estados u otros actores internacionales, con el fin de procurar incrementar su nivel de progreso y bienestar, a través de esa actividad estatal cuyos efectos se despliegan más allá de las propias fronteras con el objeto de que se defienda el interés nacional”³⁷³. Por lo tanto, la disciplina que regula el intercambio del Comercio Exterior es la Política Comercial Externa o Política Económica Internacional,

³⁷¹ OSORIO ARCILA, Cristóbal. Diccionario de comercio internacional. Grupo Editorial Iberoamérica, México DF, 1995. Cuando hablamos de compra-venta, queremos señalar concretamente que no sólo se trata de mercaderías y productos, pues ya los servicios y las transacciones tecnológicas en muchos casos son más importantes que los primeros. Esto se debe al avance de los medios de comunicación e informática. Así pues, las operaciones de comercio exterior jurídicamente pueden ser compraventas internacionales, prestación de servicios internacionales, arrendamientos entre partes de dos países, contratos de licencias o franquicias, etc. (véase TREJO VARGAS, Pedro y otros. Comercio exterior sin barreras. UNAM, México, 2001, p. 18.)

³⁷² OSORIO ARCILA, Cristóbal, Diccionario de comercio internacional. Grupo Editorial Iberoamérica, México DF, 1995. Juan TUGORES emplea estos términos como sinónimos en Economía Internacional e Integración Económica, *op. cit.*, p. 39.

³⁷³ TREJO VARGAS, Pedro y otros. Comercio exterior sin barreras. UNAM, México, 2001, p. 18.

sector que, junto a las demás políticas sectoriales, conforma la Política Económica de un país. Por lo tanto, el Comercio Exterior constituye el objetivo de la Política Comercial misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estadistas según el sistema económico aplicable.

Desde una perspectiva complementaria, según Arturo ORTIZ WADGYMAR, también debe considerarse “el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendentes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios”³⁷⁴. Por lo tanto y parafraseando al autor, ésta sería un conjunto de leyes, reglamentos, apoyos, permisos o prohibiciones a que deben sujetarse los artículos de comercio exterior. Desde el punto de vista fiscal, viene a ser el monto de los impuestos que se aplican a la entrada o salida de mercancías y a los cuales se les denomina aranceles.

De esta manera, dejamos claro lo que sería Política Comercial de forma técnica practicada por México. Aunque hay diversidad de definiciones, creemos que ésta explica de manera sencilla el concepto que nos será útil en el presente trabajo.

2.- Instrumentos de la política comercial en general

Por lo que respecta a los instrumentos que utiliza la política comercial, Juan TUGORES QUES, en su obra de Economía Internacional e Integración Económica³⁷⁵, además de dar una definición sobre política comercial, establece los instrumentos más común-mente utilizados por ésta, entre los que se encuentran los siguientes:

Los aranceles. Un arancel no es más que un impuesto que recae sobre los artículos importados. Su efecto básico es encarecer los productos importados, lo que introduce una discriminación en contra de éstos respecto a los productos idénticos o

³⁷⁴ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio exterior y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro Tiempo, México 1999, p. 139.

³⁷⁵ Para este autor, ésta debe ser entendida como un conjunto de normas o actitudes ante el Comercio Exterior la cual siempre ha sido parte importante y en ocasiones dominante de las opciones de intervención de los poderes públicos en la vida económica.

similares fabricados en el país que impone el arancel. Por su parte los productos nacionales obtienen así un margen de protección³⁷⁶.

En México, por las operaciones del comercio exterior, además de los aranceles, se causan diferentes impuestos y derechos establecidos en distintas leyes. Por ejemplo, los gravámenes que afectan a las importaciones y a las exportaciones de mercaderías son: el impuesto al valor agregado (IVA) regulado por la ley del IVA, el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), regulado por la ley con el mismo nombre, impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) regulado por la ley del IEPS, el Derecho de trámite aduanero (DTA) regulado por la Ley Federal de Derechos, y las cuotas compensatorias (aprovechamientos) reguladas por la Ley de Comercio Exterior.

Barreras no arancelarias. Dentro de este bloque, las primeras que encontramos son: *restricciones cuantitativas al comercio*. Éstas se componen principalmente de Cuotas y VER.

Cuotas. Una Cuota o contingente es una restricción cuantitativa y no se limita a encarecer las importaciones, sino que fija un volumen máximo de unidades susceptibles de importación; por ejemplo, se limitan coches de importación que pueden entrar en un país durante un año.

VER. Una restricción voluntaria de exportaciones (*voluntary export restraint*) es la fijación de una restricción cuantitativa de manera negociada o voluntaria, es decir, con el consentimiento de los exportadores hacia el mercado en cuestión.

Otras barreras no arancelarias. Bajo esta denominación genérica de barreras no arancelarias (NTB, *non-tariff-barrier*), se incluye una amplia gama de medidas o instrumentos, distintos de los aranceles, que producen el efecto de favorecer a los productos nacionales del país que las impone. Su variedad es, a veces, un reto a la imaginación, pero las más usuales son:

Las normas de requisitos técnicos o sanitarios. Éstas son un buen ejemplo, pues son disposiciones cuya finalidad declarada es la garantía de calidad de los productos alegando preocupaciones bien vistas en la opinión pública, como la defensa de los

³⁷⁶ Para un análisis más pormenorizado sobre los aranceles y sus efectos, véase la obra del autor citado pp. 42-47 y a TREJO VARGAS, Pedro y otros. *Comercio exterior sin barreras*, UNAM, México, 2001, pp. 33-42.

consumidores, la salud pública o el medio ambiente. Pero eligiendo astutamente los detalles de las especificaciones técnicas, se produce el efecto de dejar fuera del mercado, o imponer costes adicionales, a los productos extranjeros.

Las normas meramente burocráticas. Éstas son otro tipo de barreras no arancelarias. Las formalidades aduaneras pueden complicarse hasta hacer perder en tiempo la ventaja del coste; por ejemplo, haciendo pasar para su entrada al país a los productos extranjeros precisamente por un pequeño puesto fronterizo (alegando, por ejemplo, la instalación del adecuado equipo técnico), como hizo Francia con los vídeos japoneses. En este campo, las burocracias pueden no ser limitadas.

Las políticas de compras públicas o adjudicación de obras y contratos públicos. Ésta es otra vía. A la hora de adquirir una flota de coches oficiales o de un pedido de equipo informático para las administraciones públicas, por ejemplo, el origen nacional puede ser un factor importante, de forma declarada o encubierta, de barrera no arancelaria (ésta puede ser legal, ilegal o alegal, según los casos).

Los aspectos monetarios y financieros de las transacciones. Éstas pueden tener consecuencias comerciales. Por ejemplo, los controles de cambio de divisas pueden dificultar conseguir financiación o medios de pago para las importaciones de algunos productos, u obligar a gravosos depósitos previos que reducen el atractivo de adquirir al exterior.

Las alteraciones de los tipos de cambio. Éstas tienen un carácter especial. Las devaluaciones, por ejemplo, pueden servir para ganar competitividad, aunque los acuerdos internacionales han tratado de limitar al respecto las alteraciones de las paridades de monedas a los casos en que haya razones económicas sólidas y no sólo para ganar esa competitividad antes señalada.

Debemos decir que respecto a las barreras no arancelarias aquí señaladas, ni están todas las que son, ni son todas las que están. Lo anterior sólo es una muestra de los instrumentos que hace servir la política comercial de un país³⁷⁷, porque, por ejemplo, en el caso concreto de México, están, además de los mencionadas, los

³⁷⁷ Para un análisis más amplio de este tipo de barreras no arancelarias, véase TUGORES QUES, Juan. Economía internacional e integración económica. McGRAW-HILL, Santa Fé, Colombia, 1994, pp. 39-52, y TREJO VARGAS, Pedro y otros. Comercio exterior sin barreras. UNAM, México, 2001, pp. 57-75.

permisos previos, el mercado de origen, las certificaciones, las medidas de salvaguardia, las cuotas compensatorias y otras tantas que existen y están a cargo de las diferentes entidades del sector público. Aunque, para ser precisos, los aspectos antes mencionados ya quedarían abarcados en las descripciones generales anteriores. Por último, es necesario decir que México tiene regulado este sector de barreras no arancelarias en los términos de los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior; además, dentro del marco del GATT/OMC, este país ha suscrito el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación³⁷⁸, así como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, publicado en la misma fecha.

3.- Antecedentes históricos del comercio exterior de México

La historia del comercio exterior de México³⁷⁹ se podría llamar la historia de su dependencia económica.³⁸⁰ El comercio exterior de México surge con la colonia española y se va desarrollando a través de distintos periodos, bajo las formas que le imprime el desarrollo del capitalismo mundial³⁸¹. De un comercio feudal con rasgos mercantilistas característicos de la época colonial, evoluciona hacia un comercio exterior con rasgos librecambistas, en la llamada época del México independiente

³⁷⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1994.

³⁷⁹ Nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos, cuya capital es la Ciudad de México. Tiene una superficie de 2.022.058 km² (1.967.183 de territorio continental, 49.512 de aguas interiores y 5.363 de territorio insular), y en la época de la negociación del tratado tenía una población de 85.163.000 de habitantes. Limita al sur con Guatemala y con Belice, y al norte con los Estados Unidos, con quien comparte una frontera de 3.115 kilómetros, lo que le ha ocasionado muchos problemas. El idioma que se habla es el español, aunque en algunas regiones se siguen hablando lenguas indias. La religión que predomina es la católica, y su moneda es el peso mexicano (hoy el nuevo peso mexicano).

La forma de gobierno que tiene este Estado es una república federal, que cuenta con 31 Estados y un Distrito Federal, y en la que el jefe del Estado y del gobierno es el presidente. Tiene los tres poderes que caracterizan a un Estado democrático: el Ejecutivo, que ya hemos señalado; el Judicial, que lo encabeza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el poder Legislativo, constituido por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

*Nota: “País azteca”, entre otras denominaciones, se utiliza para referirse a México.

³⁸⁰ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 7ª edición, México, 1999, p. 15.

³⁸¹ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 472-494.

prolongándose hasta el Porfiriato. En esos periodos, se desenvuelve un lento pero persistente proceso de dependencia con respecto a las potencias europeas, hasta consolidarse su norteamericanización hacia principios del siglo XX³⁸².

Por lo tanto, se podría decir que Estados Unidos ganó la batalla al adueñarse del comercio latinoamericano hacia principios del siglo XX; por eso, hablar del comercio exterior de México es hablar de las relaciones México-EE.UU. Esta situación es la característica fundamental de esta actividad económica en la época contemporánea.

A.- La época colonial: feudalismo con rasgos mercantilistas

Para explicar este periodo de la historia mexicana, tendremos que referirnos al proceso de “acumulación originaria del capital”³⁸³, donde se explica el proceso brutal que implicó el saqueo de las colonias como mecanismo inherente para desarrollo del capital.

Sus referencias, aun cuando se centran en las modalidades que asumió este proceso en Europa del siglo XIX, resultan claramente aplicables al caso de América Latina, pues se afirmó al respecto que "el nacimiento del modo capitalista de producción estuvo apoyado por la aplicación de los medios más brutales de violencia, como el despojo de labriegos y artesanos, a fin de privarlos de sus medios de producción y con ello lanzarlos al proletariado; o sea, a la disociación entre el productor y los medios de producción”³⁸⁴.

La presente afirmación obviamente es válida para el caso de México, pues es ampliamente conocido que la conquista española se realizó mediante los métodos más bárbaros de sometimiento de la población indígena y de sumisión y explotación,

³⁸² ÁVALOS TENORIO, Gerardo y PARÍS María Dolores, Política y Estado en el pensamiento moderno, UAM, México, 2001, p. 193

³⁸³ Este aspecto es estudiado por Karl MARX en el tomo I de su obra fundamental “El capital”, en donde analiza el proceso de acumulación originaria del capital como medio para incrementar la riqueza de los propietarios de los medios de producción. Véase: MARX, Karl. Capítulo XXXII: “La tendencia histórica de la acumulación capitalista”, El capital. Libro I, Orbis, Barcelona, 1984, pp. 347 y ss. y ÁVALOS TENORIO, Gerardo y PARÍS María Dolores. Política y estado en el pensamiento moderno, UAM, México, 2001, p. 90 y ss.).

³⁸⁴ ÁVALOS TENORIO, Gerardo y PARÍS María Dolores. Política y Estado en el pensamiento moderno, UAM, México, 2001, pp. 196-197.

generando un proceso de disociación de sus medios de producción, privándola del fruto de su trabajo.

De esta manera, los conquistadores se adueñaban de las grandes extensiones de tierra, monopolizaban en su beneficio el trabajo de las minas y de las plantaciones tropicales, creando una economía productora de materias primas, principalmente de metales preciosos, a la vez que adquirirían de la metrópoli productos elaborados especialmente para el disfrute de una pequeña y gran burguesía con aires de aristocracia colonial.

Así, la mayor aportación de México a este proceso de acumulación originaria de capital se manifestó principalmente a través de la explotación de las minas de metales preciosos, que fue la actividad que mayormente desarrollada por los conquistadores, haciendo suyas las ideas económicas de moda en los siglos XVI y XVII, que eran las mercantilistas. Éstas atribuían esencialmente a los metales preciosos ser la base del poderío económico de una nación. Por eso, las primeras ciudades importantes durante la época colonial fueron las ricas en metales preciosos como Pachuca, Zacatecas, Taxco y Guanajuato, y el puerto de Veracruz, que servía para exportar esos metales preciosos. Esta actividad no sólo se dio en la colonia, sino hasta que México se independizó³⁸⁵.

La creación de grandes fortunas como signo de esta etapa, se manifestó también a través del comercio de la metrópoli con la colonia. Esto se dio a través del comercio monopolizado por la corona española y operado por un estricto control de “la Compañía de Indias”, todo ello como una manifestación mercantilista, enfocada a mantener una balanza comercial favorable a la metrópoli, recurriendo a prácticas proteccionistas e impidiendo la posibilidad de desarrollo económico y social de la colonia, para llevarse la mayor cantidad de oro y de plata.

Dentro de otras prohibiciones que se impuso a la colonia, se encontraba la penalización del comercio exterior con otros países, al grado de embargar barcos extranjeros que llegaran a puertos mexicanos, lo que propició la piratería, provocando la

³⁸⁵ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 7ª edición, México, 1999, pp. 16-17.

introducción en el nuevo continente de todo tipo de mercancías, que, a su vez, dañaban al erario colonial.³⁸⁶

Tan cerrado estaba el comercio exterior otros países, que no sólo se prohibía lo anterior, sino también el comercio con las propias colonias de América, incluso con otros puertos españoles diferentes de Cádiz. Hasta 1778, era el único puerto autorizado para el comercio con las colonias. En dicha fecha, Cádiz perdió el monopolio del comercio con las colonias mediante la ordenanza de Carlos III, con la que se modificó el monopolio mercantilista comercial y se inició el tránsito hacia el librecambismo.

Este avance se unió al desarrollo histórico de las fuerzas productivas, o sea, la Revolución Industrial propia de los siglos XVIII y XIX, con la aparición de múltiples inventos y nuevas formas de energía que propiciaron un desarrollo científico y tecnológico indispensable para la naciente burguesía mundial.

Además de la acumulación originaria del capital en Inglaterra, ésta también se vio favorecida con las minas de América, por medio de la piratería, la cual conducía los cargamentos de metales preciosos para su venta en Inglaterra, ayudando esto a la expansión de grandes negocios de tipo capitalista, y propiciando el capitalismo mercantil y su evolución hacia el industrial³⁸⁷.

B.- El México independiente y el tránsito hacia el liberalismo (1821-1887)

Las ideas de los clásicos de la economía se manifestaron en las colonias de América, en virtud de que la naciente clase burguesa criolla luchaba por obtener menores trabas al comercio y a la industria en la Nueva España y se preparaba a dar la batalla por lograr la autonomía frente a la obstaculizante economía metropolitana³⁸⁸.

³⁸⁶ LÓPEZ ROSADO, Diego G. Historia y pensamiento económico de México. UNAM, México, 1967, pp. 172-174.

³⁸⁷ Para un análisis histórico más amplio sobre las relaciones entre España y México en la época de la colonia, véase ISRAEL, Jonathan I. Razas, clases sociales y vida política en el México colonial 1610-1670, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 3ª reimpresión, pp. 86-115, especialmente las pp. 100-108.

³⁸⁸ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 7ª edición, México, 1999, p. 21.

Estos argumentos libremercantistas fueron adoptados por la burguesía local y por el clero al apoyar decididamente el plan de Iturbide de la independencia de México. En dichos argumentos, se presentaba una estricta revisión de los postulados mercantilistas y su posterior repudio por parte del pensamiento clásico, en especial de Adam Smith y David Ricardo, siendo la base para una libertad de comercio, como preámbulo del desarrollo del capitalismo de una fase mercantil hacia otra llamada industrial o “capitalismo industrial”.³⁸⁹

Hasta 1821 no puede hablarse propiamente de “comercio exterior de México”, sino de un intercambio entre la metrópoli y su colonia. Al iniciarse el llamado periodo independiente (1821-1887), se intensifica la actividad comercial con Inglaterra, abandonándose las prácticas de la piratería y el contrabando, puesto que, ya consumada la independencia, la actividad comercial de México con ese país se inicia a través de sus primeros “Tratados de Amistad, Navegación y Comercio” en 1827.³⁹⁰

El control colonial en el ámbito del comercio exterior se rompió definitivamente en 1820, cuando desapareció la prohibición de comercio con otros puertos que no fuera el de Veracruz. Por lo tanto, a partir de ese año se habilitan para el comercio exterior puertos como los de Mazatlán, Tampico, Matamoros y otros. Esto va facilitando las cosas para la expansión del mercado mundial bajo la sombra del liberalismo económico y la Revolución Industrial.

Con la lucha por la independencia, la economía se vio seriamente afectada, por lo que, al consumarse aquella, se inicia un largo periodo de anarquía que se refleja en la imposibilidad de la burguesía criolla para acumular capital, produciendo, comerciando y consolidándose el poder.

Se puede decir que hasta 1860 la mayor parte del comercio exterior mexicano seguía efectuándose con Europa, en concreto con Inglaterra, seguida de Francia y, en último lugar, con los EE.UU. A la postre, esta situación se modificaría.

³⁸⁹ CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Economía de México, Editorial Trillas, México 1960, pp. 20-22.

³⁹⁰ LOPEZ GALLO, Manuel. Economía y Política en la Historia de México, Editorial “El caballito”, S. A., México, 1975, p. 63.

C.- El inicio del comercio México-Estados Unidos

Puede decirse que el régimen colonial siempre fue un obstáculo a la expansión imperialista norteamericana e incluso un freno importante para el desarrollo de las relaciones comerciales entre ambos países, lo cual se manifestó en que la mayor parte del comercio con Estados Unidos³⁹¹ fue casi inexistente durante la colonia española, debido al durísimo sistema proteccionista que prevaleció en los siglos XVI, XVII y todavía en el siglo XVIII.

Por esta causa, no se habla propiamente de relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, sino hasta el México independiente (1821-1876), y en especial, a partir del año 1826, cuando se tuvieron noticias de los primeros intercambios formales, ya que anteriormente se habían realizado algunas transacciones comerciales con Estados Unidos por vía de contrabando.³⁹²

Por lo tanto, se puede afirmar que el inicio de las relaciones comerciales México-Estados Unidos nacen de la ilegalidad del contrabando, ayudado en parte por tres variantes: el monopolio del comercio exterior del puerto de Veracruz, los elevados derechos y las prohibiciones existentes en la época colonial.

La independencia de México significaría no sólo para Estados Unidos, sino para potencias europeas como Inglaterra y Francia, la posibilidad de intervenir de forma directa e indirecta en la desvalida y desorganizada nación mexicana que, sin la tutela española, significaba un gran botín para el futuro. De esta manera, durante los primeros

³⁹¹ Nombre oficial, Estados Unidos de América, cuya capital es Washington, D.C. Este país constituye una federación de 50 Estados (a los que hay que añadir el Estado libre y asociado de Puerto Rico, una parte de las Islas Vírgenes y las posesiones o territorios bajo su tutela en el Pacífico), con una superficie de 9.372.571 km² y, en la época de la negociación del tratado, con una población de 246.821.000 millones de habitantes. Dicho Estado tiene fronteras, al norte con Canadá y al sur con México, y se extiende desde el Atlántico hasta el Pacífico.

Su forma de gobierno es una república presidencialista democrática y federal, cuyo jefe de Estado y de gobierno es el presidente, y como punto de equilibrio está su Congreso. Los idiomas más hablados son el inglés y el español; la religión protestante es la que predomina, y su moneda es el dólar norteamericano.

*Nota: En adelante, utilizaremos las palabras estadounidense y norteamericano para referirnos a los EE.UU., independientemente de la polémica que trae consigo esta utilización.

³⁹² LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México (Desde la conquista hasta hoy), Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967, p. 21.

gobiernos mexicanos se establecieron tanto las relaciones diplomáticas como inmediatamente las comerciales, hasta que se presentó la subsiguiente diversificación de las importaciones mexicanas de los años 1840-46, en las que claramente predominó el comercio de Inglaterra con México. Por su parte, EE.UU. y Francia se disputaban un importante lugar comercial en esta nación, ganando la partida el primero, constituyéndose así el inicio de la gran asociación comercial entre México y EE.UU..³⁹³ Por lo que respecta a España, ésta perdía para siempre la importancia comercial para su colonia.

Las relaciones comerciales entre los EE.UU. y México han sufrido una serie de altibajos, principalmente en sus inicios. Así, por ejemplo, el papel de los Estados Unidos en el comercio exterior de México sufrió entre 1826 y 1851 serios desajustes debido a la situación anárquica que sufrió el país en esa etapa, especialmente en 1847 año en que se presenta la guerra México-norteamericana, en la que el comercio entre ambos cayó sensiblemente. Pero donde se puede notar más su afectación fue en 1849, en que la balanza comercial fue cayendo y quedando, en 1851, por debajo del año 1826.³⁹⁴

Entre las razones por las cuales se da esta poca importancia comercial con Norteamérica en esos años, se encuentran: la obstaculización de Inglaterra y Francia a una mayor participación de los EE.UU., los efectos de su guerra civil que le impedía de momento determinar su futura hegemonía, y por último, no haber podido hacer realidad la doctrina Monroe en 1823.³⁹⁵

³⁹³ BOSCH GARCÍA, Carlos. Historia de las relaciones entre México y los EE.UU., 1819-1848., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, p. 32.

³⁹⁴ Así, por ejemplo, y tomando datos de esa época para ilustrar el comercio entre estas dos naciones se presentan los siguientes: en el año 1826, las exportaciones fueron de 3.196.000 miles de pesos; las importaciones fueron 6.281.000, dando unos saldos de 3.085.000. En el año de 1835, se registraron: exportaciones: 9.490.446, importaciones: 9.029.221 y el saldo fue de 461.225. Y por último, en el año 1851: exportaciones 1.804.779, importaciones 1.581.763, con unos saldos de 223.016 (LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967, cuadro n° 41.)

³⁹⁵ Esta doctrina, expuesta por primera vez en 1823, fue concebida por el norteamericano Robert Monroe, siendo confirmada y completada por posteriores gobiernos estadounidenses. Su formulación expresaba la hostilidad de dicho gobierno hacia cualquier nueva colonización o intervención política en el hemisferio occidental por parte de las potencias europeas. Más tarde se interpretó que los Estados Unidos eran la única potencia que podía intervenir en ese hemisferio (HOBSBAWM, Eric. La era del imperio (1875-1914), Labor, Barcelona, 1990, p. 58.)

Otro aspecto que se puede apreciar en el inicio de estas relaciones comerciales es que Estados Unidos exporta más a México que lo que recibe de él en esos años, detalle que se puede apreciar en la balanza comercial mexicana. Así, por ejemplo, las exportaciones de México a EE.UU. en ese periodo se componían de metales preciosos, tintes, ganado, especias y otros productos agrícolas. En cambio, EE.UU. enviaba, maquinaria, tejidos, transporte, papel, armamentos y granos.

Sin embargo, a partir de 1860 se sientan las bases para un mayor predominio norteamericano en México, cuestión que se resolvió de una vez por todas en 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano y abandonar Francia sus proyectos de expansión en México. Por otra parte, desde el punto de vista de las relaciones México-EE.UU. fue de fatal consecuencia para el país azteca la guerra del 1847 en contra de su vecino, ya que, debido a ésta México perdería la mitad de su territorio, mediante los Tratados de Guadalupe Hidalgo de 1848 y el Tratado de la Mesilla de 1853 con Santa Ana, la venta de una vasta zona del país, dejando en la población mexicana un resentimiento en contra de los estadounidenses.³⁹⁶

D.- El porfiriato: consolidación del librecambismo dependiente

Arturo ORTIZ WADGYMAR señala que fue en la época llamada "Porfirista o Porfiriato"³⁹⁷ cuando se pusieron en práctica las ideas de la libertad económica. Este periodo de la historia de México coincidió con acontecimientos en boga a nivel mundial tales como: la expansión del capitalismo a nivel mundial, la aparición del capital financiero y la exportación de capitales, lo que repercutió en el caso mexicano y le da ese rasgo de país capitalista dependiente. De esta manera, se estructura la economía primario-exportadora, a raíz de la recepción de capital extranjero, con la idea de desarrollar áreas vinculadas al mercado externo, ejemplo son: las líneas de ferrocarril, la agricultura de plantación tropical para la exportación, la producción de café, tabaco,

³⁹⁶ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 7ª edición, México, 1999, p. 27.

³⁹⁷ Este periodo se llamó así debido al mandato dictatorial en México del general Porfirio Díaz, que duró 30 años, destacándose como uno de los periodos de gran crecimiento económico mexicano.

henequén, guayule, azúcar y otras frutas tropicales, que, al aumentar su producción, dieron al país la imagen del mercado y del capital externo.

En esta época operaban en México las reglas de la teoría económica clásica y del equilibrio automático entonces latente a nivel mundial hasta la Primera Guerra Mundial. Además, se presentaron otros aspectos complementarios de este sistema, como: la circulación de monedas de oro acuñadas por el Estado, la libertad cambiaria, la libertad de movimientos de capital, el control de la oferta monetaria de acuerdo con los principios de la teoría cuantitativa de la moneda y la no intervención del Estado en los negocios privados. Se puede decir que no se producían graves problemas cíclicos de sobreproducción, ya que el mercado se satisfacía con la producción interna, y los consumos suntuarios, con productos de Francia, que no afectaban al equilibrio comercial. Y por último, no se presentaban crisis económicas como las actuales, con lo cual se disfrutó de tranquilidad económica y buen equilibrio.

Desde el triunfo de la Reforma quedaron rotas las relaciones diplomáticas con Inglaterra, ya que ésta apoyó al gobierno de Maximiliano. Ello propició un lento desplazamiento de Inglaterra y Francia en el comercio y la inversión, muy manifiesto en el Porfiriato, cobrando preponderancia una vez más el papel de Estados Unidos en el comercio exterior mexicano. Así lo demuestran las cifras de 1888-89, cuando el 69% de las exportaciones mexicanas se destinaron a Estados Unidos y sólo el 19,8%, 5,1% y 4.3% a Inglaterra, Francia y Alemania, respectivamente³⁹⁸.

También destacan las grandes concesiones hechas a los inversionistas norteamericanos en los rubros ferrocarrileros, mineros y agrícolas, debido a que eran los únicos inversionistas que se encontraban en suelo mexicano.³⁹⁹ Otros datos importantes que conviene destacar de este periodo porfirista fueron: la concesión del paso por el Istmo de Tehuantepec, la construcción del ferrocarril y el fallido tratado comercial con los Estados Unidos de 1883. Con este tratado se trató en vano de liberalizar el comercio entre ambos países debido a la política proteccionista de EE.UU., que visualizó el peligro de la competencia desleal de productos mexicanos como el algodón y el azúcar.

³⁹⁸ LOPEZ ROSADO, Diego G. Historia y Pensamiento Económico de México, Tomo IV, UNAM, México 1967, p. 172 .

³⁹⁹ ESPINOZA DE LOS REYES, Jorge. Relaciones económicas entre México y los Estados Unidos 1870-1910, Nacional Financiera, México 1951, p. 122.

En relación a la dependencia del comercio exterior mexicano durante el Porfiriato, en 1888-1911 se nota una evolución creciente del destino de las exportaciones mexicanas hacia Norteamérica, que del 36,1% de 1873, crecen a un 76,4% en 1910-1911, manifestándose con mayor fuerza a partir de 1887, año en que se consolida el Porfiriato.⁴⁰⁰

Las importaciones sufrieron un descenso significativo en dicha época, pues pasan del 56,6% entre 1888-1889 a un 55,0% para 1910. Lo anterior se puede explicar por las importaciones de artículos de lujo procedentes de Francia y por la competencia que aún presentaba Inglaterra en materia de maquinaria y equipos, cuya participación era importante en las ramas de los ferrocarriles e hidrocarburos, tan necesarios para el gran desarrollo del país durante el Porfiriato. De esta forma, se pudo justificar aún la presencia del capital europeo en México, situación ésta que no duraría a la postre por más tiempo. Por lo tanto, como se ha dicho anteriormente, los metales preciosos ocuparon el puesto más importante en las exportaciones de México, seguidos de los productos agrícolas, como el café, cacao, henequén, chile, tabaco, etc., y por último, el petróleo, que empezó a colocarse en la lista de importancia de la exportaciones mexicanas a partir de 1904.

E.- El comercio exterior durante la revolución mexicana y los primeros gobiernos revolucionarios (1910-1940)

A pesar de que la revolución mexicana (1910-1920) obstaculizó las otras actividades económicas del Estado mexicano, el comercio exterior no se limitó, sino que se incrementó considerablemente durante este periodo⁴⁰¹. La causa fue el incremento formidable de las exportaciones de petróleo debido a la Primera Guerra Mundial. En este sentido, las compañías petroleras, al no tener un control por parte del gobierno, trataron de vender la mayor cantidad posible al exterior, evadiendo así los impuestos.

⁴⁰⁰ COLEGIO DE MÉXICO. Comercio Exterior de México 1877-1911. Estadísticas económicas del Porfiriato, México, 1967.

⁴⁰¹ Véase MEULEMANS, Didier Elías, MEULEMANS, C,S, y ELÍAS, J. A. El desafío de México, titán del siglo XXI, Fundación J. Meulens, México, 1990. pp. 74-78.

En ese periodo se tuvo que importar alimentos y armamentos, cuyo abastecimiento se trató de asegurar, ya que la mayor parte del comercio exterior se realizaba por vía marítima.⁴⁰²

Durante el proceso revolucionario, el comercio con Estados Unidos ya era preponderante y absorbía un 76,6% de las exportaciones y un 57,9% de las importaciones, siendo el principal producto de exportación en ese tiempo, el petróleo, aunque secundariamente seguían siendo muy importantes el café, algodón, henequén, ixtle, legumbres, chile y maderas finas.⁴⁰³

Por efectos de la Primera Guerra Mundial, se siguieron exportando a Estados Unidos, además de los productos anteriores, pieles, vainillas, semillas de algodón y materias animales, aunque el petróleo significó en este conflicto la principal venta para EE.UU., de tal manera que, en los años 1911-1920, México figuró como uno de los principales países productores y exportadores de petróleo de esos años.⁴⁰⁴

La política que prevaleció después de la *independencia* fue proteccionista, dado el interés de los distintos gobiernos por mantener sus ingresos fiscales. Las exportaciones registraron un auge durante el régimen de Porfirio Díaz y fueron uno de los factores que impulsaron el crecimiento de finales del siglo. En el decenio de los treinta del siglo XX, los efectos de la gran depresión en el mercado mundial de materias primas modificaron tanto los modelos de comercio como la orientación de la política comercial.

En el plan sexenal del *gobierno de Lázaro Cárdenas*, se manifestó de manera clara la intención de reducir la dependencia de los mercados exteriores mediante el fomento de la industrialización. Los efectos de la Segunda Guerra Mundial en los flujos comerciales internacionales y la aparición de la tendencia de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones ocasionaron que México se pronunciara más

⁴⁰² LOPEZ ROSADO, Diego G. Op. cit. pp. 197-198.

⁴⁰³ *Ibidem* pp. 201-206.

⁴⁰⁴ En el año 1920, México alcanzó un récord importante, ya que en ese año llegó a 145 millones de barriles debido al incremento de la demanda mundial. Todo esto con destino a los Estados Unidos de América. ORTIZ WADGYMAR, Arturo. op. cit., p. 34.

por este enfoque proteccionista con una política comercial cuyo objetivo era fomentar la industrialización⁴⁰⁵.

Durante los *años cincuenta y sesenta*, la política comercial propició un cambio en la estructura de las importaciones. Las de bienes de consumo disminuyeron respecto a las de los bienes intermedios y de capital, lo cual era un reflejo del proceso de industrialización por la que atravesaba el país. La estructura de las exportaciones no cambió en esos años. Los metales y pocos productos agrícolas eran los que se vendían al exterior. Para 1954, las ventas de cobre, zinc, plomo, café, henequén, algodón, pescado y camarón constituyeron más de la mitad de las exportaciones. Es importante señalar que, de 1950 a 1970, el grueso de las exportaciones no industrializadas respecto al total no varió mucho, pues se mantuvo por encima del 60%; es decir, la producción interna de manufacturas no se reflejó en las exportaciones, mientras que los destinos seguían siendo EE.UU., Europa y Japón para el caso del algodón⁴⁰⁶.

Hasta aquí quedarían expuestos los primeros antecedentes del comercio exterior mexicano. Los sucesos más recientes, por lo que se refiere a este apartado, se ampliarán y se expondrán cuando veamos algunos periodos gubernamentales más adelante.

II.- La política comercial mexicana: visión contemporánea de esta política

En el presente apartado trataremos de exponer, de forma concreta y breve, la evolución que ha presentado la política comercial mexicana en estos últimos años, es decir, de 1980 al año 2000, época en la que se presenta una evolución llamativa, clara y determinante en el "hacer comercial" de la vida política mexicana. Es importante aclarar que, cuando hablemos de política comercial mexicana, nos estaremos refiriendo a esa conducta que asumen las autoridades mexicanas para darle un rumbo nuevo a las actuaciones del país respecto a ese "modo de hacer" en el ámbito comercial, puesto que es el área en donde los países actualmente están determinando su comportamiento político

⁴⁰⁵ Un ejemplo de tal tendencia fueron los cambios a la legislación comercial realizados desde fines de la década de los cuarenta, cuando se promulgaron la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, relativo al monopolio, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, el Reglamento para la Expedición de Permisos de Importación de Materias, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y las reformas al Código Aduanero.

⁴⁰⁶ MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates. *Comercio Exterior*, Vol. 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 35.

como modo de adaptarse a la corriente que se vive y que es la que mueve a este mundo globalizado hacia la nueva vía de liberalización.

Antes de entrar a examinar los planes y los compromisos externos de los gobiernos neoliberales, la manera como se aplicó el Fondomonetarismo⁴⁰⁷ en México, y cómo se cayó en su dominio, en el de la banca transnacional y el “sistema de la Reserva Federal de los EE.UU.”, conviene que veamos algunos sucesos que les ante-cedieron.

En 1940, fue derrotado el modelo auténticamente nacionalista y, al tomar posesión de la presidencia el conservador Manuel Ávila Camacho, se gira la mirada hacia el capital extranjero, el auge del transnacionalismo y el endeudamiento externo como regulador y promotor del crecimiento económico⁴⁰⁸. En general, esta concepción predominó en los gobiernos surgidos entre 1940-1980, por no querer realizar una reforma fiscal a fondo en donde se gravaría a los que más tenían. Sin esta reforma, el Estado siempre careció de los recursos para generar el desarrollo y siempre tuvo que buscarlos en el exterior. A pesar de esto, la deuda externa nunca se había disparado tanto como en los gobiernos actuales.

Este endeudamiento excesivo es la explicación que Arturo ORTIZ WADGYMAR da para la aplicación del neoliberalismo en México⁴⁰⁹. Otras razones de este fenómeno son bien conocidas, tales como la falsa ilusión del petróleo que iba en precio a la alza, por lo cual era conveniente endeudarse, y las fuertes presiones para endeudarse debido al conflicto que se presentó por el embargo petrolero árabe, por lo cual EE.UU.

⁴⁰⁷ Se llama “Fondomonetarismo neoliberal” al conjunto de medidas de política económica que se instrumentan en un país endeudado como resultado de un acuerdo internacional suscrito entre el país en cuestión y el FMI, y a través de un documento conocido como Carta de Intención. La característica de dicho convenio es que debe ser aprobado y supervisado por el FMI. También se caracteriza por implicar ajustes a la economía, sacrificando el bienestar de las grandes mayorías, por lo que resultan ser impopulares (ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p.13.)

⁴⁰⁸ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, p. 41.

⁴⁰⁹ Resulta interesante lo expuesto por Rosario Green sobre el endeudamiento de México expuesto por periodos presidenciales, así se observa lo siguiente: con Manuel Ávila Camacho, el país debía 278 millones de dólares; con Miguel Alemán, 348; con Adolfo López Mateos, eran 1.723, con Luis Echeverría, 19.349; con José López Portillo, 65.419. Sólo en este sexenio la deuda se incrementó de 19 mil millones a 80 mil millones, un 3000% en seis años. Con Miguel de la Madrid, 108.500 y con Carlos Salinas de Gortari, 82.000. (GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”, *Comercio Exterior*, México, 1983, Vol. 33, núm. 2, pp. 99-107.)

presionó al gobierno de Echeverría para que aceptara créditos⁴¹⁰. A esto hay que sumar la ambición extranjera debido al descubrimiento de yacimientos de este recurso en Chiapas, Tabasco y por todo el sudeste del país, la redistribución del ingreso, con la que se llevó a cabo una política de mayor desarrollo social y de empleo. Lo anterior trajo un mayor endeudamiento, una sobrevaloración del peso y un desequilibrio en el comercio exterior y que, junto con la burguesía local, EE.UU. propició una fuga de capitales al crear un clima de desconfianza en México para desestabilizar a Echeverría⁴¹¹.

Con Luis Echeverría, fue abortado el intento de retomar el modelo nacionalista debido a las muchas discrepancias con EE.UU. En esa situación, este presidente trató de aliarse con los países no alineados, lo cual alarmó a la burguesía de EE.UU. hasta el grado de tacharla como comunismo. En el fondo, esta reacción era una estrategia para evitar que México volviera a su política nacionalista, lo cual, a partir del mandato de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari, acabaría por conseguir. De esta manera, Echeverría terminó su mandato desprestigiado, siendo José López Portillo el hombre apropiado para los planes de expansión petrolera del gobierno de EE.UU., o sea, el hombre que permitió las desnacionalizaciones de la industria petrolera y el inicio de la crisis más aguda de México.

El gobierno de López Portillo se caracteriza por varios momentos: el primero, por la recesión de 1977, en que el PIB decreció en un -5,6% como consecuencia de la firma de la Primera Carta de Intención acordada con el FMI en 1977, que exigió una austeridad severa⁴¹². Después, vino una avalancha de créditos externos entre 1978-1980, la cual trajo un ficticio crecimiento económico debido a la expansión de la industria petrolera y el consecuente derroche financiero, incremento de fortunas privadas o más deuda. Después de 1981 cayeron los precios del petróleo. Se presentó una situación recesiva con un crecimiento del PIB del 0,5%. A partir de entonces, prevaleció en ese año la desconfianza, las devaluaciones persistentes del peso, la especulación y una fuga

⁴¹⁰ Existen evidencias de que este presidente rechazó un cúmulo de créditos atados, con lo cual se ganó las presiones de EE.UU. y de la banca internacional, dando por resultado la ruptura con EE.UU. lo que trajo como consecuencia una guerra verbal entre los dos países y la desestabilización económica por parte de EE.UU. a México.

⁴¹¹ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, pp. 42-44.

⁴¹² GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”, *Comercio Exterior*, México, núm. México, 1983, Vol. 33, núm. 2, pp. 99-100.

de capitales reconocidas por el gobierno (22 mil millones de dólares)⁴¹³. En esa fecha, la situación del país era alarmante; incluso las reservas del Banco de México reportaron un cero, o sea, sin solvencia para pagar los intereses de la deuda⁴¹⁴. Ante esta situación, no quedó más remedio que pedir la ayuda de la banca internacional para evitar una moratoria, lo cual sería un mal ejemplo para los demás países.

Esta situación sería propicia para caer dentro de las políticas y condiciones del FMI, a través del otorgamiento de un “Convenio de Facilidad Ampliada”, que no es otra cosa que una Carta de Intención. Así las cosas y en virtud de la continua salida de capitales, el Estado decretó, a finales de 1982, la nacionalización de la banca y el control de cambios, lo que ocasionó la furia de la burguesía nacional que tildó al gobierno de comunista. Esta medida no implicaría serios cambios en el modelo económico y tampoco sería nada nuevo en el gobierno de De la Madrid, el cual inició su mandato con un compromiso heredado con el FMI y la banca internacional⁴¹⁵.

Con una situación de insolvencia y crítica a finales de 1982, el FMI afianzó su control sobre la economía mexicana y, al entrar Miguel de la Madrid Hurtado como presidente, hubo consenso en suscribir la Segunda Carta de Intención o Convenio de Facilidad Amplia entre México y el FMI. Miguel de la Madrid era el hombre adecuado para llevar a cabo la aplicación de las políticas neoliberales en México⁴¹⁶.

⁴¹³ LÓPEZ PORTILLO, José. Documento: Sexto Informe Presidencial del 1º de septiembre de 1982, *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1982, Vol. 32, número 9, pp. 919-947.

⁴¹⁴ “Las reservas internacionales del país se encontraban a cero. México había quedado con las arcas vacías” RAMOS ESQUIVEL, Alejandro. *Las arcas vacías*. Editorial Diana, México, 1984, p. 16. Esta misma situación se expresa en el texto de la Carta de Intención de noviembre de 1982 cuando se dice ... “con el fin de enfrentar la elevada carga que representa el servicio de la deuda y la escasez de fondo en los mercados de capital, el gobierno mexicano solicitó y obtuvo de la banca internacional una prórroga voluntaria de 90 días para cubrir los vencimientos de los créditos concedidos al sector público”. Carta de Intención de México al FMI (texto íntegro), publicada por Nafinsa. *El mercado de valores*, n° 47, 22 de noviembre 1982, p. 1207.

⁴¹⁵ Sobre esta exposición sucinta, véase DURÁN, Esperanza. *México’s relations with the european community*. Documento de Trabajo, número 33, 1992, IRELA, Madrid, p. 5-8.

⁴¹⁶ Este político era un abogado de familia acomodada, de corte conservador, y aunque graduado de la Universidad de México, realizó estudios en Harvard, en donde aprendió a pensar de acuerdo con los banqueros internacionales y el gobierno de los Estados Unidos. Este personaje pasó a la historia como el hombre del FMI. De esta manera, su gobierno estaría ampliamente influenciado por estas políticas económicas y su gabinete lo formó un equipo de colaboradores tecnócratas de corte monetarista y conservador con posgrados en universidades de EE.UU. y Europa de tinte conservador.

1.- Las grandes etapas de la política comercial mexicana (1940-1982 y 1982-2000)

En términos generales, las metas de la política de comercio exterior de México en el siglo XX han registrado dos fases fundamentales⁴¹⁷. La primera etapa, que duró más de cuarenta años (1940-1982) y fue llamada etapa del proteccionismo⁴¹⁸. En esta, podemos ubicar los siguientes periodos:

- El que empieza con el periodo presidencial de Miguel Ávila Camacho,
- El que abarca los años de 1956 a 1971, que se considera de relativa estabilidad, con una rápida inflación y las primeras devaluaciones de la posguerra, quedando incluidas en este periodo las presidencias de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz,
- El siguiente, que va de marzo de 1972 a septiembre-diciembre de 1976, comienza con la aceleración del gasto público y termina con las devaluaciones; o sea, el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez.
- El que abarca de diciembre de 1976 a noviembre de 1982, siendo presidente José López Portillo.

⁴¹⁷ Los objetivos que se pueden encontrar comprendidos en una política comercial externa son de dos tipos: *proteccionistas*, si tienen como propósitos establecer en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas a las importaciones; o *librecambistas*, si su objetivo es abrirse a la competencia exterior eliminado todo tipo de trabas a las importaciones. La primera fue inspirada en los conceptos de la vieja escuela mercantilista del siglo XVI y XVII, que planteaba los siguientes propósitos: la acumulación de oro y plata es igual a riqueza de la nación, balanza comercial siempre favorable que implicaba aumentar exportaciones y reducir importaciones, amplia intervención estatal y un Estado poderoso, y economía cerrada, es decir, con severas trabas a las mercancías externas o definitivamente su prohibición, con base en una política de autosuficiencia. El librecambismo se inspira en las posturas teóricas de la escuela liberal del siglo XVIII, principalmente de Adam SMITH y David RICARDO, quienes planteaban exactamente lo contrario, o sea: economía abierta a las mercancías provenientes del exterior, nula intervención del Estado, riqueza de las naciones no con la posesión de metales preciosos sino con la producción y el trabajo, y la libertad económica en todos los ordenes (véase su obra clásica: SMITH, Adam. La riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1970. En esta obra, realiza una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones.)

A pesar del paso de los años, ambas posturas teóricas se habían aplicado en el mundo, aunque después de la caída del Muro de Berlín, el librecambismo quedó como vencedor y como único punto de referencia.

⁴¹⁸ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 472-494.

A efectos de la política comercial mexicana, el primer periodo presidencial constituye sólo un antecedente, por lo que procede examinar con mayor detenimiento los mandatos de López Mateos y Díaz Ordaz.

A.- La época proteccionista de la política comercial mexicana : El periodo del gran proceso del desarrollo estabilizador⁴¹⁹ (1956-1971)

Los compromisos externos de los gobiernos neoliberales mexicanos, la manera cómo se aplicaron las políticas del FMI en este país y como se cayó en el dominio de la banca transnacional y del sistema de la Reserva Federal de los EE.UU., tuvieron lugar en México en 1982, cuando el modelo auténticamente nacionalista fue derrotado y tomó posesión de la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado. Sin embargo, es necesario recalcar que el modelo proteccionista instaurado en este país latinoamericano se inició a partir del año de 1940 con el gobierno conservador de Manuel Ávila Camacho. Con él se volvió la mirada hacia el capital extranjero, hacia el auge del transnacionalismo y el endeudamiento externo como regulador y promotor del crecimiento económico⁴²⁰.

Este periodo también abarca los mandatos presidenciales de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). El periodo queda incluido en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizada por la política de fomento a la industria con tasas de crecimiento siempre positivas. Es necesario decir que este periodo (sustitución de importaciones) comienza a partir de 1935 y llega hasta 1970⁴²¹.

La *situación macroeconómica* durante este periodo estuvo caracterizada por el aumento de los precios, lo cual dio inicio a un ciclo de inflación-devaluación, ya que el peso, pasó de estar en 4,85 en 1945 con respecto del dólar a 12,50 en 1954. Otras

⁴¹⁹ Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda de 1958 a 1970, llamó al decenio que comenzó con el nuevo tipo de cambio un periodo de “desarrollo estabilizador”. Véase ORTIZ MENA, Antonio. “Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México”. *El mercado de valores*, núm. 44, México, noviembre de 1969.

⁴²⁰ GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”, *Comercio Exterior México*, 1983, Vol. 33, núm. 2, pp. 99-100 y ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p.41 .

⁴²¹ MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates”. *Comercio Exterior*, vol, 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 9.

características que se observaron en este periodo estabilizador fueron: la inflación más baja respecto a los diez años anteriores, la balanza de pagos se acercó a una posición de equilibrio, los precios al mayoreo aumentaron un 32% y la apreciación del peso se dio en un 17%. De 1971-1975 se genera un periodo de inflación desenfrenada, aunque como en EE.UU. también había subido, la revaloración del peso fue pequeña hasta que llegaría la vorágine del gasto de 1972 con Luis Echeverría. De 1956-1971, México aumentó el gasto público (de un 4,4% del PIB pasó a un 8,1%), el gasto incrementó el déficit público, el cual se financió con la creación de dinero y el ingreso de capital extranjero. El endeudamiento creció por concepto de pago de intereses y las exportaciones de mercancías que llegaron a 58% en 1971. Por último, tuvo lugar un deterioro de la competitividad del país y el valor real del peso creció un 10 % afectando a las importaciones y exportaciones.

Por lo que respecta a *la política de comercio exterior* de este periodo, se observa que, debido a la creciente sobrevaloración del peso, surgieron presiones para subir los niveles de protección. A principio del periodo, se aumentaron los aranceles, en el marco de una revisión general de la clasificación correspondiente, realizada en 1956, y se incrementaron las restricciones cuantitativas a la importación; la cantidad de categorías de importación sujetas a control casi se duplicó de 1956 a 1962, y la participación de las importaciones controladas en las totales aumentó del 33 al 44 por ciento. En ese periodo, las compras en el exterior pasaron de un 28 a un 52 por ciento.

Para otorgar los permisos de importación en 1956, los nuevos controles se acompañaron de convenios con las empresas que se comprometían a sustituir importaciones a cambio de la libre importación de partes, componentes y accesorios. La ley que regulaba esta situación era la contrapartida a la Ley para Promover Industrias Nuevas y Necesarias, que otorgaba ayudas a empresas que se establecieran en ramas industriales nuevas o en aquellas cuya producción nacional abasteciera menos de 80% del consumo interno. A ambos grupos se les concedió exenciones arancelarias para la maquinaria y los insumos empleados en el proceso de producción, lo que aumentó el nivel y la protección efectiva⁴²².

⁴²² BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, vol. 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p. 139.

En 1960, la unificación de la clasificación aduanera ofreció una nueva oportunidad para aumentar los aranceles. Después, en 1962, se impuso una sobretasa de 10% a las importaciones de artículos suntuarios. Por último, en 1965 se aumentaron todos los aranceles en seis puntos porcentuales. En los años sesenta también se amplió la gama de controles a la importación; cada año se agregaron unas 1000 categorías a la lista de importaciones controladas. En 1970, los artículos sujetos a control llegaban al 65% del total. En ese año, la participación de las importaciones controladas en el valor de las totales fue de 59%. Éste fue inferior al alcanzado en 1964 con un 65% debido a la creciente participación de materias primas y combustibles cuya importación no estaba controlada⁴²³.

Las tasas de protección efectiva al sector manufacturero de 1960 a 1970 también se incrementaron. El aumento menor de la protección parece haber ocurrido en los bienes de consumo duradero y de capital, aunque esto se debió a la caída de la tasa de protección efectiva de los automóviles, que pasó de 255 al 111 por ciento, pero siguió siendo la más alta de todas las industrias (excepto los fertilizantes). Las tasas de protección efectiva aumentaron del 45 al 67 % para la maquinaria no eléctrica, del 48 al 88% en el caso del equipo eléctrico y del 49 al 90% en el del equipo de transporte⁴²⁴.

Si tomamos en cuenta las medidas proteccionistas adoptadas de 1956 a 1960, se observa que los aumentos de la protección industrial superaron los efectos de la sobrevaluación del peso, lo que ocasionó una disminución en la participación de las importaciones. A su vez, el aumento de la protección disminuyó la exportación de manufacturas, ya que los estímulos otorgados a éstas eran insignificantes; en 1969, sólo el 20% de las exportaciones de manufacturas recibieron crédito preferencial, pero este alcance siguió siendo pequeño y la devolución de impuestos también fue significativa.

En la década de los años sesenta la protección al sector primario se hizo negativa, con tasas efectivas del -1,4% para la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y de -12,3% para la minería. Lo que contribuyó a esto fue una menor protección

⁴²³ BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, vol, 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p. 140.

⁴²⁴ TEN KATE, Adriaan y BRUCE WALLACE, Robert. La política de protección en el desarrollo económico de México. México, 1979, citados por BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, Vol. 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p. 140. Protection and economic development in México, Centre for development Planning, Rotterdam, 1980.

nominal y el mayor costo de los insumos, y el establecimiento de impuestos a la exportación. Las exportaciones agrícolas sufrieron los efectos de la política de precios de Conasupo (Comisión Nacional de Subsistencia Popular, 1961), que fijó para ciertos productos de consumo interno precios superiores a los del mercado mundial, aumentando la discriminación de ciertos cultivos de exportación como el algodón⁴²⁵.

El sesgo antiexportador afectó demasiado a ciertos sectores industriales. Así, por ejemplo, las exportaciones de algodón cayeron de forma absoluta desde 1955, de 1957 a 1970 cuando las mundiales aumentaban (del 11,4 al 4,9%); las exportaciones mexicanas de carne vacuna y café también se redujeron en el mercado mundial, sólo el primer sector aumentó por las demandas estadounidenses. La misma situación ocurrió con los metales no ferrosos (plata, plomo y cobre), que de 1955-1957 representaban un 15% de las exportaciones totales, de 1970-1972 sólo quedaba en un 4%. Las ventas de productos primarios mexicanos sólo crecieron un 2%, incrementándose las de Corea y Taiwán, que se orientaron al mercado mundial. Por último, las manufacturas mexicanas también perdieron mercado, pues de 1960 a 1970 sólo crecieron un 5%, cuando en años anteriores habían representado un 16% de las totales de los países de vías de desarrollo⁴²⁶.

B.- El periodo de expansión económica y el aumento de la protección comercial: el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1972-1976)

En este periodo, la *situación macroeconómica en México* era la de pérdida de la disciplina presupuestaria⁴²⁷ en la medida en que el presidente Echeverría comenzó a impulsar directamente los programas de gasto a partir de marzo de 1972. La participación del gasto público en el PIB pasó del 8,1% en 1971 al 8,5 en 1972 y al 10% en 1975. Por su parte, los aumentos de la inversión pública fueron mayores: su participación pasó del 5% en 1971 al 8.7% en 1975.

⁴²⁵ SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, 1994, Vol. 44, núm. 10, p. 859.

⁴²⁶ MÁRQUEZ, Graciela “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates. *Comercio Exterior*, Vol. 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 10-12.

⁴²⁷ SOLÍS, Leopoldo. Economic Policy Reform in México. A case study for developing countries. Pergamon Press, Nueva York, 1981, p. 68.

Las tasas de las transferencias sociales fueron mayores que las de los ingresos públicos, con lo cual el déficit del sector pasó del 5,1% del PIB en 1971 al 8,8% en 1975. Ese déficit se financió con más endeudamiento externo, el cual proporcionó el 32% de las necesidades financieras del sector público en 1971 y el 50% en 1975.

Ese endeudamiento permitió a México mantener el tipo de cambio a 12,50 pesos por dólar hasta septiembre de 1976, mientras que el déficit en cuenta corriente aumentó del 2,3% del PIB en 1971 al 5,3% en 1975. Debido al mayor endeudamiento externo, el índice de servicio de la deuda llegó al 88% en 1976⁴²⁸.

Otros efectos que ocasionó esta situación fueron:

- Que, debido a las políticas fiscales expansionistas, se incrementara la oferta monetaria al doble en comparación con la de los 15 años anteriores, lo cual indujo al público a reducir sus activos líquidos;
- que la política económica contribuyera a incrementar la inflación,
- que se aumentaran de los precios al mayoreo,
- que se diera la apreciación del peso mexicano en un 4% frente al dólar en 1971 a 1974, y por último,
- que se estableciera un nuevo tipo de cambio de 20 pesos por dólar, en una segunda devaluación meses después.

Por lo que respecta a *la política de comercio exterior*, la creciente sobrevaluación del peso generó presiones a favor de una mayor protección. Se incrementaron las restricciones cuantitativas llevando la participación de las importaciones en relación al PIB pasaron de un 57% en 1971 a 64% en 1973 y 74% en 1974. En 1975, los controles se hicieron más estrictos, a medida que se deterioraba la balanza de pagos, y los aranceles se incrementaron. La protección efectuada en 1975 fue más estricta que la de 1970, y en ese mismo lapso, se aplicó un sistema de promoción de las exportaciones con las siguientes características:

⁴²⁸ SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, 1994, Vol. 44, núm. 10, pp. 853-864.

- la importación de insumos libre de impuestos (certificados de devolución de impuestos, CEDIS),
- la expansión del ámbito de los créditos de corto plazo a la exportación otorgados por Fomex,
- la creación del Fonei para financiar inversiones orientadas hacia la exportación,
- la sustitución eficiente de importaciones, y
- la creación del Instituto Mexicano de Comercio exterior (IMCE) para aumentar los esfuerzos de promoción de las exportaciones⁴²⁹.

En este periodo se dio (1970), mediante los CEDIS, la devolución del 10% de impuestos sobre las exportaciones de manufacturas cuyo contenido nacional excediera el 60%; estas devoluciones aumentarían en años posteriores. Las exportaciones con un porcentaje del 50% o más de contenido nacional tenían derecho a importar insumos libres de impuestos y a recibir créditos preferenciales para financiar su exportación. Por su parte, Fonei, otorgaba créditos para la compra de maquinaria y equipo, en tanto que el IMCE se creó para dar información sobre posibilidades de exportar, organizar misiones comerciales y extender la red de agregados comerciales.

En 1972 se modificó el sistema de vínculos entre exportación e importación que se había establecido tres años antes para los automotores, obligando a los fabricantes a compensar con exportaciones una parte de sus importaciones de partes, componentes y accesorios. El otorgamiento de CEDIS se suspendió en 1976 con la devaluación, aunque poco tiempo después se restablecería, aumentando sin duda los estímulos a la exportación de manufacturas.

El trato especial a la industria maquiladora⁴³⁰ en la franja fronteriza fue anterior a los CEDIS, pero sólo se incluyó en la legislación en 1971. Después de 1972 también se otorgó la condición de maquiladoras a empresas establecidas en el interior del país que exportasen en condiciones similares.

⁴²⁹ BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, Vol., 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p 143.

⁴³⁰ Estas industrias importan partes y componentes libres de impuestos y reexportan el producto armado, sobre todo a EE.UU., donde sólo tributan por el valor agregado.

Por lo que se refiere al crecimiento industrial dentro del comercio exterior, las exportaciones de las maquiladoras aparecieron por primera vez en las estadísticas mexicanas en 1970 y en ese año alcanzaron un valor de 81 millones de dólares, en 1976 sobrepasaron los 500 millones y su valor bruto llegó a superar al resto de las exportaciones de manufacturas. Debido a los estímulos a la exportación, las ventas de manufacturas al exterior crecieron con rapidez de 1970 a 1974 (60%), aunque posteriormente, en 1975, bajarían debido a la recesión mundial y a la sobrevaluación del peso; ya para 1976 su porcentaje era de 18%, más bajo aun que las del resto de los países en desarrollo, que entonces eran un 25% superiores a las de 1974.

De 1970-1975, las exportaciones contribuyeron a la producción de manufacturas más que la sustitución de importaciones, aunque en ese sentido México se mantuvo por detrás de Corea, en la que las exportaciones jugaron un papel importante en su crecimiento con un 62% del PIB de 1970 a 1973. Por su parte, en México la sustitución de importaciones estaba limitada por los efectos de las políticas fiscales expansivas, que estimulaban las compras en el exterior. En consecuencia, la relación importaciones/PIB aumentó en ese periodo (1975), aunque después disminuyó en 1976. En lo que toca a las exportaciones, éstas, después de haber crecido en 1976, volvieron a su nivel inicial en 1971, incrementándose las de manufacturas al principio y cayendo después por la sobrevaluación del peso. Lo mismo sucedió con las de los bienes primarios.

En resumen, podemos decir que en este periodo México llegó al decenio de los setenta con un modelo de crecimiento orientado hacia dentro, cuya característica era la industrialización por sustitución de importaciones. Hubo avances, como la importante producción de bienes de consumo e intermedios. Sin embargo, se presentaban problemas serios que limitaban la viabilidad del crecimiento del país a largo plazo, por lo cual se necesitaban reformas⁴³¹. Así los problemas estructurales que se presentaron fueron:

- el desequilibrio externo, por lo cual era necesario ampliar la capacidad exportadora y racionalizar las importaciones del país,

⁴³¹ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 472-494.

- la estabilidad cambiaria trajo la estabilidad de precios, pero a la postre al mantener su paridad fija con el dólar, traería un abandono de esa paridad ampliando su margen de sobrevaluación,
- el financiamiento al desarrollo mediante el capital externo por medio de la inversión extranjera directa o deuda externa, lo cual era otro problema estructural de la economía,
- el crecimiento demográfico y las presiones que ejercía sobre el empleo, la migración y el gasto público, constituyeron uno de los factores que limitaban los alcances de la expansión económica, y
- la desigual distribución del ingreso, que se consideró también una limitante del desarrollo⁴³².

C.- Época de la abundancia petrolera y las múltiples devaluaciones: El periodo de José López Portillo (1977-1982)

En el periodo de Echeverría, por lo tanto, se puede decir que estas políticas expansivas (1972-1975) trajeron una reducción del gasto público e inversión pública, manteniendo un tipo de cambio estable, aunque después traería varias devaluaciones de la moneda.

Las políticas del presidente López Portillo siguieron pautas similares. En 1977, la inversión y el gasto público se mantuvieron constantes. En los años siguientes, hubo un periodo de expansión presupuestaria que provocó una inflación, manteniendo el valor nominal del peso; ya en el último año de su mandato, se redujo el gasto público y el peso sufrió serias devaluaciones⁴³³.

Pero, entrando a detallar *la política macroeconómica*, se observa lo siguiente; de 1977 a 1981, el gasto público aumentó casi 50% y la inversión pública se duplicó. Expresado en datos, esto equivale a un tipo de cambio de 22,5 a 23 pesos por dólar y de

⁴³² ZAMORA Francisco. *La sociedad económica moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976 , p. 123-132.

⁴³³ MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates. *Comercio Exterior*, vol, 50, agosto, núm. 8, México, 2000, pp. 12-16.

24,5 en 1981. El gasto público en términos de dólares se multiplicó por tres de 1977 a 1981 y la inversión pública por más de cuatro.

Se supuso que los impuestos pagados por PEMEX gracias a sus ingresos petroleros en crecimiento acelerado financiarían gran parte de la expansión del gasto público⁴³⁴. Pero ocurrirían sucesos importantes, como que ese organismo emprendió un gran programa de inversión y se vio obligado a subsidiar sus ventas internas, por lo que su déficit fue muy similar al monto de los impuestos que contribuyeron al presupuesto público. Al mismo tiempo, el déficit del sector público aumentaría del 6,8% del PIB en 1977 al 12,6% en 1981.

El déficit se financió con la creación de dinero y con endeudamiento externo, y la oferta monetaria se aceleró en 1981 hasta llegar al 27,9% del PIB, frente al 14,9% en 1976 y el 21% en 1977. Por su parte, el crecimiento de la deuda llevó al cociente del servicio a más del 100%.⁴³⁵. Las medidas expansivas aceleraron la inflación, los precios de mayoreo crecieron del 16 al 25% a 1981, el tipo de cambio después de estar a 22,5 pesos por dólar en 1981, con las siguientes devaluaciones se llegó a 26,2. La siguiente devaluación se detuvo debido a los ingresos petroleros y al endeudamiento externo.

Respecto a *la política de comercio exterior*, en este periodo se presentó lo siguiente: hubo descubrimientos petroleros que en esos años prometían una confortable situación de la balanza de pagos; de hecho, gracias a las grandes ventas petroleras y a la devaluación del peso, el déficit del intercambio de mercancías bajó. Esta situación de mejora y el futuro prometedor del sector del petróleo produjeron una reducción de la protección frente a las importaciones, con la idea de exponer la industria mexicana a la competencia externa. El porcentaje de permisos de exportación bajó considerablemente del 80% en 1977 al 24% en 1979; el porcentaje de aranceles se incrementó para proteger a empresas de nuevos sectores. Esto se hizo con la idea de subirlos para luego

⁴³⁴ De hecho, este periodo presidencial se identifica en la historia de México como la época de la gran riqueza del petróleo. En ella, el gobierno vendió la idea a los mexicanos de que su situación económica mejoraría considerablemente y que en adelante no había de qué preocuparse. Pero, como se sabe, debido a la mala administración de esa riqueza, al exagerado endeudamiento externo y a la caída de los precios del petróleo, se supone que es en este periodo cuando el país mexicano se endeudó más de forma exagerada.

⁴³⁵ GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”, *Comercio Exterior* núm. México, 1983, Vol. 33, núm. 2, pp. 99, 102-104, y SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, 1994, Vol. 44, núm. 10, pp. 859-864.

poderlos bajar, pero lo que ocurrió fue que se tuvieron que subir aún más debido a la apreciación del peso⁴³⁶.

Por lo que se refiere a las importaciones, su liberalización fue más limitada, ya que en 1979 el 60% estaban sujetas a permisos de importación y en 1974 el índice de los permisos ascendió a un 74%. Con toda esta situación de liberalización de importaciones poco eficiente, la Secretaría de Comercio preparó planes para una futura liberalización que aumentara la competencia con el exterior, pero, debido a la apreciación del tipo de cambio, tales planes no se llevaron a cabo⁴³⁷.

La decisión de no ingresar en el GATT adoptada por el presidente López Portillo en 1980 marcó otro período de restricción a las importaciones. Este restablecimiento de restricciones de 1981 coincidió con el aumento de los aranceles una y otra vez; de esta manera, aunque se incrementaron los subsidios a la exportación, al otorgar CEDIS y la devolución del IVA, terminaron por reducir las exportaciones. Otros factores que también se dieron en contra de las exportaciones de bienes primarios y agrícolas fueron la apreciación del tipo de cambio y el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano.

Respecto al comercio exterior y el crecimiento industrial, los efectos de las medidas aplicadas fueron desfavorables a la evolución de los principales productos primarios de exportación, y el valor de éstos frente al dólar se redujo (por ejemplo, los alimentos, bebidas y tabaco). Por su parte, las devaluaciones dieron un gran impulso a la exportación de manufacturas que, de 1976 a 1978, aumentaron más en México en comparación del resto de países en desarrollo, y ya de 1978 a 1981, el volumen de exportaciones de manufacturas mexicanas disminuyó debido a la sobrevaluación del peso y al aumento de la protección frente a las importaciones. En esa época, cuando el valor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se incrementó

⁴³⁶ BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, vol. 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p. 145.

⁴³⁷ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel, La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 472-476.

respecto al dólar, las mexicanas descendían a causa de su negativa a ingresar a ese organismo (GATT)⁴³⁸.

En suma, las ventas de México al exterior se estancaban de 1978 a 1981, al tiempo que las exportaciones petroleras se incrementaban significativamente, lo cual no impediría el déficit en cuenta corriente. De esta manera, las importaciones crecían debido al estímulo de la política macroeconómica expansiva, la balanza de servicios se deterioraba por la escasez del turismo, a causa a la apreciación del peso, y los intereses de la deuda se disparaban.

A manera de reflexión, puede afirmarse que al comenzar el periodo de López Portillo, México perdió la oportunidad de salir de este círculo vicioso, cuando la devaluación del peso y el aumento de los ingresos petroleros hubieran permitido disminuir la protección e iniciar un crecimiento económico armónico⁴³⁹. Esa oportunidad se dejó escapar y se optó por un camino que condujo a la acumulación de la deuda externa, la cual llegó, a fines de 1982, a 80.000 millones de dólares⁴⁴⁰.

D.- Instrumentos utilizados durante el programa de la industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982)

La política de sustitución de importaciones tenía como meta la protección de la planta productiva y el empleo. Para ello, con este programa se pretendía producir en el país lo que anteriormente se importaba del exterior. Ésta fue la base en la política comercial de México a partir de los años cuarenta aprovechando la situación histórica de la Segunda Guerra Mundial.

⁴³⁸ A excepción de algunos productos químicos con fuerte contenido en petróleo y automóviles y sus partes.

⁴³⁹ GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”. *Comercio Exterior* núm. México, 1983, Vol. 33, núm. 2, pp. 105-107.

⁴⁴⁰ BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, vol, 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p. 147.

Nota: La deuda externa de México llegó a ascender en su totalidad acerca de 200. 000 mil millones de dólares. En años recientes, se renegoció esta y se concedió al país azteca una reducción y unos plazos más cómodos para su cobertura.

Este proceso estuvo apoyado por varios factores, como la expropiación petrolera y la creación de organismos vinculados con la infraestructura económica y administrativa con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo que dio al país una imagen de desarrollo industrial. Una muestra de lo anterior se da en la creación de empresas estatales y privadas, como Altos Hornos de México y Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. También habría una importante labor realizada por elementos de enlace como PEMEX, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, etc., que coadyuvaban a la aplicación de este tipo de política. Este proceso de sustitución de importaciones constaba de varias etapas, entre las que destacamos las siguientes:

Sustitución de importaciones de productos de consumo. Ésta se enfocaba al desarrollo de la industria ligera produciendo artículos alimenticios, textiles y otros artículos de consumo final.

Sustitución de importaciones de bienes intermedios. Este proceso era el ensamblaje de partes, materias primas y auxiliares o artículos semimanufacturados necesarios para la producción de un artículo de consumo final, como, por ejemplo, un automóvil, algunas de cuyas partes ya se producían en el país y sólo se importaban aquellas que requerían alta tecnología para su elaboración.

Sustitución de importaciones de bienes de capital. Esta fase consiste en fabricar maquinaria, equipo y complementos de alta precisión y tecnologías sofisticadas. Era fabricar maquinaria para a su vez hacer maquinaria.

Se supone que México se encontraba en la segunda fase, pues le faltaba la de producir bienes de capital, que es la tercera etapa⁴⁴¹. Para que México llegara a esta modernización le hacía falta superar las siguientes limitaciones: escasez de mercados para abordar la producción de una planta productora de maquinas para la industria; tecnología, el llamado *know how*, una cuestión para la que se requieren a veces muchos años de especialización, proceso por el que han pasado las potencias industriales y que a México lamentablemente le faltaba; y el financiamiento, ese financiamiento de grandes empresas productoras de bienes de inversión, lo que estaría ligado al pago de uso de

⁴⁴¹ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro tiempo, México, 1999, p. 143.

patentes y marcas y la asesoría de técnicos extranjeros que cobran altos honorarios por orientar a técnicos mexicanos. Todo esto resultaba muy costoso para el país y por el momento no lo podía realizar, ya que era un problema de la estructura económica del mismo país. Como mucho, se podría importar esa tecnología con problemas de costo de producción y sin posibilidades de competencia internacional.

Proteccionismo industrial. Esta fase consiste en proteger a la industria incipiente, la cual carece de las posibilidades de competir con el exterior. Por lo tanto, importar artículos que ya se producen en México traería competencia desleal a este tipo de empresa aún no consolidada.

Esta política proteccionista estuvo en vigor fuertemente en los años cuarenta cuando se empezaron a poner trabas arancelarias y prohibiciones específicas para la importación de artículos que ya se producían en el país. A pesar de ello, había productos hechos en México que no reunían las condiciones de calidad, especificaciones y costos, por lo cual se permitían el uso de las llamadas “operaciones temporales” aceptando otorgar un permiso de importación.

Por lo que se refiere al proteccionismo industrial, éste se había criticado porque había obligado a México a recibir productos caros y de mala calidad. En este aspecto, los productores mexicanos tenían un mercado cautivo con el que tenían aseguradas sus ventas, fuera cual fuera la calidad y precio, sin preocuparse por mejorarlas, dando pie al contrabando y ocasionando con este proteccionismo que la industria nunca dejara de ser incipiente. Algunos argumentos en contra de tal proteccionismo fueron que esta industria nunca dejó de ser incipiente y así había estado durante 40 años.

Algunos argumentos anteriores eran verdad, pero en parte, porque algunas causas del estancamiento de la industria en México eran la competencia desleal de los monopolios internacionales que tenían sucursales en México y que habían impedido siempre que las pequeñas empresas mexicanas se desarrollaran, ocasionándoles serios daños; incluso, hasta estas grandes empresas extranjeras las habían absorbido, como los casos de la Clemente Jacques, United Fruti, La azteca, S.A., algunas refresqueras que

trataron de competir con la Coca Cola, las de productos farmacéuticos y las de productos de belleza⁴⁴².

Fomento de las exportaciones. Como consecuencia del déficit en la balanza en cuenta corriente, el gobierno mexicano se preocupó en los años cincuenta y sesenta por aplicar varias políticas comerciales para fomentar las exportaciones mexicanas, para lo cual se crearon una serie de instrumentos fiscales, administrativos y de fomento que integraron la política comercial de México en esos años.

El sistema de permisos previos (1956). En 1948, la Secretaría de Economía era la autorizada para promover diversos controles para la importación y la exportación, los cuales estaban dispersos en varias secretarías, todo ello con el fin de proteger a la industria nacional y frenar las importaciones desde EE.UU. De esta manera, se adoptó el Decreto que crea el sistema de los Permisos Previos a las importaciones que poco a poco fue absorbiendo varias fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación, del 44,3% en 1956, hasta elevarse, diez años más tarde, al 63% y al 100% en 1975, siendo en este año la política comercial más férrea de México. En 1959, con el fin de controlar los excesos de gasto de algunas dependencias, se creó el Comité de Importaciones del Sector Público, sumándose a la estructura técnica administrativa para fortalecer el proteccionismo y evitar el despilfarro de divisas en las dependencias del gobierno. Más tarde se aplicaron una serie de apoyos para el desarrollo industrial del país impulsando la infraestructura física y administrativa en subsidios al sector privado, tomando como elemento de apoyo ciertas concesiones fiscales de diverso tipo, como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1956, que se otorgaban a empresas nuevas o que fabricaban un nuevo producto. Esta política también era seguida por los Estados en la República. Además, los terrenos industriales resultaban muy baratos, conteniendo todos los servicios para tal actividad.

Subsidio triple. Por acuerdo de la presidencia del 13 de septiembre de 1961, se señaló la conveniencia de ampliar los incentivos fiscales que tenían por objeto beneficiar a los exportadores de manufacturas en aquellos impuestos que afectaban a sus resultados. Se crearon los incentivos fiscales conocidos como *Subsidio Triple*, que comprendían: un beneficio equivalente hasta por el total del impuesto de importación

⁴⁴² ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro tiempo, México, 1999, p. 147.

que causaban las materias primas que se tuvieran que importar para elaborar el producto de exportación siempre y cuando este impuesto no rebasase el 20% del costo del producto terminado, un beneficio equivalente a la cuota federal del 18 al millar en el impuesto sobre ingresos mercantiles, cuando se tratase de exportación consumada y que no hubiera repercutido su traslado a terceros y exentos del impuesto de importación, y un beneficio equivalente a la parte proporcional del impuesto sobre la renta correspondiente a la utilidad gravable del incremento de las exportaciones de productos manufacturados. Éste podía ascender hasta al 100% del impuesto al ingreso global de la empresa.

Regla 14 de la Tarifa de Importación. No era un incentivo que se ofreciera directamente al exportador de manufacturas. Esta regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación otorgaba la ventaja, por una parte, de clasificar arancelariamente como unidades completas a máquinas y otros aparatos, que, para facilitar su transporte o su instalación, se importaran desarmadas, y por la otra, el subsidio hasta por el 50% del impuesto de importación, de máquinas o equipos que se destinaran directamente a la instalación, ampliación o modernización de plantas industriales. Las dos ventajas se podían disfrutar al mismo tiempo⁴⁴³.

Las operaciones temporales. Éstas suponían un permiso de forma temporal para importar o exportar algún tipo de mercancías necesarias para el funcionamiento de la industria nacional, pero controladas a fin de que no se incrementaran sobre ciertas tendencias programadas que desalentasen la producción nacional.

Un ejemplo de *importación temporal* lo tenemos en materias primas, productos semifabricados, productos terminados, envases, modelos, piezas complementarias de máquinas o máquinas a reparar, con un límite mínimo de manufactura nacional para realizar importaciones temporales de 40% del costo de la manufactura y por un plazo de 6 meses prorrogables por otros 6. En lo relativo a la *exportación temporal*, ésta permitía la exportación de materias primas, productos semifabricados, productos terminados, envases, moldes, etc. En el Régimen de maquila (1960-1975), ésta se hacía extensiva a la localización en la zona fronteriza y en los litorales del país. Para el tipo de importación temporal, se extendía la franquicia a materias auxiliares, herramientas,

⁴⁴³ El subsidio del 50% del impuesto de importación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo ampliaba hasta un 75% para toda una gama de maquinaria de la comprendida en la Regla 14 que se trata.

equipos de control de calidad, recambios para maquinaria y maquinaria en general. En el tratamiento de la maquinaria, se preveía la posibilidad de retornar estos componentes de forma transitoria para su compostura. En cuanto a la administración aduanera, las empresas serían habilitadas como recintos fiscalizados con personal las 24 horas; además, se permitía la transacción entre estas empresas, siempre que el destino final fuera la exportación.

El Régimen de Devolución de impuestos (CEDIS). Los certificados de devolución de impuestos surgieron en 1971 como una respuesta a la necesidad de impulsar las exportaciones mediante un régimen fiscal que permitiera la devolución de impuestos indirectos y de importación, el cual se extendió después a la venta de tecnología y a la prestación de asistencia técnica, siendo su antecedente el subsidio triple. En 1976, para tener derecho a CEDIS se requería, entre otras cosas, exportar manufacturas con contenido nacional hasta de un 40%, haciéndose extensivo a las empresas exportadoras, con lo que el beneficio ascendía de un 11 a un 15% del valor del producto exportado, aplicado a la exportación de manufacturas, ventas fronterizas, sustitución de importaciones y exportación de tecnología y servicios al exterior. El 23 de marzo de 1977, se dio a conocer el nuevo régimen de devolución de impuestos⁴⁴⁴, abrogando los acuerdos anteriores y con las características siguientes: se disminuyó al 30% el porcentaje mínimo de integración nacional exigida para la aplicación del beneficiado, la Secretaría de Comercio elaboró las listas de los productos susceptibles de aplicación de CEDIS, que publicó en el Diario Oficial, y el porcentaje de contenido nacional lo calcularía la Secretaría de Comercio bimestralmente sobre la base de los datos proporcionados por los interesados y clasificados de acuerdo con cuatro categorías, identificándose por las fracciones arancelarias correspondientes a la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

Para concluir, se aprobaron otras disposiciones, como las de eximir de impuestos sobre utilidades brutas extraordinarias a las empresas que exportaran bienes o prestaran servicios al extranjero. También se eliminaron los trámites de permisos de importación para artículos clasificados en 410 fracciones arancelarias y se consideró la prórroga para el régimen de zonas libres. Todos estos instrumentos fueron eliminados en 1983 al establecerse el llamado “cambio estructural”, basado en la eliminación del protec-

⁴⁴⁴ Ver su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 1° de abril de 1977.

cionismo, la apertura al exterior y la abolición a los subsidios del comercio exterior a través del programa llamado PORFÍES, aplicar en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.

En resumen, a partir de 1940 se inicia una redefinición del modelo dependiente bajo las nuevas modalidades que asumen las relaciones México-Estados Unidos, que obedecen a las siguientes características: desequilibrio estructural de la balanza en cuenta corriente, sustitución de importaciones con base en una industrialización dependiente, auge de la agricultura de exportación a los EE.UU., dependencia financiera a través de una política de atracción de capital extranjero y endeudamiento externo, crecimiento económico acelerado con estabilidad cambiaria, y proteccionismo⁴⁴⁵.

En este contexto, se dan las bases de la política económica sobre las que se van a desenvolver las nuevas relaciones de dependencia entre México y Estados Unidos de 1940 a 1982, año en el que se agota este modelo de dependencia y que exige un replanteamiento de dichos términos. A esta etapa se le llamó el gran proceso del desarrollo estabilizador⁴⁴⁶.

2.- La apertura comercial de México, el cambio estructural, el ingreso en el GATT y la adecuación al NAFTA (1982-1999)

La segunda fase va de 1983 al 2000, caracterizándose por un tránsito hacia el librecambismo (actualmente llamado neoliberalismo) a través de la instrumentación de una política de apertura al comercio exterior⁴⁴⁷. En ésta podemos ubicar los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto

⁴⁴⁵ Para una exposición más amplia, véase PALAZUELOS MANZO, Enrique. “Desequilibrio externo y crecimiento económico en México. Una perspectiva de largo plazo”, *Boletín ICE Económico*, número 795, de noviembre-diciembre de 2001, pp. 9-16, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, pp. 139-157, BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, vol, 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, pp 138-146, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. editorial Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, pp. 41-48 y ZABLUDOVSKY, Gina. México: Estado y empresarios. UNAM, Departamento de Publicaciones ENEP-Acatlán, México, 1980, pp 29-46.

⁴⁴⁶ Véase: AGUILAR, Alonso y CARMONA, Fernando. El milagro mexicano. Nuestro Tiempo, México, 1977.

⁴⁴⁷ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro tiempo, México, 1999, p. 141.

Zedillo Ponce de León, en los que se puede observar cómo se empieza a aplicar la nueva política comercial de México, las grandes reformas en este país y por último, el continuismo o la definitiva aplicación de esa orientación aperturista⁴⁴⁸.

Este periodo abarca los mandatos de los siguientes presidentes mexicanos: Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Este periodo constituye un parteaguas en la historia de la política comercial mexicana, pues el país decide cambiar de modelo de desarrollo económico y comercial, dejando de lado el denominado de industrialización por sustitución de importaciones totalmente agotado por otro completamente distinto llamado neoliberal o de apertura comercial con gran proyección de las exportaciones y la conquista de los mercados mundiales, de la mano de la globalización económica. En el presente periodo también se presentan los grandes cambios que ha vivido México, que sus ciudadanos jamás hubieran imaginado que sucederían, tales como practicar una política aperturista, la entrada al GATT, la firma del TLCAN, la firma del TLC con la Unión Europea, la entrada a la OCDE, la firma de numerosos tratados de libre comercio con varias zonas del mundo, etc.

A.- De la transformación mundial a la transformación de la política comercial mexicana: El contexto general en las décadas 1980 a 2000

La conducta que asumen las autoridades mexicanas para darle un rumbo nuevo a las actuaciones del país en el ámbito comercial se manifiesta principalmente en estas décadas que van de 1982 a 2000, pues es en ellas donde se presentan los grandes sucesos que ponen de manifiesto el cambio de esa vieja política de sustitución de importaciones por la nueva denominada neoliberal. Así pues, en este apartado nos proponemos exponer los rasgos más característicos de esa nueva política comercial mexicana, no sin plasmar antes de forma breve, el contexto internacional en el que ésta se desenvuelve.

⁴⁴⁸ BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, Vol. 50, septiembre, núm. 9, México, 2000, p 138, MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates”. *Comercio Exterior*, Vol. 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 9.

Como en pocos momentos de la historia, el mundo está hoy anticipando su futuro. Surgen nuevos rasgos globales como: la ruptura de esquemas ideológicos rígidos, la complejidad creciente del tejido social, el carácter excesivamente pesado de las burocracias gubernamentales y el imperativo tecnológico y económico de la convivencia entre nacionales. También se han dado cambios como la presencia de la tercera revolución tecnológica industrial que trastoca la organización de la producción, el redespigie industrial que impacta a las economías de los países y a los mercados, la globalización con sus mercados mundiales y empresas transnacionales, la integración y asociación comercial y tecnológica, los cambios en el nuevo concepto de Estado, de los mercados, las empresas, la investigación en diseño de productos o los servicios intangibles como marcas y patentes.

Por ello, después de la experiencia de dos guerras mundiales devastadoras y ante el riesgo del holocausto nuclear, resulta difícil, aunque no imposible, pensar en un conflicto generalizado con base en las armas⁴⁴⁹; más bien, la voluntad de opresión y dominación se expresa en la competencia, a veces en el hostigamiento económico más que en el enfrentamiento militar y, cuando esto ocurre, se manifiesta mediante conflictos regionales en escenarios alejados y, con frecuencia, incomprensibles.

En consecuencia, todos los grandes países se disponen a emprender un proceso profundo de modernización política y económica que los prepare para los grandes e inciertos desafíos del siglo XXI, y el caso de México, un país latinoamericano, catalogado como una potencia media, no ha sido la excepción.

B.- El contexto nacional en su conjunto: estabilización, ajuste y cambio estructural (1982-1993)

A inicio de los años ochenta, la unión de varios factores internos y externos produjo la crisis de la deuda externa, la cual puso fin a un largo proceso de crecimiento de la economía mexicana: el endeudamiento del país, el alza en las tasas de interés en

⁴⁴⁹ Esta idea de que se repita otra guerra mundial se podría antojar un tanto descabellada, pero, si se observa la actualidad, no lo es tanto. Los conflictos que está enfrentando la humanidad encabezados por los Estados Unidos de América y la comunidad internacional, si bien no son sólo con las armas convencionales, sí tienen una trascendencia global, o sea que sí atañen a todo el mundo. Por ejemplo, se puede mencionar la guerra terrorista que actualmente ha padecido el país más poderoso de la tierra y que está teniendo problemas para combatir.

los centros financieros internacionales y la restricción de liquidez a la banca privada, factores que ocasionaron la crisis de la deuda con repercusiones para el desarrollo económico mundial⁴⁵⁰. A la suspensión temporal de pagos declarada por el gobierno mexicano le siguieron varias rondas de negociaciones con la banca privada internacional y organismos financieros multilaterales, como el FMI y el BM, que se alargaron hasta 1990. De esta manera, el país lograba remontar la crisis y en 1984-1985 se reestructuraba dicha deuda a largo plazo de 14 años con un total de 48. 000 millones de dólares⁴⁵¹.

La profundidad de la crisis económica de los ochenta trajo una lenta recuperación de crecimiento, pues se contaba con una vulnerabilidad externa, la carga del servicio de la deuda, los problemas estructurales (los cuales originaron la caída en los niveles de producción), el estancamiento del sector agrícola, la fragilidad del sistema financiero y la erosión de la cadena productiva (que supuso altos costos para esta cadena), la disminución del ingreso per cápita, el aumento del desempleo y la caída de los salarios, lo cual produjo una inequidad en la distribución del ingreso⁴⁵², todo esto desencadenando efectos tan graves como los de la gran depresión para México.

Debido a las dificultades por las que atravesaba México, se hicieron propuestas desde distintos sectores y por distintos especialistas para mejorar la situación económica. Por ejemplo, aparte de los programas promovidos por el FMI, que sugería que México debería sanear las finanzas públicas, controlar la inflación, privatizar empresas del sector público, dar oportunidades para la inversión pública y la apertura comercial; se sugería reformar el sistema financiero, reducir la intervención del Estado en la economía, impulsar el desarrollo regional y mejorar los niveles de vida. Por lo que se refiere al nivel internacional, México debería proponer una reforma de la banca privada y de los organismos multilaterales para que contribuyeran a restablecer los equilibrios financieros con normas claras y transparentes, y una reforma nacional del

⁴⁵⁰ MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates”. *Comercio Exterior*, vol, 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 16.

⁴⁵¹ GREEN, Rosario. “México: crisis financiera y deuda externa”. *Comercio Exterior* núm. Vol. 33, núm. 2, pp. 99-107.

⁴⁵² ÁLVAREZ SOBERANIS. “Consideraciones sobre la inversión de la CEE”. *Comercio Exterior*, México, junio, 1985 Vol. 35, núm. 6, pp. 571-577, TREJO REYES, Sául. “México: perspectivas de crecimiento y deuda externa”. *Comercio Exterior*, México, octubre de 1987, Vol. 37, núm. 10, pp. 799-806.

sistema bancario nacional con el fin de incrementar el ahorro y la inversión productiva. También se sostuvo una reducción de la intervención del gobierno, eliminar subsidios indiscriminados, mejorar la educación y, en suma, el nivel de vida de los ciudadanos⁴⁵³; en pocas palabras, abrirse al exterior y liberalizar su economía, lo cual, sin lugar a dudas, sucedería⁴⁵⁴.

Apertura externa y liberalización comercial. Dentro de la apertura externa y de la liberalización comercial, en la segunda mitad de los años ochenta los cambios estructurales de la economía mexicana avanzaban hacia un ajuste y una estabilización, presentando los siguientes aspectos:

- La apertura externa. Uno de los cambios más destacados del periodo, pues se dismanteló el sistema proteccionista, se redujeron las tasas arancelarias, se sustituyeron los permisos de importación por aranceles, se eliminaron los precios oficiales y se simplificó el sistema regulatorio.
- El aumento de la inversión en el sector exportador. Las ventas no petroleras crecieron, disminuyó la participación del sector público en las transacciones comerciales y la importación de bienes de capital se vinculó al sector exportador.
- El dinamismo del sector externo, que se expresó con un crecimiento en las exportaciones del 18% de 1985 a 1995.
- El desarrollo regional adquirió nuevos matices; en el norte, se consolidó la actividad de las maquiladoras, decreciendo la industria agrícola por falta de inversión⁴⁵⁵.

⁴⁵³ GUTIÉRREZ DE GARZA, Esthela. “Desafíos del modelo económico de México”, *Comercio Exterior*, México, marzo de 1999, Vol. 49, núm. 3, pp. 283-290.

⁴⁵⁴ SECCHI, Carlo. “La cooperación financiera europea con América Latina: diversos enfoques”, Documento de Trabajo, número 34, 1992, IRELA, Madrid, p. 14.

⁴⁵⁵ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 484-485.

- La deuda externa para entonces seguía siendo una carga, por lo que en 1986 se tuvieron que reestructurar los pagos, se logró ampliar el plazo de pago a 20 años y reducir la tasa de interés y el capital⁴⁵⁶.
- El aumento de los fondos públicos se hacía con base en una política fiscal férrea debido al restringido acceso a los fondos externos y estableciendo mecanismos para la evasión fiscal, convirtiéndose este instrumento en una pieza clave.

Reforma del sistema financiero. Este sistema debería adaptarse a las nuevas condiciones de una economía abierta y sujeta a mayores flujos de capital. La nacionalización de la banca en 1982 fue una medida urgente ante el extremo endeudamiento externo y la vulnerabilidad de la economía. Con el gobierno de Miguel de la Madrid se dio la reprivatización parcial del sistema bancario y se fortalecieron los inter-mediarios financieros no bancarios. Ya en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari culminó dicha reforma, en la que, entre otros cambios, se liberalizaron los mercados financieros, se eliminaron los controles a las tasas activas y pasivas, se modificaron los marcos legales y jurídicos, creándose figuras que antes no existían como el grupo financiero, y se estableció la banca universal, o sea, la de servicios múltiples.

Con la reestructuración del sistema bancario, se efectuó la reprivatización, ya que antes estaba en manos del sector público. Comenzó en el mandato de Salinas de Gortari, quién vendió 18 bancos y se autorizaron 18 nuevos bancos nacionales y el mismo número de extranjeros, sumándose a esto más de 300 de instituciones financieras no bancarias, como casas de bolsa, uniones de crédito, etc.

Todos estos cambios se aceleraron con la entrada en vigor del TLCAN. En este periodo también se modernizó el mercado de valores promoviendo la internacionalización del mismo. Durante el mandato de Salinas de Gortari se fortaleció la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, Seguros y Fianzas. La autonomía del Banco de México estuvo dentro de esta reforma financiera de 1988-1994,

⁴⁵⁶ De acuerdo al Plan Brady, el gobierno mexicano presentó una triple propuesta de renegociación en 1990: redescuento directo del 35%, el congelamiento de las tasas de interés o la concesión de nuevos préstamos. Esta propuesta sería avalada por el FMI y el BM con una significativa reducción de la deuda respecto al PIB de 61% en 1982 a 29% en 1994, en MÁRQUEZ, Graciela “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates”. *Comercio Exterior*, vol. 50, agosto, núm. 8, México, 2000, p. 17. Véase también OROZCO ALVARADO, Javier. “La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 114-121.

liberándolo de la obligación de financiar al sector público. Por último, la reforma del sistema de pensiones, con la que se creó el Sistema de Ahorro para el retiro, también sería otro cambio importante, con el se pretendía elevar el ahorro.

En suma, en esta reforma se realizaron modificaciones de gran importancia al sistema financiero nacional que introdujeron al país en un proceso de modernización sin precedentes en la historia de México en el siglo XX, aunque por supuesto, este proceso no estuvo libre de sobresaltos, como la crisis de 1994-1995, llamada “crisis efecto tequila”⁴⁵⁷.

Ajuste fiscal y finanzas públicas. En referencia al ajuste fiscal y finanzas públicas, se estableció la desincorporación de las empresas estatales, la política de eliminación de subsidios y la racionalización del gasto público en el periodo de los años ochenta, lo que influyó en la reducción del déficit público a niveles muy menores después de estar a más de 18 puntos. Otro aspecto que también cambió fue la forma de financiar el déficit, pues, al suprimirse el encaje legal, los cajones de crédito, y al darse la autonomía del Banco de México, el sector público se vio obligado a recurrir al mercado de dinero para cubrir gastos.

Factores causantes de la crisis. A pesar de los grandes esfuerzos fiscales y productivos que se hicieron después de la crisis de la deuda, el regreso al camino del crecimiento fue muy complicado, pues la situación imperante en México era de desajustes estructurales de la balanza de pagos, déficit del sector público e inflación. Estos y otros aspectos condujeron a una situación inflacionaria y, por lo tanto, a otra crisis. Entre los factores que la provocaron, están los siguientes:

- En 1987, cuando se corría el riesgo de un proceso hiperinflacionario, se firmó el Pacto de Solidaridad, que era un programa contra la inflación, el cual tenía por objeto controlar los precios clave de la economía. Esto se acompañó con la concertación entre los sectores económicos del país para controlar los precios.

⁴⁵⁷ ASPE ARMELLA, Pedro. “La reforma financiera de México”, *Comercio Exterior*, México, diciembre 1994, Vol. 44, núm. 12 pp. 1044-1048, SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, octubre, Vol. 44, núm. 10, pp. 853-864, WERNER, Martín. “La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas”. *Comercio Exterior*, Vol. 44, núm. 12, pp. 1054-1067, y GUILLÉN, Arturo. “El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana”. *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1994, Vol. 44, núm. 12, pp. 1075-1082.

- El gobierno del presidente Salinas continuó con los esfuerzos para controlar los precios, a costa del retraso de crecimiento.
- Se elevaron las tasas de interés internas, que alentaron la entrada de capitales que sólo venían buscando altos rendimientos.
- El tipo de cambio mantuvo su tendencia hacia la apreciación, lo que ocasionó un déficit en cuenta corriente, provocando la crisis financiera, cuyas causas apuntaban hacia la política de combate contra la inflación, aplicada de 1988-1994.

Otros factores de carácter económico político que influyeron en la producción de dicha crisis fueron:

- La conmoción política derivada del levantamiento guerrillero zapatista en Chiapas, aunque éste tuvo una escasa incidencia en el sostenimiento de la banda inflacionaria.
- El asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, lo cual propició la salida masiva de capitales y redujo las reservas del Banco de México.
- El asesinato del secretario general del Partido Revolucionario Institucional Francisco Ruiz Massieu en 1994, lo cual ocasionó la salida de capitales externos⁴⁵⁸.

Con estos acontecimientos, a principios de 1994 las reservas internacionales habían bajado a poco más de 10 mil millones de dólares. El 22 de diciembre, el Banco de México decretó la flotación del peso, lo que significaba que su paridad estaba al arbitrio de la oferta y la demanda. Fue así como se gestó la crisis financiera de gran profundidad a la que se tendría que hacer frente con un programa que acabara con la vulnerabilidad externa y restableciera la confianza en el mercado mexicano.

⁴⁵⁸ Una visión más ampliada sobre el tema la tenemos en GUILLÉN, Arturo. “El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana”, *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1994, Vol. 44, núm. 12, pp. 1075-1082, IBARRA, David. “Algunas experiencias devaluatorias”. *Comercio Exterior*, México, marzo, 1995, Vol. 45, núm. 3, pp. 275-283, LUSTIG, Nora. “México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa”, *Comercio exterior*, México, marzo, 1995, Vol. 45, núm. 3, pp. 374-382, MUNGARAY y Alejandro y OCEGUEDA, Juan Manuel. “La nueva frontera norte: entre la devaluación y la 187”, *Comercio Exterior*, México, junio de 1995, Vol. 45, núm. 6, pp. 450-459.

C.- La apertura comercial de México al exterior (1982-1993)

A partir de 1983, el gobierno mexicano, bajo el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, decidió, en atención a la *Carta de Intención suscrita con el FMI*, llevar a cabo una revisión de los sistemas de protección industrial que con anterioridad eran fuertemente cuestionados⁴⁵⁹. Ante esto, el gobierno mexicano decidió iniciar una rápida apertura al exterior, eliminando los sistemas de permisos previos y sustituyéndolos por aranceles, que eran de tipo librecambista, lo cual fue muestra inequívoca de la tendencia de abrir las fronteras del país mexicano a las mercancías del exterior para (supuestamente) obligar a la industria local a competir con ellas.

En otras palabras, eso significaba eliminar a los débiles en pos de una eficiencia productiva en la que sólo quedarán los más fuertes, o sea, las transnacionales y las industrias nacionales monopólicas. Por otra parte, México se abrió al exterior, según Arturo WADGYMAR, con una política comercial que no se instrumentó a favor de los intereses de México ni en función de apoyarse en ella para combatir las crisis económica, obedeciendo a presiones externas que estaban implícitas desde 1979.

Conceptualización de la apertura al exterior. Es necesario, antes de hablar de esa apertura, tratar de precisar qué se entenderá por apertura al exterior, y para ello utilizaremos la definición que nos da Arturo Ortiz WADGYMAR:

“es la modificación estructural de la política comercial de México, que tiene como propósito eliminar la protección que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional. Tal cosa con el objeto de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos la entrada de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitadas por los llamados Sistemas de Permisos previos”⁴⁶⁰.

Además, debemos entender la aceptación oficial para que, en igualdad de condiciones, la industria y la agricultura nacional compitan con las mercancías del exterior,

⁴⁵⁹ En este sentido, se reiteraba el argumento de la antigua escuela clásica de economía en el sentido de que el proteccionismo implícito en las doctrinas mercantilistas que operó desde el siglo XVI sólo propiciaba industrias ineficientes y creaba un mercado cautivo en el que los consumidores eran obligados a adquirir productos de baja calidad y altos precios. ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Nuestro tiempo, México, 1999, p. 159.

⁴⁶⁰ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, pp. 160-161.

ya que se considera que ambas están en los niveles de madurez para la competencia internacional, sobre la idea de que, a lo largo de 50 años, las que no hayan madurado deben desaparecer. Otra idea básica de esta apertura es la de abogar por el libre comercio y la eliminación de las prácticas desleales de comercio en el seno del GATT. Esto significó varias cosas: que México abandonara rápidamente las tesis proteccionistas y que las sustituyera por la doctrina del libre comercio precisamente ahora que EE.UU., Europa y Japón abrazan las tesis proteccionistas, una apertura más allá de lo estrictamente comercial y que se manifestó en una clara tendencia hacia la libertad cambiaria desde 1983, indispensable para la apertura, y la política de atracción y simplificación de trabas para la inversión extranjera, que en la actualidad puede llegar al 100% y sin restricción de zonas⁴⁶¹.

a).- Presiones externas para la apertura de México al exterior

La apertura que llevó a cabo México en su territorio no sólo se debió a razones como la extinción del modelo de sustitución por exportaciones o las crisis de 1984 y 1995, sino que además contribuyeron una serie de presiones de tipo internacional, entre las cuales se encontraban:

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de EE.UU. Esta ley obligaba a los socios de EE.UU. a eliminar subsidios a las exportaciones, a ser más liberales en materia de acceso a las exportaciones.

La forzosa entrada al GATT. EE.UU. exigía a sus socios comerciales la entrada casi obligada en este acuerdo, sobre todo porque sólo se resolverían las controversias comerciales en el seno del GATT, de tal suerte que quienes rehusaran ingresar en ese organismo se harían merecedores de la aplicación de impuestos compensatorios.

La nueva Ley de Comercio y Aranceles de EE.UU. de 1984. Las anteriores exigencias de EE.UU. se reiteraron con mayor fuerza en la Ley de Comercio y Aranceles de EE.UU. de 1984, que obligaba a los países a que liberaran su comercio con EE.UU.

⁴⁶¹ Ver las modificaciones a la Ley sobre Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, 1985-1986 y todas las leyes modificadas en virtud de la entrada del TLCAN. Al respecto, véase “Situación Económica” en *Situación Latinoamericana*, núm.19 de 1994, pp. 139-145.

so pena de quedar fuera del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Esta ley se reformó en 1988 con un espíritu aún más proteccionista⁴⁶².

Los problemas internos de la economía de EE.UU. Se ven como una presión externa más, ya que el déficit comercial llegó a 110. 000 millones de dólares en 1990, aparte de la recesión de los años 1990 a 1995. Por lo tanto, la apertura no implicaba mas ventajas para México que poder seguir disfrutando del comercio de EE.UU., pero sobre la base de que el superávit que México tenía en 1985 con EE.UU. se transformara en déficit, como así ocurrió.

Ley de Comercio y Aranceles de 1984. En el ámbito de las importaciones, esta ley especificaba claramente la obligación por parte de los que comercian con EE.UU. de abrir en mayor grado sus fronteras a las mercancías norteamericanas, ya que, de no hacerlo, quedarían fuera del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de EE.UU., que era la única manera de participar en dicho mercado.

Esta misma ley exigía la liberalización de los servicios y la prohibición de legislaciones que reglamentaran la inversión estadounidense, así como la posibilidad de abrir nuevas zonas de libre comercio de EE.UU. con otros países del mundo.

También se eliminaba del SGP el criterio de no reciprocidad, que era el elemento clave para dar a México trato preferencial, con lo que el SGP perdió su utilidad.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. Esta ley preveía el asunto de los impuestos compensatorios otorgando la prueba de daño sólo a los países que se integraron al GATT, por que, de no hacerlo, no se otorgaría el derecho de audiencia.

Las Cartas de Intención suscritas con el FMI. Una de las pruebas más claras de las presiones que se estaban ejerciendo sobre México para que se abriera al exterior fueron las cartas de intención que el gobierno mexicano suscribió con el FMI, en donde

⁴⁶² La característica esencial de estas legislaciones consiste en que la industria norteamericana se enfrenta a prácticas desleales de comercio por parte de muchos países que subsidian sus exportaciones, por lo que, al descubrirse dicho subsidio, la mercancía se hace acreedora de impuestos compensatorios. De ahí que en México dentro de esa apertura al exterior se trate de eliminar todo tipo de subsidio a la exportación, ya sean fiscales u otorgamiento de financiamiento preferencial más allá de los permitidos a nivel internacional.

dejaban bien clara la necesidad por parte de México de revisar sus sistemas de protección arancelaria y de reformular los mecanismos de control cambiario⁴⁶³.

b).- Presiones y argumentos internos para la apertura comercial de México

Las presiones externas también encontraron eco en múltiples aliados internos que argumentaban las bondades para un desarrollo excepcional de México y veían en la apertura al exterior y el ingreso al GATT la oportunidad para que este país se modernizara y se convirtiera en una potencia comercial. CASTAÑEDA señalaba al respecto que, hacia mediados de los ochenta, dentro (del propio sistema) ya no quedaba nada para la izquierda y ésta finalmente emprendió su propio camino, ayudada y empujada por los nuevos amos de casa: los jóvenes tecnócratas de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México formados en Estados Unidos, quienes, en 1982, se apoderaron del Estado mexicano⁴⁶⁴. Tales presiones internas fueron las siguientes:

La necesidad de eliminar la sobreprotección. La necesidad de eliminar la sobreprotección en una industria de invernadero era indispensable, ya que, al contar con un mercado cautivo, sólo se producían artículos de mala calidad y alto precio. Lo anterior no favorecía, según este argumento, la competitividad.

Los ejemplos de otros países. Valía la pena tener en cuenta los ejemplos de Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, si se quería mejorar como estos países que habían logrado enorme e insuperable crecimiento, siguiendo este modelo de apertura.

Promoción de exportaciones. La urgencia de exportar más para crecer y pagar la deuda era otro argumento de peso.

⁴⁶³ En un fragmento de la mencionada carta firmada el 10 de noviembre de 1982 se dice: “En las distintas fases del programa, se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importar. La revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito reducir el grado de protección a efecto de proteger el interés de los consumidores, mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se deriven del sistema de protección. Se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente”.

⁴⁶⁴ CASTAÑEDA, Jorge G. *La utopía desarmada*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 185.

La modernización industrial. Ésta significaba aumentar la productividad, mejorar la calidad y competir en lo interno y en lo externo. Como se puede ver, el argumento era convincente.

La inversión extranjera. Uno de los caminos para que México creciera sería atraer la inversión extranjera, como en efecto así se hizo, incluso hasta límites y con ventajas para este sector insospechados⁴⁶⁵.

Sólo para ponderar tales posturas y poner cierto equilibrio a la verdad contraria a los argumentos anteriores, baste decir que la industria mexicana nunca estuvo realmente protegida ni fue de invernadero. En lo referente a la “taiwanización”, el ejemplo es absurdo, ya que se trata de países carentes de industria nacional desde siempre; además, se ha logrado tal crecimiento siendo países maquiladoras en los que sólo se toma en cuenta su mano de obra barata, y siendo como esclavos de su propio país; por otra parte, el crecimiento obtenido tan renombrado, hoy por hoy ha tenido consecuencias negativas que todos conocemos.

Por lo que se refiere a la urgencia de aumentar las exportaciones, esto resulta sólo un buen deseo, ya que las potencias han afinado su protección hoy más que nunca, y lo que le sucede a México es que sus importaciones aumentan día a día mientras que lo que se exporta sólo es el sector de las maquiladoras. Por último, el industrial mexicano poco tiene que hacer frente a la tecnología de los productos de Europa, EE.UU. y Japón; por lo tanto, es iluso pensar que en el exterior están ansiosos por recibir las exportaciones mexicanas.

Por último, la modernización industrial se hace en la peor época, pues el crédito para esta modernización es inaccesible. Existe un clima de desconfianza en la inversión debido a la especulación y a las devaluaciones, por lo que le es muy difícil al empresario mexicano mediano y pequeño modernizarse, lo que realmente sucedió con muchas pequeñas y medianas empresas, sobre todo en el ámbito de la agricultura.

⁴⁶⁵ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, pp. 163-168.

3.- Instrumentos para la aplicación de la apertura comercial de México

(1982-1993)

Desde 1983 y a raíz de la Carta de Intención firmada con el FMI antes citada, se procedió a ir dando forma a la apertura externa⁴⁶⁶, y para ello, se hizo uso de los siguientes instrumentos y programas:

Sustitución de Permisos por Aranceles. En primer lugar, se procedió a ir sustituyendo los Sistemas de Permisos Previos por aranceles, cuyo monto se estipuló a mediados de julio de 1985 entre el 10 y el 20% *ad valorem*⁴⁶⁷. A decir verdad, éstos eran muy bajos y los productos extranjeros competían de forma desleal con la industria nacional. Para finales de enero de 1985 la tarifa de importación ya se había liberado el 90% de permisos previos, siendo sustituida por aranceles que pronto serían del 100%.

El PRONAFICE. Otra forma como se aplicó tal apertura fue a través de los Programas Nacionales de Fomento y Comercio Exterior. Instrumentado en agosto de 1984, buscaba la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero no a las importaciones. Lo que se pudo comprobar con este programa fue que, intentando cambios estructurales, quiso dar facilidades a las importaciones. Sus objetivos eran sustitución de permisos previos por aranceles, conceder subsidios sólo a las importaciones, la cancelación de los CEDIS a las exportaciones y ajustes de los créditos preferenciales a las mismas, limitados por criterios internacionales.

El PROFIEEX. En abril de 1985, se dio a conocer otro programa llamado Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas. Sus objetivos eran similares a planes anteriores. Buscaba organizar la oferta exportable, diversificar mercados, brindar apoyos institucionales y financieros para fomentar la producción,

⁴⁶⁶ COLOMBO, Daniele. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, p. 136.

⁴⁶⁷ Método para aplicar la imposición de un arancel aduanero colocando tasa fija o móvil sobre cierto tipo de producto. No es necesario alterarlo si el precio de las importaciones varía. Lo que es más importante: como los aranceles se cobran en moneda local, no es necesario revalorarlo para hacer frente a la inflación interna.

ampliar la información y asesoría al exportador, y toda la gama de apoyos obtenidos desde 1970 a través del IMCE, BANCOMEXT, FOMEX y SECOFI⁴⁶⁸.

Medidas Adicionales de 1986. Debido a que el programa PORFIEX de 1985 no mostró resultados o fueron insuficientes, se aplicaron medidas adicionales para promover las exportaciones, en el marco de dicho programa, entre las que se encontraban: el fomento a la formación de empresas de comercio exterior, mejor concentración de las dependencias del sector público así como empresas exportadoras a fin de optimizar los trámites de comercio exterior, la devolución del IVA en la venta de bienes y servicios al extranjero de algunos productos y la aplicación de la tasa cero a empresas de comercio exterior, ampliación de los apoyos financieros de BANCOMEXT, apoyos a los exportadores directos e indirectos mediante la carta de crédito doméstica, la expedición de la póliza conjunta de garantía y seguros de créditos a la exportación, la implantación de un mecanismo de cobertura a corto plazo de riesgos cambiarios (FICORCA) y acciones para agilizar el transporte de productos de exportación requeridos por empresas de comercio exterior, etc.

El memorandum de entendimiento comercial México-EE.UU. de 1985. Éste es un antecedente más cercano del TLCAN y otro elemento básico con el cual se instrumentó e institucionalizó la apertura de México. En el texto⁴⁶⁹ se exponen con claridad las normas a las que deben ajustarse los sistemas de exportación mexicanos a fin de no dañar a la economía de EE.UU. Bajo este entendimiento, el gobierno de México

⁴⁶⁸ Contenido global del PRONAFICE: Este programa es una estrategia cuyo objetivo es aliviar un cambio estructural el desequilibrio crónico y creciente entre el proceso de industrialización y el comercio exterior mediante: a) el fomento tecnológico dentro de la planta productiva, b) la racionalización gradual y programada de la producción y el uso racional de divisas, c) el apoyo a la especialización de la industria exportadora conforme a la ventaja comparativa, d) el apoyo a los proyectos de infraestructura que beneficien al proceso de exportación, e) la expansión de los sectores prioritarios a través de la asignación creciente de créditos, f) una mejor localización industrial y g) mediante una oferta política de precios que fomente la oferta, proponiendo una mayor estabilidad en los precios.

El PORFIEX tiene como objetivos principales hacer rentable la actividad exportadora a través de un sistema de incentivos automáticos y pragmáticos que permita articular a las empresas grandes, medianas y pequeñas para inversiones en los mercados exteriores, para lo que se contempla: a) la eliminación de permisos previos y la reestructuración arancelaria para que en un plazo medio la estructura se sustente sólo en aranceles, b) el fomento y apoyo a la producción, de manera coordinada con el IMCE, BANCOMEXT y FOMEX, c) estímulos fiscales a las exportaciones (devolución de IVA, deducción anticipada del impuesto sobre la renta y los impuestos por gastos en el extranjero), d) la implantación de programas de importación temporal de maquinaria y equipo, e) expedición de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), f) estímulos a la investigación y venta en el extranjero de tecnología, etc., y g) actividades promocionales en el interior y exterior del país, etc.

⁴⁶⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1985.

acuerda la eliminación de los subsidios a las exportaciones, así como reducir el otorgamiento de financiamientos preferenciales a las exportaciones o bien limitar estos acuerdos internacionales que fijan topes a las tasas de interés. A cambio de todo lo anterior, EE.UU. aceptó otorgar a México la posibilidad de defenderse ante el Congreso Norteamericano de acusaciones tales como estar subsidiando sus productos, o sea, la prueba de que no se daña a la economía de esta potencia, mejor conocida como la prueba de daño⁴⁷⁰.

El ingreso de México en el GATT. Éste es uno de los asuntos que más acapararon la atención sobre la situación comercial de México y su adhesión a este organismo en los años ochenta⁴⁷¹. La entrada de México en este acuerdo determinó también, y de forma prioritaria, la formalización e institucionalización de la apertura de México al exterior. Este acontecimiento supuso también una presión por parte de EE.UU.

La adecuación al TLCAN. Se puede afirmar que la política comercial de México durante los años 1988-1993 únicamente estuvo enfocada a ratificar la aplicación de la apertura comercial antes descrita, sólo que ahora sobre bases de una integración comercial y financiera con EE.UU. y Canadá, mejor llamado TLCAN o NAFTA, proyecto básico de Carlos Salinas de Gortari⁴⁷².

Toda la política comercial, y en general toda la política de México, estuvo enfocada a adaptarse a las condiciones que exigía la firma de un TLC, para lo cual se llevaron a cabo muchas e importantes reformas en todos los órdenes. Por mencionar algún ejemplo, se pueden señalar:

- Reforma del Artículo 27 constitucional para garantizar la propiedad de extranjeros en las zonas fronterizas y playas.

⁴⁷⁰ Este convenio fue severamente censurado por los grupos progresistas de México por su carácter altamente entreguista y leonino, en el que este país latinoamericano llevó la peor parte. (ORTIZ WADGY-MAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, pp. 93-96).

⁴⁷¹ COLOMBO, Daniele. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, p. 136.

⁴⁷² Sobre estos instrumentos, véase también OROZCO ALVARADO, Javier. “La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias

- Reforma de la Ley Aduanera en 1992.
- Reforma del Reglamento sobre Inversiones Extranjeras en 1989 al permitir inversión foránea hasta en un 100%, incluso en áreas consideradas estratégicas.
- En materia comercial, se creó el PRONAMICE en 1990.
- Se estableció un programa de 100 días de fomento a las exportaciones.
- Se decretó la Ley de Comercio Exterior en 1993.

III.- Periodos presidenciales comprendidos en esta etapa de apertura comercial

Dentro de la etapa de apertura comercial instaurada en México, podemos encontrar tres periodos presidenciales que contribuyeron claramente al viraje que este país latinoamericano estaba dando, no sólo a su política comercial, sino, en general, a toda su política. Entre ellos, podemos encontrar los siguientes:

1.- Inicio del proceso de apertura comercial: El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)⁴⁷³

Con la Carta de Intención suscrita en noviembre de 1982 se iniciaría un experimento sexenal que terminaría con una gran victoria para los hacedores externos y un pequeño grupo de empresarios privilegiados, y un camino difícil para el conjunto del país mexicano. Como mencionamos con antelación, si el sexenio de López Portillo era difícil, el de De la Madrid pensamos que fue peor, razón por la cual se tuvo que aceptar el modelo neoliberal como única alternativa⁴⁷⁴. Entre los factores o actos que

Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 211-230.

⁴⁷³ Según SMITH, el sexenio del presidente De la Madrid se dividió, casi equitativamente, en dos grandes fases: a) ajustes económicos y b) reforma económica externa. SMITH, Clint E. “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (Compilador). México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991, El Colegio de México, México, 1993, p. 253.

⁴⁷⁴ En este sentido, los analistas dudan de que el gobierno sólo haya tenido esta alternativa. Se asegura al respecto que las autoridades mexicanas de ese momento, para no complicarse la vida, decidieron tomar por ese camino, pensando que la situación se arreglaría después, o que, por lo menos, el gobierno

demuestran que se aceptaba dicho modelo neoliberal por parte de México⁴⁷⁵, se encuentran los siguientes:

La Carta de Intención de noviembre de 1982. La carta que el gobierno mexicano redacta para ponerla a consideración del FMI se llama de intención, ya que lleva el propósito, por parte del país que la firma, de ajustar su economía a una serie de lineamientos globales de política económica aprobados por ambos para optar a un convenio de facilidad amplia. Su duración era de tres años. Este tipo de convenio significa que, cuando un país tiene problemas de divisas, el FMI lo apoyará de varias formas: le otorgará créditos urgentes para hacer frente a la emergencia, el FMI servirá de aval a los acreedores en el pago de su deuda externa y, como consecuencia, esto le permitirá a ese país seguir siendo sujeto de crédito⁴⁷⁶.

Dentro del texto de la mencionada carta de intención hay 29 puntos, algunos de los cuales exponemos a continuación, en los que el gobierno mexicano fundamentó la aplicación de los nuevos lineamientos de la política económica a partir de la cual se podía corregir la malograda economía mexicana. Se pueden destacar, el punto 27, donde se hacen atractivos los instrumentos de ahorro y fomento del mercado de valores⁴⁷⁷ y el punto 24, en el que se instrumenta la libertad de precios, que se consideraba causante de la inflación del 159% en 1987, la más elevada de la historia del país⁴⁷⁸. Otro, el que se

siguiente tendría esa tarea. Se dice que con ese acto, este país latinoamericano perdió para siempre la posibilidad de cambiar y enderezar su historia económica.

⁴⁷⁵ RAMOS FRANCIA, Manuel y CHIQUIAR CIRUKEL, Daniel. “La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, junio, 2004, Vol. 54, número 6, pp. 474-477.

⁴⁷⁶ Haciendo un resumen de los puntos aprobados en la carta de intención con el FMI, se concluiría la mejora de las finanzas públicas del Estado a través de las siguientes líneas: reducir el déficit público en relación al PIB, revisar precios deficitarios y servicios que presta el estado, combatir la evasión fiscal, racionalizar el gasto público y reducir subsidios, alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores, flexibilizar la política de precios y el control de cambios, y estimular la apertura a las mercancías del exterior y la eliminación del proteccionismos a la industria mexicana.

⁴⁷⁷ El punto 27 de la carta dice: “El gobierno mexicano solicita por medio de la presente, acceso a los recursos financieros del FMI para que tenga el apoyo financiero externo más amplio que permita cubrir los requerimientos de divisas del país”.

En este punto se puede comprender por qué se le dió tanto impulso a las bolsas de valores hasta que se originó el crack bursátil de octubre de 1987 y las consecuencias de la macrodevaluación y la hiperinflación que lo acompañaron.

⁴⁷⁸ En este punto se insistió en “la política de precios controlados, la cual se manejará con flexibilidad con vistas a no desalentar la producción y el empleo”.

refiere a la política cambiaria, el cual sería uno de los grandes fracasos de Miguel de la Madrid. (En este punto, el gran perdedor sería el peso, y el beneficio sería para la minoría de especuladores, inversionistas extranjeros, banqueros internacionales, empresas transnacionales, en especial para EE.UU.) En esta fecha, el peso mexicano perdió hasta 1.500% en 1988. Otro elemento que también le afectó fue la fuga de capitales, que al final del periodo de López Portillo se quiso parar, aplicando un tipo de cambio integral; pero era demasiado tarde.

El punto 25 hablaba del dismantelamiento del control de cambios⁴⁷⁹. Al respecto, en esa época se había establecido un mercado cambiario para la franja fronteriza y zonas libres. El tipo de cambio de ese mercado estaba destinado a atender las condiciones de oferta y demanda del área. Dicho sistema sería temporal. Con este punto se establecía la temporalidad del sistema cambiario integral establecido por el gobierno mexicano de entonces para luego aplicar otro que promoviera las libres fuerzas de la oferta y la demanda del sistema neoliberal. Y por último, el punto 26 pone de manifiesto de forma tan clara la implementación del sistema neoliberal⁴⁸⁰.

Todo esto, por supuesto, con el ánimo de propiciar márgenes razonables de utilidades. Por lo que respecta a la eliminación de los subsidios, se dice que éstos “se racionalizarán a la producción y al consumo, de tal forma que se reorienten a grupos de menores ingresos que se busca proteger de los efectos nocivos de la inflación”.

⁴⁷⁹El punto 25 dice: “El sistema cambiario actual fue establecido en condiciones de crisis y las autoridades mexicanas lo irán adecuando conforme lo aconsejen la experiencia y las circunstancias internas y externas. Dentro de los objetivos de una política cambiaria flexible, se buscará mantener un nivel adecuado de competitividad de las exportaciones y los servicios, desestimar las importaciones no indispensables y desalentar los movimientos especulativos de capital, todo esto con el propósito de fortalecer la balanza de pagos y reconstruir las reservas internacionales dentro de los lineamientos generales de la política económica”.

⁴⁸⁰ Punto 26: “En las distintas fases del programa, se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito del permiso previo para importar. La revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito, reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger en interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, y de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que derivan del sistema de protección. Al mismo tiempo, la revisión de la política de protección tomará en cuenta las prácticas indebidas de competencia comercial que se originan en políticas de dumping y de otros países exportadores. En el marco de la política de racionalización al sistema de protección, se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente” .

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El PIRE fue un decreto presidencial emitido en el sexenio de Miguel de la Madrid⁴⁸¹. Este documento fue otro factor que demuestra la aceptación del modelo neoliberal. Comienza con una amplia introducción y lo que tiene de singular es que es muy parecido a la Carta de Intención antes citada. En resumen, en este documento se mencionan los problemas por los que atraviesa la economía mexicana (la caída del mercado petrolero, la debilidad de las finanzas públicas, la penuria de divisas y la evasión fiscal; también se enfatiza la baja productividad del gasto, el aumento de gastos de la administración y su enfoque a proyectos no prioritarios.), por lo cual es necesario canalizarla hacia un proyecto más viable⁴⁸².

El parecido entre ambos documentos es notorio, si bien el PIRE es una versión más ampliada, y para comprobarlo, el lector sólo tiene que revisar los anexos correspondientes de este trabajo⁴⁸³. Por lo demás, el presente documento pretende luchar para alcanzar la reducción del gasto público y la racionalización de subsidios, abatir el déficit público y aumentar la carga tributaria. Los lineamientos de política económica que se pretenden seguir son los siguientes: aumentar el ahorro interno, estabilizar el mercado cambiario y promover el empleo y la planta productiva, así como combatir la inflación⁴⁸⁴.

La apertura al exterior de México (1983-1988). Este concepto fue uno de los más aconsejados a México por el FMI, el cual se convirtió en la base oficial integrada

⁴⁸¹ Véase también OROZCO ALVARADO, Javier. “La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, p. 114.

⁴⁸² Parte de este documento dice: “El programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar las crisis. Se propone combatir la inflación, inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva”.

Es importante señalar que un párrafo de este documento crítica la política económica anterior y dice que “De seguir este camino, la acentuada y recurrente inestabilidad cambiaria sería un hecho. La inflación mermaría fácilmente nuestra competitividad con el exterior, repitiéndose los ciclos devaluación-inflación que conducirían al caos económico”. ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, p. 56.

⁴⁸³ En este documento se observan dos cosas: en primer lugar, el gobierno de De la Madrid ratifica el convenio firmado con el FMI (o sea, la Carta de Intención), y en segundo, se anuncia que se harán reformas más profundas de este tipo.

⁴⁸⁴ Una explicación más amplia sobre el particular la podemos ver en ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p.55-61.

dentro de la política de cambios estructurales⁴⁸⁵. En pocas palabras, modernizar el país para que absorbiera la alta tecnología y se produjeran artículos competitivos: o sea, eliminar el sesgo antiexportador.

Esta idea se manejó de igual manera en lo que se refiere a la reconversión industrial, o sea, privilegiar a las empresas eficientes en detrimento de las empresas tradicionales medianas y pequeñas⁴⁸⁶. Por supuesto que la apertura al exterior de la economía mexicana también se entiende como la modificación de la política comercial externa de México, con el fin de eliminar toda la protección que, desde 1940, se había establecido en este país latinoamericano y fundándose las bases del neoliberalismo, habiendo ya explicado con antelación en qué consisten.

El Plan de Aliento y Crecimiento 1986. A finales del 86, se dio a conocer el Plan de Aliento y Crecimiento. Este plan fue otro intento similar al anterior por tratar de resolver los problemas económicos de México, por una parte, y, por la otra, acelerar la apertura de México al exterior. Una de las características diferentes que presentó este plan fue que ampliaba el crédito a México bajo similares condiciones a las establecidas en los anteriores. Este plan se sustentaba en el Plan Baker, el cual abría un crédito de 20 millones de dólares ante el temor de que México incumpliera sus pagos de la deuda a la banca internacional.

El ingreso en el GATT. En estos planteamientos queda implícita la necesidad de abordar el libre comercio, en el seno de un organismo multilateral para poder resolver las diferencias comerciales entre los países ricos y pobres. Este organismo sería el GATT, en el que México se integraría como una urgente necesidad y por una fuerte imposición de los Estados Unidos.

La preparación para la firma del TLC o NAFTA. Lo antes expuesto sólo constituyó el real antecedente para la firma del TLCAN de México con sus dos socios del norte. Por último, se reitera la idea de que a México se le imponía, por las circuns-

⁴⁸⁵ PALAZUELOS MANZO, Enrique. “Desequilibrio externo y crecimiento económico en México. Una perspectiva de largo plazo”, *Boletín ICE Económico*, número 795, de noviembre-diciembre de 2001, pp. 16-19.

⁴⁸⁶ En este sentido, Daniele COLOMBO llega a afirmar que los grandes beneficiarios del TLCAN fueron las grandes empresas multinacionales americanas y mexicanas, entre las que cita a GM, Ford, General Electric, Grupo Alfa, etc. COLOMBO, Daniele. El NAFTA en el marco del desafío americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, pp. 112-113.

tancias y por otras razones ya planteadas, que se lanzara al libre comercio cuando EE.UU., Japón y la Unión Europea afianzaban más el proteccionismo.

El Pacto de Solidaridad Económica de 1988. El 23 de diciembre se dio a conocer este Pacto, que pretendía corregir los desordenes derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre y la inflación. Bajo un clima de desconfianza, pues se rumoraba que se congelarían las cuentas bancarias y habría más devaluaciones del peso, se estableció este PSE⁴⁸⁷. Lo que se pretendía con este plan era parar la carrera desatada de precios y armonizar los intereses de los grupos a través de un proceso de concertación y coordinación. Se quería atacar la inflación, corrigiendo las cuentas del gobierno y equilibrar los aumentos de los precios y salarios para abatir, de esta manera, la inercia inflacionaria.

Este plan estaba constituido por una serie de medidas de política económica, de finanzas públicas, de política salarial y de abasto, de política comercial y cambiaria, y de política monetaria. Por ultimo, lo único que se ocasionó de forma desmedida con este plan fue castigar a los salarios⁴⁸⁸.

Para concluir, diremos que, contrariamente a lo que algunos piensan respecto a este sexenio y sobre la benevolencia que le otorgan, es decir, de haber sido un periodo tranquilo, bueno y diferente a los demás, debemos concluir que este presidente fue uno de los principales artífices en la conducción del país mexicano hacia el neoliberalismo, y no sólo esto, sino que él es quien dejó al país en una situación más bien comprometida, con un futuro incierto, un país demasiado endeudado, sin la posibilidad de quitarse las presiones del FMI y EE.UU. y, por si fuera poco, con más millones de pobres que en ninguna otra época de la historia del país. Para confirmar lo que decimos, sólo basta mirar los informes sobre México en todos estos apartados.

⁴⁸⁷ COLOMBO, Daniele. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, p.136.

⁴⁸⁸ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso del neoliberalismo. Nuestro tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, pp. 63, 93-96.

Este es un Pacto que establece Miguel de la Madrid y que continúa aplicándolo Salinas de Gortari al principio de su administración. Véase a BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 40-45.

En términos generales, se puede decir que la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por las siguientes etapas: la recesión de 1983, en la que cayó el PIB al -5,3%, la recuperación de 1984 y 1985, alentada por expansión de deuda externa y con la inflación alta (vuelta al modelo inflacionario y el primer fracaso del ajuste, la decepción de 1986 al caerse de nuevo en una recesión (-4,2% PIB) estimulada en la caída por los precios internacionales del petróleo⁴⁸⁹. El año del Plan Baker y el PAC (Plan de Aliento y Crecimiento), 1987 se puede considerar como el fracaso formal del PAC, al tener su manifiesto en el crack bursátil de octubre, la macrodevaluación de noviembre y la hiperinflación anual del 159%, y 1988, el retorno al ajuste o el Pacto de Solidaridad Económica. Desde otro ángulo y enfocado a través de los planes gubernamentales, el sexenio de De la Madrid tuvo tres momentos clave: la primera Carta de Intención y el PIRE (1983-1985), El Plan Baker y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) (1986-1987) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) (1988)⁴⁹⁰.

En resumen, podemos decir que en este periodo México empieza a establecer la nueva política neoliberal y es en este sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, concretamente con su política económica y comercial y con los instrumentos en los que ésta se apoyó, cuando se inicia esta segunda etapa de la política económica y comercial de este país.

Por una parte, es necesario decir que exponer el recuento de seis años de un gobierno es demasiado, pero queremos insistir en las principales medidas que tomó este presidente para conducir a México hacia el neoliberalismo, y por la otra, que hablar sobre el éxito o fracaso de estas medidas o programas en México, aunque sea muy tentador para nosotros entrar en su análisis, ya que es un tema que nos agrada, no lo

⁴⁸⁹ Para una evaluación de las consecuencias del proceso de liberalización, véase COLOMBO, Daniele. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, pp. 142-156.

⁴⁹⁰ Para un análisis más detallado, véase PALAZUELOS MANZO, Enrique. “Desequilibrio externo y crecimiento económico en México. Una perspectiva de largo plazo”, *Boletín ICE Económico*, número 795, de noviembre-diciembre de 2001, pp. 16-19, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro Tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, pp.67-91, ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México. Nuestro Tiempo, México, 1999, pp. 159-187, BALASSA, Bela. “La política de comercio exterior de México”. *Comercio Exterior*, México, 2000, Vol, 50, septiembre, núm. 9, pp. 145-149 y MÁRQUEZ, Graciela. “Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates”. *Comercio Exterior*, vol, 50, agosto, núm. 8, México, 2000, pp. 16-21.

haremos, puesto que no es nuestro objetivo. Solo diremos que muchas de sus medidas para la solución de los problemas del país fracasaron y sólo llevó al país latino a una peligrosa situación y, por supuesto, a la tan deseada “liberalización comercial y económica”.

2.- Instrumentalización de la apertura comercial y el ALCAN: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Desde que Carlos Salinas de Gortari fue designado por el presidente de la República (Miguel de la Madrid, 1987) como candidato a la presidencia por el PRI, este político empezó hacer proselitismo, recorriendo el país y poniendo de manifiesto su programa político, en el que ya se advertían claros rasgos de la continuidad de la nueva política que se aplicaría en México y que sin duda alguna se reflejaría fuertemente en la nueva política comercial mexicana⁴⁹¹. CASTAÑEDA señala que algunas de las políticas neoliberales que se han aplicado en México podían interpretarse como “socialdemócratas de nueva estirpe”, aunque, ya en el ocaso de su mandato, el régimen de Salinas encerraba muchas más semejanzas con un experimento conservador del tipo Reagan-Bush, que con el paradigma socialdemócrata europeo⁴⁹². Este tipo de nueva política comercial se puede constatar al revisar algunos de sus discursos pronunciados en campaña⁴⁹³.

⁴⁹¹ Según MEYER, cuando Salinas asumió la presidencia pocos hubieran podido predecir la audaz transformación que tendrían las políticas económicas mexicanas. Sin embargo, en tan sólo dos años, el presidente ya había revertido varias décadas de política. Esta tendencia, se vio facilitada que Salinas, como muchos de sus principales consejeros, realizó estudios en EE.UU., lo cual fue mucho más favorable para estrechar los vínculos con este país que anteriores gobiernos. (MAYER, Frederick W. “El Congreso y las negociaciones para el Libre Comercio en América del Norte: lecciones de la “vía rápida”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, p. 352.) Sobre el debilitamiento del Estado mexicano como consecuencia del TLCAN, véase SMITH, Peter H. “El impacto político del libre comercio en México”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, p. 386-390.

⁴⁹² CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, p. 184.

⁴⁹³ Cuando este político estuvo en campaña electoral, pronunció una serie de discursos en los que se traslucía su proyecto de política económica y comercial para México. Entre los temas que se pueden destacar se encuentran la soberanía de México, el orgullo nacional, la apertura democrática para este país. En tema de política exterior, habló de apertura, competencia y cooperación internacional, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales, como del diálogo multilateral y la colaboración con las naciones.

Se pueden comprobar estas afirmaciones con la exposición de los rasgos más característicos de este programa, el cual abarca los siguientes aspectos:

A.- El programa económico de Salinas de Gortari: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) diciembre de 1988

Ante una controvertida y dudosa elección, Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo para el periodo de 1988-1994⁴⁹⁴, recibiendo un país en crisis y con severos compromisos internacionales adquiridos durante la etapa de su antecesor⁴⁹⁵. En esta época (1988), la situación internacional era complicada, pues al término de la guerra Irak e Irán, estos países se incorporaron al mercado petrolero junto con Arabia Saudita, produciendo una sobreoferta de petróleo, lo que generó una bajada en los precios del barril para beneplácito de las potencias y con una afectación directa para este país latinoamericano.

En el campo de las propuestas, de los discursos que este candidato emitió, mencionamos uno, que pronunció en la Ciudad de Cuatrocienegas, Coahuila, ante un sector importante de la clase industrial del Estado, en el que explicaba el enfoque de la política exterior que proponía para México. Decía que ésta debería de ir en búsqueda del bienestar de México, ya que la situación internacional sólo se daban dos opciones: abrirse y abandonarse a esta tendencia liberalizadora o cerrarse. También habló de la percepción de la coyuntura económica internacional en relación a la cual decía que existía proteccionismo, proponiendo, a su vez, como remedio para esto lo que sería el mayor proyecto comercial de México: el TLC y los subsiguientes acuerdos comerciales que firmaría el país. También planteó mejorar los mecanismos de concertación y de cooperación internacional, lanzando de una u otra manera, guiños a las distintas regiones del mundo, pues éstas eran parte integral de su plan maestro para liberalizar la economía mexicana, principalmente la parte norte de América. Sobre esta apertura al exterior de la economía mexicana, propuso la liberalización comercial en las 5 regiones del mundo más importantes para México: América del Norte, América Central y el Caribe, Sudamérica, Europa y Asia.

En el orden financiero y comercial sugería buscar nuevos esquemas y nuevas fórmulas que permiti-erian ajustar el servicio de la deuda y, asimismo, revisar las prácticas de comercio a fin de que la economía mexicana pudiera crecer de forma moderada y sostenida, para lo cual propuso la negociación de ésta.

La última parte con la que el candidato quiso terminar este discurso fue con un recuento de los temas importantes para México en su nueva política comercial, tales como la acción de México en los organismos internacionales buscando relaciones justas y respetuosas, el tema del desarme en el que México ha jugado un papel muy importante; pugnó también por una administración pública eficaz y competente, y, para terminar, expuso su compromiso con el país en todos sus aspectos dando un toque muy nacionalista. SALINAS DE GORTARI, Carlos. "El reto". Discurso presentado por Lic. Carlos Salinas de Gortari, candidato a la presidencia por el PRI, en la Ciudad de Cuatrocienegas, Coahuila. Diana, junio de 1988.

⁴⁹⁴ CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, p. 185-186.

⁴⁹⁵ PALAZUELOS MANZO, Enrique. “Desequilibrio externo y crecimiento económico en México. Una perspectiva de largo plazo”, *Boletín Económico ICE*, número 795, de noviembre-diciembre de 2001, pp. 23-32.

Con el fin de hacer frente a esta situación, México solicitó otro préstamo por 3.500 millones de dólares, aumentando la deuda externa a 108.500 millones de dólares, con una tasa de interés del 10% anual. Por tanto, la situación entonces era de un saneamiento negativo de las finanzas públicas y con un pago de la deuda muy grande, pues sólo al pago de los intereses se canalizaba un 60% del presupuesto federal.

En estas circunstancias, el gobierno elaboró a marchas forzadas un programa económico sin decir cómo atacaría la severa crisis por la que atravesaba el país y, mucho menos poniendo de manifiesto los patrones que se seguirían en su mandato, aunque era obvio que se trataba de la continuación de los puestos en práctica por su antecesor, incluido el Pacto de Solidaridad Económica⁴⁹⁶. Éstos abarcaban: continuar con la apertura al exterior, basar sus alternativas en la mayor atracción del capital extranjero a través de canje de deuda por inversión o por bonos, volver a la equidad, regresar al crecimiento concertado con los empresarios, combatir la inflación, insistir en un plan de seguridad ciudadana en virtud de la expansión de la delincuencia, y pugnar por la reducción del peso de la deuda sobre la economía. De esta manera, se logró convencer a la banca internacional para que siguiera prestando a México a cambio de la aplicación de todas estas medidas, además de la firma del TLC⁴⁹⁷.

En este contexto se dio a conocer el texto de su programa económico comercial, mejor conocido como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico⁴⁹⁸ (PECE), que, a grandes rasgos, planteaba lo siguiente:

Tipo de cambio. En primer lugar, se estableció el ajuste diario de un peso en tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989. Posteriormente, implicó que se

⁴⁹⁶ BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 40-45.

⁴⁹⁷ SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, 1994, Vol. 44, núm. 10, pp. 854-857, y ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p. 109.

⁴⁹⁸ En primer lugar, este programa es la continuación, incluso casi con los mismos contenidos, del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) establecido en el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado. Posteriormente, el programa cobra el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) establecido por el presidente Carlos Salinas de Gortari, y, por último, en el mismo sexenio, se le cambia el nombre por el de Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). Los tres pactos o programas son de la misma naturaleza y tienen los mismos objetivos. Véase BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 40-45.

estableciera hasta 1992 el sistema de paridad fija, ya que de un tipo de cambio respecto del dólar en 1988 de 2, 257 pesos por dólar, se llegó en junio de 1994 a 3, 400, o sea, un incremento del 51%. Con todo esto, se mantuvo más estable que en el sexenio anterior, lo que fue considerado todo un éxito por el gobierno de Salinas en cuanto a logros macroeconómicos, viéndose también fortalecido éste a finales de 1993 con la firma del TLCAN. Sin embargo, ese triunfalismo se vería opacado por la grave crisis económica, llamada “efecto tequila”, los sucesos del primero de enero de 1994 en que se inició la rebelión armada de Chiapas, y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio⁴⁹⁹.

Inflación. En primer lugar, se tuvo la intención, como se afirmaba en los Pactos, de estabilizar los precios, dado que la inflación era una característica de los sexenios anteriores, para lo cual se aplicaron programas de ajuste. Por ejemplo, se redujo el gasto público, se controló el circulante vía encarecimiento del crédito, se congelaron los salarios, se adoptó un tipo de cambio semifijo, se despidió a miles de funcionarios y se privatizaron la mayor parte de las empresas públicas. A simple vista, se había reducido la inflación y esto se consideró otro triunfo del gobierno de Salinas y de su equipo, siendo el salario de los trabajadores en este caso el gran sacrificado, pero la dura realidad haría que, tiempo después, aquélla se disparara; por ejemplo, el aumento de los precios de los productos y servicios del sector público, sin incluir los que tenían un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.

Aranceles. El gobierno dijo que la primera etapa de la apertura fue gradual y comenzó en 1983, con la primera gran medida reducción de aranceles. Sin embargo, se mantuvieron los permisos a la importación para todas las categorías de productos. La reducción arancelaria llevó a que el valor de las importaciones exentas de arancel aumentara del 21% en 1982 al 42% en 1983. Asimismo, las importaciones con arancel superior al 25% disminuyeron del 20% al 7%, respectivamente. El número de niveles arancelarios se redujo de 16 a 13, con un arancel máximo de 100%; la media arancelaria pasó del 27% al 23,8%, mientras que el arancel promedio ponderado, del 16,4% al 8,2% en esos años. En el año de 1984, se empezó a eliminar los permisos de importación, por lo que las importaciones controladas se reducen al 83,5% del total. Por lo que respecta a

⁴⁹⁹ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro Tiempo, S. A. 7ª Edición, México, 1999, p. 117.

los bienes de capital y su importancia para la economía mexicana, se redujo el porcentaje de los mismos sujetos a control. Al mismo tiempo, algunos aranceles se elevaron para dar una protección equivalente a la de los permisos.

De esta forma, se estableció modificar las estructuras de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial, terminando por una apertura indiscriminada con graves efectos sobre algunos sectores industriales y con una gran afectación sobre la micro, pequeña y mediana empresa⁵⁰⁰.

Sector agropecuario. Se pretendió impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno, pero este sexenio terminaría en este sector con una severa crisis, por no decir en deterioro total.

Precios privados. Revisión de precios privados que presentarán rezagos externos.

Medidas de regulación. Eliminación de medidas de regulación a los particulares en materia de trámites e inversión. En este segmento, se emprendió una serie de reformas legales y administrativas antes nunca vistas, empezando con la Constitución y terminando con reglamentos, códigos y leyes de todo tipo.

Saneamiento de las finanzas públicas. Se privatizó la mayor parte de las empresas públicas. Éste fue un punto prioritario en la política salinista, que llevó de una situación deficitaria a una superavitaria. De esta manera, la desincorporación de multitud de paraestatales, puesto que algunas operaban con grandes utilidades, pero otras con pérdidas, llevó al gobierno a que se deshiciera de grandes nóminas salariales y de muchas deudas⁵⁰¹. Con esto, los ingresos del gobierno federal se incrementaron, no sólo con la mencionada venta de este tipo de empresas, sino en la miscelánea fiscal, en

⁵⁰⁰ BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 39.

⁵⁰¹ MAYER, Frederick W. “El Congreso y las negociaciones para el Libre Comercio en América del Norte: lecciones de la “vía rápida”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, p. 352.

la que “se luchó” contra la evasión fiscal, con la reducción del gasto público programable y de inversión, y con la reducción o renegociación de la deuda externa⁵⁰².

Renegociación de la deuda externa. Una de las promesas de Salinas durante su campaña política había sido restablecer el crecimiento económico y reducir la deuda externa. Esa promesa se hizo presente en el Plan de Nacional de Desarrollo (1988-1994) y se llevó a cabo a mediados de 1989 con una renegociación de aquella, incluso dándose por resuelto este problema⁵⁰³. En general, los puntos abordados por esta renegociación serían: con el aval y el apoyo del Club de París y del FMI, se acordó renegociar 48. 500 millones de dólares⁵⁰⁴. En este sentido, se acordó reducir el 35% sobre la base de canje de bonos y deuda externa por capital. Esa reducción del 35% de los 48.000 millones de dólares, significaba una reducción de cerca de 7.000 millones menos, pero cambiados por bonos. Una bajada en los tipos de interés del 9,81% a un 6,25% y la posibilidad de contratar nuevos créditos para generar el crecimiento de la economía de acuerdo con lo postulado en el antes citado Plan Nacional de Desarrollo⁵⁰⁵.

Excesiva apertura y déficit comercial. A las cuentas positivas ofrecidas por el gobierno de Salinas es necesario ofrecer las negativas, las que afectaron a la balanza de pagos del país y, concretamente, a la balanza comercial, en donde se observó que, de un saldo ya negativo de -2. 901 millones de dólares en 1988, se pasa en sólo cinco años a - 23. 392 millones de dólares⁵⁰⁶.

⁵⁰² BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 39.

⁵⁰³ SMITH, Clint E. “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (Compilador). México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991, El Colegio de México, México, 1993, pp. 253 y 260-261 y véase también OROZCO ALVARADO, Javier. La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 114-121.

⁵⁰⁴ SUÁREZ DÁVILA, Francisco. “La política financiera internacional de México: las relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Comercio Exterior*, México, 1994, Vol. 44, núm. 10, pp. 853-855.

⁵⁰⁵ Véase el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1989 y Reanudar el crecimiento, imperativo social. Discursos pronunciados en ocasión de la firma del contrato del paquete financiero. Palacio Nacional, 4 de febrero de 1990. Presidencia de la República, Dirección de Comunicación Social, México, 1990, pp. 7-33.

⁵⁰⁶ Véase LAMAS CARRIL, José Luis. “El déficit comercial mexicano y su financiación”, *Boletín Económico ICE*, número 2332, del 6-12 de julio de 1992, pp. 2164-2165 y véase también OROZCO ALVARADO, Javier, La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los

Ésta era la consecuencia de una apertura comercial que afectó de forma significativa a las cuentas externas de este país, lo cual le obligó a que se compensara con la inversión extranjera tanto directa como especulativa. Aunque los estragos de la apertura comercial indiscriminada eran evidentes, al propiciar desempleo, quiebras de empresas medianas y pequeñas y un ambulante fuera de control, existían sectores empresariales y gubernamentales que subestimaban estos efectos e insistían en llevar la apertura hasta sus últimas consecuencias por medio del apoyo al TLCAN⁵⁰⁷.

Obsesión por el TLC y análisis de su contenido. Este sexenio se conoció por el gobierno del TLC, ya que toda la política económica de dicho gobierno giró en torno a su aprobación; “por esta razón, se adoptó una postura internacional de abierta sumisión a EE.UU., lo que redujo el poder de negociación al país mexicano frente a actitudes agresivas del país del norte, como su conocido proteccionismo, la guerra del atún y la cacería inhumana de trabajadores migratorios, lo que ha generado reacciones de protesta por parte de trabajadores mexicanos, especialmente en Ciudad Juárez”⁵⁰⁸.

Debido a los anteriores problemas, la política exterior de México siempre fue pasiva por el temor a que cualquier desacuerdo entre los dos países afectara la suscripción del acuerdo, que era una prioridad para el presidente Salinas⁵⁰⁹.

En este inciso, es necesario que aclaremos que, para un análisis más profundo sobre la negociación y firma del tratado, así como de los principales sectores incluidos en éste, nos permitimos remitir al lector al capítulo cuarto de este trabajo relativo al acuerdo.

En resumen, tenemos que del PSC se pasa al PECE, retomándose la idea del fallido Plan Baker, es decir, solicitar financiamiento para “crecer y pagar”, continuando con las políticas del FMI; esto, con un claro detrimento de la variable más castigada, el

noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 182-210.

⁵⁰⁷ CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 494 ss.

⁵⁰⁸ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p. 130.

⁵⁰⁹ Véase DURÁN, Esperanza. México's relations with the european community, Documento de Trabajo, número 33, 1992, IRELA, Madrid, pp. 8-10.

salario de los trabajadores⁵¹⁰. De esta manera, México seguía firmando cartas de intención hasta los últimos años de ese sexenio.

B.- Aplicación de la política comercial de Carlos Salinas de Gortari: dos etapas

Tal y como Salinas de Gortari había prometido en campaña, cuando ganó las elecciones empezó a aplicar para México una nueva política económico-comercial jurando que el país se convertiría en un Estado del Primer Mundo⁵¹¹.

En líneas generales, el establecimiento por parte de este gobierno de la política comercial y de negociaciones constaba de dos fases⁵¹²: una primera etapa, la apertura iniciada a principios de los años ochenta, y una segunda, que es la de las políticas de

⁵¹⁰ La variable más castigada en este periodo fue el salario, pues de febrero de 1988 quedó fijo y no fue sino hasta junio de 1989 cuando se incrementó en un bajísimo 8%; un 6% hasta marzo de 1990, y, posteriormente, se observaron mínimos incrementos en el aspecto salarial, presentándose con éste el problema esencial. (Excelsior, 5 de octubre de 1993.)

⁵¹¹ La falsedad de esta promesa fue evidente cuando, al terminar su mandato, el presidente Salinas dejaba la presidencia con un cúmulo de actos de corrupción por parte de varios miembros de su gabinete, e inclusive su hermano Raúl Salinas era procesado por fraude y por ser el autor intelectual del asesinato del Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu.

Los dirigentes encargados de la puesta en práctica de esta política en este sexenio fueron, en orden de importancia, Salinas de Gortari, quien la diseñó y ordenó que se aplicara, Jaime Serra Puche, Ministro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), quien estableció la estrategia para aplicarla, y Herminio Blanco Mendoza, que en su momento sería el jefe de las negociaciones del TLC con EE.UU. y Canadá y negociador de algunos de los tratados que México firmó con varios países de América Latina y con otras zonas del mundo.

Con relación a la estructura institucional encargada de la puesta en práctica de esta apertura, véase SCHIAVON, Jorge A. y ORTIZ MENA, Antonio (L.N). “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE”, en *Foro Internacional*, México, octubre-diciembre, 2001, Vol. XLI, número 4 (166), pp. 730-759.

⁵¹² Reflejo fiel de la aplicación práctica de este tipo de política son los informes presidenciales. Véase a SALINAS DE GORTARI, Carlos. “Primer Informe Presidencial”, 1 de noviembre de 1989. *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 11, noviembre de 1989, México, pp. 931-946, “Segundo Informe Presidencial”, 1 de noviembre de 1990. *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre de 1990, México, pp. 1098-1115. Las tesis del liberalismo social presentadas por el presidente Salinas de Gortari durante el LXIII Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el 4 de marzo de 1992, SALINAS DE GORTARI, Carlos. “Foro sobre la política comercial de México: Cinco premisas sobre las relaciones comerciales con el exterior”. *Comercio Exterior*, núm. 6, junio, 1990, México, pp. 524-530, BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, y SERRA PUCHE, Jaime. “Lineamientos para una estrategia comercial. *Comercio Exterior*, núm. 6, junio de 1990, México, pp. 526-542.

cambio estructural interno llevadas a cabo por la administración del presidente Salinas de Gortari⁵¹³.

a).- Primera etapa: Apertura unilateral de la economía mexicana

La política comercial adoptada a partir de 1983 llevó inicialmente, por consideraciones de eficiencia interna, según este gobierno, a una primera etapa de apertura unilateral de esta economía (1983-1993). A partir de ese punto, la posibilidad de obtener beneficios adicionales de una mayor apertura dependería de un mayor acceso a los mercados de otros países. La reciprocidad fue el objetivo fundamental de la política de negociaciones comerciales del país. En otras palabras, México estaba dispuesto a ofrecer un mayor acceso a su mercado siempre y cuando sus principales socios comerciales hicieran lo mismo.

México había buscado que cada uno de sus principales socios comerciales otorgara un mayor acceso a los productos en los que era más competitivo; esto, como forma complementaria a los compromisos asumidos en las negociaciones multilaterales del GATT. Por su parte, México había buscado mejorar su acceso a través de negociaciones con países o grupos de países específicos. En cada caso, se intentaba equilibrar las negociaciones identificando complementariedades específicas.

Como resultado de las negociaciones, se desarrolló en México una nueva relación de colaboración entre los sectores productivos y el gobierno. La definición de las prioridades e intereses en las negociaciones por parte del gobierno estuvo determinada por los agentes, o sea, los mismos sectores productivos. Asimismo, como consecuencia del proceso de la negociación, el empresariado mexicano desarrolló un nuevo enfoque para hacer negocios, ahora en un país más abierto y en una economía internacional globalizada.

En resumen, en esta primera etapa, el gobierno puso de manifiesto los problemas que tenía el país, como las razones por las que establecía su política y la apertura. De esta manera, se hablaba del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la

⁵¹³ Véase también OROZCO ALVARADO, Javier. “La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, *Tesis Doctoral*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 182-210.

necesidad de enfrentar los compromisos financieros internacionales y la urgencia de recuperar el crecimiento económico y generar más y mejores empleos. Con esta apertura, se afirmaba, desaparecería el rasgo anti-exportador de la economía mexicana. También se expuso que se quería elevar el ahorro externo, disminuir la política proteccionista, hacer ajustes al déficit fiscal y a los precios públicos, solucionar el desequilibrio en la balanza de pagos y reducir los aranceles, así como otras medidas tomadas con anterioridad, como la entrada al GATT, el PSE y el PECE⁵¹⁴.

b).- Segunda Etapa: las políticas de cambio estructural interno llevadas a cabo por esta administración

Esta etapa se dividía en 2 apartados: el primero se refiere a las razones de carácter interno que hacían decantarse por el libre comercio, y el segundo hace mención de las razones de carácter externo.

b.1).- Razones Internas para el Libre Comercio

Entre estas razones internas, están las siguientes:

Modelo de sustitución de importaciones. En México se dio una creciente incapacidad del modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones. Después de haberlo utilizado durante tres décadas y de haber servido para generar un desarrollo estable y empleos suficientes, quedó obsoleto y se tuvo que sustituir por otro.

En esta parte, sólo nos baste decir que, en la época de la gran depresión en 1929, México inicia su andadura por esta vía, pero no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando este país basó su desarrollo económico en el modelo llamado “sustitución de importaciones”, establecido de 1957 a 1971⁵¹⁵. Le funcionó bastante

⁵¹⁴ BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 38-40. Véase también OROZCO ALVARADO, Javier. “La apertura comercial y la crisis económica en México en la década de los noventa”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1997, pp. 169-170.

⁵¹⁵ La tendencia de sustituir este modelo se siguió hasta conseguirse al aplicar el neoliberal con plena vigencia entre los años 1995-2000. Witker, Jorge. Op. cit., p. 163.

bien al país mexicano, incluso le proporcionó, en alguna época, altos índices de crecimiento económico, pero, a partir de los años setenta, cayó en una ralentización y falta de efectividad, teniendo que sustituir dicho modelo por el de la liberalización comercial establecido entre los mandatos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Las maquiladoras y la pequeña y mediana empresa. El gobierno trató de demostrar el efecto positivo que podía tener el libre comercio en términos de exportaciones y empleo para este país; por ello, el gobierno, en voz de Herminio Blanco Mendoza, expone los ejemplos de las industrias maquiladora, la micro, pequeña y mediana empresa, como modelos con éxitos⁵¹⁶.

Con la experiencia de las maquiladoras, el gobierno pretendió demostrar que bajo un esquema de libre comercio, se podía generar un mayor dinamismo en el crecimiento de la industria, las exportaciones y el empleo, y al mismo tiempo, aseguraba, se capacitaría la mano de obra en nuevos procesos de producción⁵¹⁷.

Las empresas establecidas en México, conforme al régimen de la industria maquiladora de exportación, pudieron importar, libres de arancel, partes, componentes, herramientas, maquinaria y otros insumos necesarios para fabricar bienes destinados fundamentalmente a la exportación. Por su parte, Estados Unidos creó un régimen por el cual los bienes ensamblados fuera de su territorio que incorporaran insumos estadounidenses podían reingresar al país pagando impuestos de importación exclusivamente sobre el valor agregado no estadounidense. Estas disposiciones permitieron que, desde sus orígenes, en los años sesenta, las plantas maquiladoras funcionaran en un régimen de libre comercio para todo efecto práctico.

Este régimen fomentó esquemas de producción compartida entre plantas mexicanas y estadounidenses donde se complementaban las ventajas comparativas de cada país, permitiendo a ambos incrementar su competitividad frente al resto del mundo. El éxito de la producción compartida se manifestó en el incremento del personal ocupado y en el valor agregado de esta industria a partir de su creación formal en 1966. En los

⁵¹⁶ Para un estudio más amplio sobre las maquiladoras en México, véase GEREFFI, Gary. “Cómo contribuyen las industrias maquiladoras al desarrollo nacional de México y a la integración de América del Norte”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 239-271.

⁵¹⁷ BLANCO MENDOZA, Herminio. Op. cit. p. 47.

años 1966 a 1973, el empleo aumentó de 1. 500⁵¹⁸ a 56. 854 trabajadores, y a 122. 493 en 1982, lo que implicaba, según el gobierno, un crecimiento promedio anual del 31,7% entre 1967 y 1982.

De 1986 a 1992, en la primera etapa de la apertura de la economía mexicana, el sector más abierto, la industria maquiladora, siguió mostrando altas tasas de crecimiento en el empleo: 10,5% anual como promedio. En julio de 1993, la industria empleó a 542.640 trabajadores. Del mismo modo, el valor agregado de la industria maquiladora pasó de 1. 267,2 millones de dólares en 1985 a 4. 743,4 millones en 1992, o sea, se incrementó un 20,8% de promedio anual⁵¹⁹.

En el mismo periodo (1986-1992), las exportaciones de las maquiladoras aumentaron el 270,3%, equivalente a una tasa anual promedio de 20,6%. Por su parte, el valor de la exportación de manufacturas, excluyendo las de maquiladoras, se incrementó en un 236,26%, o sea una tasa anual promedio del 18,9%. Este comportamiento muestra el potencial exportador del sector manufacturero en un contexto de apertura económica.

Los esquemas de producción compartida han llevado implícito un proceso de capacitación de mano de obra, impuesto por el avance de la tecnología. Esto lo muestra la tasa de crecimiento promedio anual de los técnicos de producción (16,3%) entre 1975 y 1992, que sobrepasó la de empleados administrativos (15,6%) y la de obreros (12,8%)⁵²⁰. En los años noventa el 11% de los trabajadores eran técnicos de

⁵¹⁸ MÉXICO. Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Programa para la modernización y desarrollo de la macro, pequeña y mediana industria, 1991-1994, pp. 9-12.

⁵¹⁹ BLANCO MENDOZA, Herminio. Op. cit. pp. 52-53.

⁵²⁰ ZABLUDOVSKY, Jaime. "Programa a largo plazo de la economía mexicana, en Javier ELGUEA SOLÍS (ed.). La economía mexicana y sus empresarios, México, Universidad Anahuac del Sur, 1989, p. 136, y MÉXICO, Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Programa para la modernización y desarrollo de la macro, pequeña y mediana industria, 1991-1994, pp. 12-14.

producción, 8% empleados y 81% obreros⁵²¹; dicha participación fue de 8,8%, 5,1% y 86,1%,⁵²² respectivamente, en 1975.

Las micro, pequeñas y medianas empresas. El otro gran ejemplo serían las pequeñas empresas mexicanas que representaban una fuente significativa de empleo⁵²³. Las negociaciones comerciales buscaban propiciar condiciones que facilitaran el crecimiento de dichas empresas y ayudaran así al incremento del empleo.

La primera etapa de la apertura económica generó mayor competencia de productos del exterior para las micro, pequeñas y medianas empresas⁵²⁴, pero esto, según la opinión del jefe de las negociaciones comerciales de México, no afectó a su desarrollo⁵²⁵. Entre 1986 y 1992, éstas mostraron una tasa de crecimiento anual del 6,0% en el número de establecimientos y del 3.8% en ocupación.

Con el fin de que estas empresas se beneficiaran de la consolidación de la apertura llevada a cabo por las negociaciones comerciales, se estableció, desde 1991, un Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, que promovió la organización interempresarial para hacer a estas empresas más competitivas y eficientes. El Programa promovía las empresas integradoras con el fin de lograr la especialización de las empresas agrupadas; el acceso y asimilación de tecnologías, la gestión empresarial, la capacitación, el financiamiento y la desregulación. Dicho Programa coadyuvó en los últimos años a que estas empresas

⁵²¹ Cifras de abril 1993, MÉXICO. Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, Industria maquiladora, 1993-1994, México, 1993, p. 93.

⁵²² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, en Leslie SKLAIR, Assembling for Development. The maquila industry in México and The United States, Londres, Unwin Hyman, 1989, p. 207.

⁵²³ Para un estudio más amplio sobre las pequeñas y medianas industrias, véase ALBA VEGA, Carlos. “El empresariado mexicano ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 229-238.

⁵²⁴ Las empresas de la micro industria ocupan hasta 15 personas, las de la industria pequeña entre 16 y 100, y las de la industria mediana entre 101 y 250. MÉXICO. Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y Desarrollo Regional, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y mediana, 1991-1994, p. 9.

⁵²⁵ En 1982-1989, estas empresas registraron una tasa media de crecimiento anual del 4,1%, pese a la contracción de la demanda interna, la baja inversión, las presiones inflacionarias y las restricciones de crédito. MÉXICO. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Programa para la modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994, p. 11.

encontraran nuevos campos de negocios y mercado creados por las nuevas oportunidades de exportación⁵²⁶.

Actualmente, se puede decir que el sistema productivo nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Nacional Financiera (Nafin), está integrado por 1,3 millones de empresas establecidas, el 98% de las cuales lo integran las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas empresas absorben más del 50% de la mano de obra, aportando el 43% del producto nacional, equivalente al 11% del producto interno bruto⁵²⁷.

Fue lamentable que ese gobierno pusiera como ejemplos con éxitos estas dos industrias, cuando se sabe perfectamente, y los datos así lo reflejan, que el tema de las maquiladoras fue usado para maquillar las cifras económicas del gobierno, pues la mayor parte de esa riqueza generada se marchaba del país. Por lo que respecta al empleo que generan, éste es de mano de obra no calificada y en pésimas condiciones, aunque, a decir verdad, también es empleo para los mexicanos. Por lo que se refiere a la micro y pequeña industrial, no hay nada que decir, pues, durante este mandato presidencial, prácticamente desaparecieron⁵²⁸.

Los efectos positivos de la apertura comercial sobre la economía (1983). Entre los efectos que generó esa apertura comercial, según el gobierno de Salinas, se pueden mencionar los siguientes⁵²⁹:

Eliminación del carácter antiexportador. El efecto más importante fue la eliminación del rasgo antiexportador que se había impuesto mediante el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, rasgo que no se modificó durante la bonanza petrolera al no aplicarse las políticas de ajuste necesarias. Con esta apertura y

⁵²⁶ Véase HAAR, Jerry, LEROY BELTRÁN, Catherine y BELTRÁN Oscar. “Efectos del TLCAN en la competitividad de la pequeña empresa en México”, *Comercio Exterior*, México, junio de 2004, Vol. 54, número 6, pp. 502-515.

⁵²⁷ WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, p. 162. Véase ROZGA LUTER, Ryszard. “Las industrias modernas en México: una prueba de conceptualización y clasificación”, *Boletín ICE Económico*, número 2348, del 30 de noviembre al 6 de diciembre de 1992, pp. 3725-3730.

⁵²⁸ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Nuestro Tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, p. 117-125.

⁵²⁹ BLANCO MENDOZA, Herminio. Op cit. pp. 64-66.

las reformas, se dejó de proteger a los productores de bienes para el consumo nacional, por lo que las exportaciones empezaron a ser más importantes para el crecimiento económico y la generación de empleos⁵³⁰.

De hecho, Jorge WITKER menciona que el modelo neoliberal iniciado en México en la década de los ochenta pretendió consolidarse al inicio de ésta con base en tres premisas esenciales: saneamiento de las finanzas públicas, privatización de las empresas paraestatales⁵³¹ y la apertura económica y comercial⁵³².

Modernización de la infraestructura productiva. La apertura permitió a los productores adquirir insumos y bienes de capital a precios más competitivos; hizo que aumentara la eficiencia de la economía mexicana.

Aumento de las exportaciones. La participación de las exportaciones en la economía de México había aumentado en los últimos años⁵³³. La participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB se elevó de 3,5% en 1982 a 18,20% en 1992.

Aumento de exportaciones no petroleras. El mismo comportamiento y estructura de las exportaciones no petroleras cambió radicalmente⁵³⁴. De 1983 a 1992, crecieron en valor a una tasa promedio del 15,2%; como consecuencia de ello, su participación en las exportaciones totales pasó del 22% en 1982 al 70% en 1992.

Crecimiento de la economía mexicana. El comportamiento de las exportaciones en esos últimos cuatro años explicaba, aunque fuera en parte, el crecimiento de

⁵³⁰ GUTIÉRREZ, Vidal, “La especialización sectorial de las regiones económicas de México: perspectivas frente al TLC”, *Boletín Económico ICE*, número 2384, del 27 de septiembre al 3 de octubre de 1993, pp. 2621-2627, y ROZGA LUTER, Ryszard. “Las industrias modernas en México: una prueba de conceptualización y clasificación”, *Boletín Económico ICE*, número 2348, del 30 de noviembre al 6 de diciembre de 1992, pp. 3725-3730

⁵³¹ CASTAÑEDA, Jorge, G. *La utopía desarmada*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 497-498

⁵³² WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, pp. 162-163 y 165.

⁵³³ SMITH, Clint E. “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en VEGA CANOVAS, Gustavo. (Compilador). *México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991*, El Colegio de México, México, 1993, p. 253.

⁵³⁴ SMITH, Clint E. “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (Compilador). *México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991*, El Colegio de México, México, 1993, pp. 258-259.

la economía mexicana a una tasa anual promedio del 3,5% entre 1989 y 1992⁵³⁵. Esta tasa, que excedía la del crecimiento de la población, se registraba después de seis años en que la economía mexicana no tuvo crecimiento.

Incremento de empleos y de salarios. En la medida en que las exportaciones mexicanas eran intensivas en mano de obra, se podía prever que la primera etapa de la apertura se traduciría en una mayor generación de empleos y un incremento en salarios. A corto plazo, estos efectos serían pequeños en virtud del carácter gradual de la apertura y del tiempo que precisarían a los productores nacionales para adaptarse a las nuevas circunstancias⁵³⁶. El empleo en las actividades exportadoras tendería a crecer, mientras que el de las actividades no exportadoras, a contraerse; el efecto neto será positivo. De cualquier manera, con la primera etapa de la apertura y con las reformas estructurales en la economía, se invertía el carácter contra la generación de empleos de la estrategia de sustitución de importaciones y la de la bonanza petrolera, estrategias típicamente intensivas en capital o en recursos naturales.

Establecimiento de una disciplina de precios. La apertura había tenido, además, un papel importante en la fijación de precios internos, al imponer una "disciplina de precios" a los oligopolios nacionales que producían bienes comerciables. Esto fue importante a partir de diciembre de 1988, cuando se aplicó el Pacto de Solidaridad Económica. Esta situación ayudó a explicar la disminución de la inflación a tasas menores al 10% anual, después de que alcanzaron un pico de cerca del 180% anual en febrero de 1988.

Las medidas de cambio estructural y de desregulación. Por lo que se refiere a las medidas que aplicó la administración del presidente Salinas tanto en ámbito estructural como en el aspecto de la desregulación económica, se podrían mencionar las siguientes:

Medidas de cambio estructural. Las medidas de reordenamiento, según la administración salinista, que dieron a la economía mexicana mayor estabilidad y certidumbre macroeconómica y que buscaron reforzar el modelo de desarrollo orientado

⁵³⁵ Véase: LAMAS CARRIL, José Luis. “El déficit comercial mexicano y su financiación”, *Boletín ICE Económico*, número 2332, del 6-12 de julio de 1992, pp. 2164-2165.

⁵³⁶ El efecto de la primera etapa de apertura en el empleo es difícil de apreciar en virtud de las políticas de ajuste que la acompañaron en los años ochenta, y de la desaceleración de la economía mundial de 1992-1993 y su impacto sobre la economía mexicana.

hacia el exterior fueron : una importante reducción del déficit público, que pasó de 16,7% del PIB en 1982 a un superávit de 0,5% del PIB en 1992, una desincorporación de empresas públicas, que pasaron de 1.115 en 1982 a 217 en 1992, y la reducción relativa de la deuda externa total, que en 1982 era como promedio el 62,5% del PIB, y en 1992, el 30,1% del mismo PIB⁵³⁷.

Jorge WITKER señala a anteriores, pero agrega una más, que es la apertura económica y comercial⁵³⁸.

Medidas de desregulación económica. En 1989, se inició un programa ambicioso para eliminar la regulación excesiva, el cual produciría la eficiencia y la competitividad de la economía mexicana. Entre julio de ese año y diciembre de 1992 se adoptaron más de cincuenta modificaciones legislativas o reguladoras, así como disposiciones dirigidas a mercados específicos, como cambios fundamentales a las normas de funcionamiento de la economía mexicana. Emprendidas por el Congreso de la Unión y el Ejecutivo, estas reformas fueron un esfuerzo para la sociedad, por no decir una carga demasiado pesada, y supusieron elementos clave de la modernización económica del país⁵³⁹ por el gobierno salinista. Afectaron a diversos sectores productivos:

Sector agrícola. Por su efecto sobre la promoción de inversiones hacia el campo, destacan la modificación del artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley

⁵³⁷ LAMAS CARRIL, José Luis. “El déficit comercial mexicano y su financiación”, *Boletín ICE Económico*, número 2332, del 6-12 de julio de 1992, pp. 2164-2165.

⁵³⁸ WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, pp. 162-163.

⁵³⁹ En primer término, se publicó el 9 de febrero de 1989 en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial que facultaba a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) para revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional. Las atribuciones que tenía este acuerdo eran:

“Desarrollar una estrategia general y lineamientos específicos para adecuar el marco regulatorio de la actividad económica nacional en aquellas áreas y ramas donde la reglamentación existente sea inconvenientemente inhibitoria o constituya un obstáculo a la eficiencia y a la productividad económica nacional.

Realizar los estudios necesarios que permitieran identificar aquellos ordenamientos cuyas normas constituyeran barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados o que fomentaran una concentración excesiva de los productores, en detrimento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores.” Véase fracciones II y III del artículo 37 del Reglamento Interior de la SECOFI.

Posteriormente, este acuerdo presidencial sería abrogado por el artículo segundo transitorio del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el DOF el 24 de noviembre de 1995.

Agraria⁵⁴⁰, que establecieron las bases que regulan la tenencia de la tierra y eliminaron restricciones a la compraventa de tierras ejidales y comunales⁵⁴¹.

Sector del transporte. En materia de transporte automotor de carga, de pasajero y turístico, que movilizaba el 82% de la carga terrestre, se eliminaron múltiples restricciones para obtener permisos y concesiones. Ahora, los transportistas podían realizar libremente contratos en todo el país con cualquier usuario, sin necesidad de la intervención las uniones y centrales de carga.

Metrología y normalización Se promulgó la Ley Federal sobre Metrología y Normalización⁵⁴², que uniformó el proceso para que el gobierno federal expidiera todo tipo de normas técnicas, privatizó las funciones de verificación y obligó a un procedimiento consultivo antes de expedirlas. Las normas que en doce meses no se llegaran a justificar por un análisis de costo-beneficio desaparecerían. Esto incluyó las normas para la manufactura y las sanitarias, ecológicas y fitosanitarias.

Sector agropecuario. En el sector agropecuario⁵⁴³, se eliminaron restricciones a la siembra y al comercio de frutas y hortalizas, café, cacao, azúcar, henequén y otros productos. Para el cacao y el azúcar, se eliminaron monopolios creados por ley. Además, se promulgaron nuevas leyes sobre semillas para suprimir limitaciones a la investigación, la producción y el comercio.

⁵⁴⁰ El 6 de enero de 1992 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reformas al artículo 27 constitucional. Derivado de estas reformas que modificaron el suelo rural y agrario, se expidió la Ley Agraria que se publicó el 26 de febrero de 1992 en el DOF, junto a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de igual fecha.

⁵⁴¹ SMITH, Clint E. “México y Estados Unidos: hacia una alianza económica”, en VEGA CANOVAS, Gustavo (Compilador). México-Estados Unidos-Canadá: 1990-1991, El Colegio de México, México, 1993, pp. 261-265.

⁵⁴² Esta ley se expidió y se publicó en el DOF el 1 de junio de 1992, con la finalidad de adecuar el marco jurídico de las normas y la metrología a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en su elaboración.

⁵⁴³ El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas al artículo 27 constitucional. Derivado de estas reformas que modificaron el suelo rural y agrario, se expidió la Ley Agraria que se publicó el 26 de febrero de 1992 en el DOF, junto a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de igual fecha.

Sector de pesca. Se expidió una nueva Ley de Pesca⁵⁴⁴, que acabó con restricciones a la captura y cultivo de diversas especies, y simplificó los procedimientos de expedición de permisos y concesiones.

Propiedad intelectual, patentes y marcas. Se abrogó la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Patentes y Marcas, que imponía la autorización previa y el registro para los contratos de transferencia de tecnología, y el control de pagos de regalías. Se aprobó la Ley de Fomento a la Propiedad Intelectual⁵⁴⁵.

Comercio interior. En cuanto al comercio interior, se reformó la Ley General de Sociedades Mercantiles y se aprobó una nueva Ley de Correduría Pública para reducir costos de transacción en la creación y el funcionamiento de las empresas. Cabe señalar que, en este sentido, se reformaron, adicionaron y derogaron, además de las leyes antes citadas: el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de Nacional Financiera, el Código de Comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal⁵⁴⁶.

Competencia económica. Se aprobó la Ley Federal de Competencia Económica⁵⁴⁷, que estableció una política de competencia moderna para prevenir y sancionar conductas monopolistas, y controlar las concentraciones monopolistas. Se creó una comisión independiente, la Federal de Competencia, con comisionados nombrados por amplios periodos de tiempo.

Comercio Exterior. Respecto al comercio exterior, se simplificó el proceso para obtener patente de agente aduanal y se suprimieron limitaciones de movilidad entre aduanas, con lo cual se amplió la oferta de servicios. También se eliminó el control de

⁵⁴⁴ Véase la Ley Federal de Pesca, Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 1992.

⁵⁴⁵ Véase la Ley de Propiedad Industrial. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 1994, y su reglamento, el 23 de noviembre de 1994 junto con la Ley Federal de derechos de Autor.

⁵⁴⁶ WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, p. 175.

⁵⁴⁷ Véase la Ley de Competencia Económica. DOF, 24 de diciembre de 1992. Ésta fue modificada mediante decreto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

cambios⁵⁴⁸. En el año de 1995, el programa relativo al comercio exterior contemplaba dos rubros importantes: la promoción de exportaciones y las negociaciones comerciales internacionales. En el primer apartado, se establecían los siguientes principios: mayores recursos para la promoción de exportaciones, promoción congruente con la oferta exportable y estrecha coordinación de las acciones, tanto del sector público como del privado. En el segundo apartado, el programa establecía los siguientes principios: reciprocidad de acceso a mercados, estableciéndose plazos de apertura graduales para el sector industrial y comunicación estrecha entre el gobierno federal, el poder legislativo y el sector privado⁵⁴⁹.

Sector sanitario. Se modificó la legislación sanitaria para agilizar los procedimientos de aprobación de productos y facilitar la instalación de negocios, publicidad de alimentos, el funcionamiento de las farmacias y el comercio de equipo médico.

Sector financiero. El Congreso realizó modificaciones constitucionales para permitir la desincorporación de la banca de las actividades estratégicas del Estado. También se crearon leyes para regular a los grupos financieros y se concluyó un proceso transparente de desincorporación⁵⁵⁰.

Protección al consumidor. Se aprobó una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, que redujo los controles directos sobre la actividad económica, creó disposiciones para proteger la seguridad de los consumidores y garantizó el derecho a conocer la información que guardan sobre ellos las agencias de crédito o de

⁵⁴⁸ Véase la Ley de Comercio Exterior publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de julio de 1993, reformada posteriormente mediante decretos publicados en el mismo DOF los días 25 de agosto y 22 de diciembre de 1993.

⁵⁴⁹ WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, p. 165.

⁵⁵⁰ En México, este proceso de sofisticación menos regulada en la estructura y funcionamiento del sistema financiero comenzó en 1989 mediante la liberalización del sector y reprivatización de los bancos. A partir de ambos hechos, se aprobaron varias leyes para alcanzar dichos propósitos. A saber, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la del mercado de Valores, la General de Sociedades de Inversión, la de Agrupaciones Financieras y la de Instituciones de Crédito. (WITKER Jorge. Op. cit. p. 145.)

mercadotecnia. Se reforzó la política de inspección y vigilancia, y se fusionaron el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor⁵⁵¹.

Sector de la electricidad. Se aprobó la Ley de Servicio Público de Electricidad, que promovió la cogeneración y el autoabastecimiento a productores independientes. También facilitó la interconexión de plantas, lo que elevaría la eficiencia de la red eléctrica de la CFF y reduciría sustancialmente los costos de operación⁵⁵². "Asimismo, permitía la exportación e importación de electricidad, y el uso de una red de transmisión⁵⁵³.

Negociación de acuerdos comerciales. Para terminar, se puede decir que los acuerdos comerciales, tanto los negociados como los en proceso de negociación, reforzaron la primera etapa de la apertura económica de México, ya que confirmaron y dieron permanencia a la apertura de los principales socios comerciales de México y crearon un ambiente de seguridad para los inversionistas. Estos acuerdos complementaron las demás disposiciones de cambio estructural y desregulación que auspiciaron la competitividad mexicana. De todos ellos nos ocuparemos en capítulos posteriores⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ Véase la Ley General de Protección al Consumidor expedida en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1992, y sus reformas publicadas en el DOF el 21 de julio de 1993 y el 5 de agosto de 1994. Después de una experiencia de 17 años de vigencia de la primera ley en la materia y luego de consolidar a la Procuraduría General del Consumidor como institución básica encargada de la promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores, es sustituida por una ley nueva, más moderna y acorde a las necesidades del nuevo México. (WITKER, Jorge. Op. cit. p. 224 y 725.)

⁵⁵² Respecto a estos sectores estratégicos nacionales, el principal partido de la oposición, PRD, les concedía una prioridad absoluta, pero no para depositarlos en manos de inversores extranjeros, ya que éstos formaban parte de su ideología. (CASTAÑEDA, Jorge, G. *La utopía desarmada*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 189.)

⁵⁵³ Como recurso natural no renovable, la energía eléctrica se ubica como reserva exclusiva. Está considerada en el párrafo VI del artículo 27 constitucional, exclusividad que se refiere a la prestación del servicio público de energía eléctrica. Véase la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicada en el DOF, el 22 de diciembre de 1975, en la que posteriormente se dieron Decretos de reformas publicados en el DOF del 27 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1986, 23 de diciembre de 1992 y 22 de diciembre de 1993. En 1992 se modificó esta ley (DOF, 23 de dic.) con el objeto de crear el marco legal apropiado y los objetivos arriba señalados. Esta ley permite también al inversionista privado importar energía eléctrica para consumo propio, y construir centrales generadoras para exportar energía eléctrica. Para una lectura mas amplia sobre el tema véase (WITKER, Jorge. Op. cit. pp. 108-113).

⁵⁵⁴ Véase PALAZUELOS MANZO, Enrique. “Desequilibrio externo y crecimiento económico en México. Una perspectiva de largo plazo”, *Boletín ICE Económico*, número 795, de noviembre-diciembre de 2001, pp. 19-23.

b.2).- Las Razones Internacionales para el Libre Comercio

En el segundo apartado, que hace referencia a las razones de carácter externo (internacionales), surgieron otras circunstancias, que, por su importancia, jugaron un papel determinante en la nueva política comercial, todo ello a juicio de los dirigentes políticos mexicanos. Éstas se suman a las de naturaleza interna y son las siguientes:

La globalización de la economía mundial a través de la formación de bloques económicos y la oportunidad de utilizar las negociaciones comerciales para abrir nuevos mercados de exportación más importantes⁵⁵⁵.

La globalización como fenómeno de connotación universal ha traído aparejados el surgimiento y desarrollo de fenómenos que la complementan y, de alguna manera, la explican, entre los que podemos mencionar los siguientes:

Regionalización. Según Nancy Birdail⁵⁵⁶, la inserción de la nueva integración regional de los noventa en un marco más amplio de la liberación comercial ha dado a la integración regional un carácter totalmente nuevo y de regionalismo aún más abierto. Así pues, el término integración regional o regionalismo se refiere a un proceso que tiene lugar entre dos o más Estados, en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global⁵⁵⁷.

Internacionalización. En principio, podríamos decir que el sistema internacional está constituido por las relaciones entre los Estados y por los objetivos que éstos

⁵⁵⁵ Por “globalización” entendemos, según Jorge Witker, “el proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando utilidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente”.

En resumen, podríamos reducir esta idea en las siguientes palabras: “un mercado universal envolvente en el que tienden a participar todas las empresas de la tierra por las ventajas que representa”. Así pues, una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y los mercados nacionales, que aspiran a sustituir las regulaciones y lealtades domésticas, por otros proyectos multilocales y plurinacionales. Por lo tanto, los intereses nacionales son reducidos e incluso sustituidos por intereses transnacionales, desregulados y privados. Para un análisis más amplio vease WITKER, Jorge. Op. cit. p. 48 y el apartado que trata tema de la globalización en este trabajo.

⁵⁵⁶ WITKER, Jorge. Op. cit., p. 49.

⁵⁵⁷ SILLS, David L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, España, 1974, Vol. 6, p. 114.

persiguen. Y el internacionalismo, según TAMAMES Y GALLEGOS⁵⁵⁸, sería una actitud en el pensamiento político, que es favorable a la búsqueda de lazos solidarios entre trabajadores del mundo, considerando las fronteras y los intereses nacionales como una muestra de la burguesía, que, a nivel internacional, tiene sus propias manifestaciones en el imperialismo, por lo que la internacionalización sería la conclusión del proceso que conlleve a dicho objetivo.

Existen distintos tipos de internacionalización: la de la producción, en donde las sociedades transnacionales compiten por los mercados de los países, la de la industrialización, al tratar la complementariedad entre países desarrollados y países pobres, que trasladan procesos productivos, aprovechan los bajos salarios y las condiciones para producir un bien más barato y competitivo mientras el país desarrollado sigue desarrollando altas tecnologías

Integración. Éste sería el proceso por el cual se unen dos o más elementos individuales para formar un todo. En macroeconomía, es la tendencia a crear los mercados de gran amplitud, a través de una diversidad de mecanismos, y sobre todo, por la vía de las uniones aduaneras y las uniones económicas. En este sentido, las unidades estatales reducen su autonomía formando un todo más amplio. Al respecto y refiriéndose a las empresas, la integración se puede dar en horizontal, vertical y diagonal⁵⁵⁹.

Interdependencia. Ésta sería la situación de las relaciones entre dos o más países, según la cual uno depende de otro y, pretendidamente a la recíproca, a los efectos de su desarrollo económico o de su presencia internacional⁵⁶⁰. Se ha discutido mucho sobre este tipo de interacción, ya que, por un lado, cuando ésta se da, a veces se tiende a contrarrestarla, y por otro lado, cuando esta existe, no significa que forzosamente se dé la integración. Esta figura se da en torno a elementos tales como la producción (*output*) y los componentes particulares del coste (*input*) de los distintos sectores de un sistema productivo nacional.

⁵⁵⁸ TAMAMES, Ramón y GALLEGOS Santiago. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 306.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 304.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 305.

Intercambio. Éste es el acto económico mediante el cual un sujeto económico cede a otros parte de los bienes que están a su disposición recibiendo bienes distintos. Obviamente, cada sujeto es inducido al intercambio únicamente en la medida en que este acto le resulte económicamente conveniente. Eso quiere decir que, en la medida en que el producto de la operación de intercambio sea, para él, superior al costo de la misma, entonces preferirá este intercambio en lugar de no realizar ningún acto de este índole⁵⁶¹.

Multilateralismo. El multilateralismo puede ser entendido como una mayor densidad de la cooperación en las organizaciones internacionales⁵⁶². Este se caracteriza por la formación de bloques económicos, de comercio y/o mercados comunes. En el seno de este se ha puesto en evidencia, en primer lugar, la incapacidad del GATT y de EE.UU. para regular el comercio internacional con base en los esquemas del multilateralismo clásico, y en segundo, la pérdida de hegemonía de EE.UU. al tener que hacer frente a la competencia que le plantean la Unión Europea y Japón.

Cooperación. Se puede decir que la cooperación económica es un concepto distinto al de integración, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Por lo tanto, la cooperación económica es el proceso mediante el cual se reducen las formas de discriminación en el comercio internacional. La integración económica implica la *supresión* de dichas barreras. Sin embargo, toda forma de integración presupone la existencia de cooperación y, a su vez, para que la cooperación económica pueda darse, se requiere la coordinación de los planes nacionales⁵⁶³.

Como se puede observar, al hablar de la globalización no sólo nos estaríamos refiriendo a esa mundialización de la economía y a la extensión del proceso productivo a todo el mundo, sino a que en ella toman forma estas figuras (y por qué no llamarlas, de alguna manera, tendencias internacionales), que complementan nuestra figura primaria llamada globalización, e incluso podríamos aventurarnos a decir que son las

⁵⁶¹ WITKER, Jorge. Op. cit., p. 52.

⁵⁶² RINCÓN GALLARDO PAVÓN, Lidice. La globalización y el futuro de la política, México, 1997, p. 14.

⁵⁶³ WITKER, Jorge. Op. cit. p. 53. Véase también, COLOMBO, Danielle. El NAFTA en el desafío del mercado americano al mercado único, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, 1995, p. 13.

que le dan vida, puesto que existe entre ellas una simbiosis por la naturaleza económica que comparten.

Así pues, se podría decir que la decisión de negociar acuerdos para liberar el comercio con sus principales socios comerciales responde, en parte, al propósito de aprovechar las ventajas de la globalización para sustentar el crecimiento de México. El cambio tecnológico y la reducción de costos en los sistemas de informática, telecomunicaciones y transporte de mercancías han derribado las barreras naturales para el comercio internacional de bienes y servicios, propiciando la integración de amplios mercados a nivel mundial,

La globalización de mercados y de procesos de producción ha sido una característica sobresaliente en la evolución de la economía mundial en los últimos años. En ella destacan distintos procesos de integración y/o cooperación regional: Europa Occidental, la Cuenca del Pacífico, el Pacto Andino, el Mercosur y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. La lucha por los mercados mundiales ha llevado a una especialización creciente de las economías en las actividades productivas, en que cada una de ellas cuenta con mayores ventajas respecto a la expansión de los mercados⁵⁶⁴. En esto, el país azteca ha tratado de colocarse en este frente, ser competitivo y tratar de optimizar sus esfuerzos en la lucha por inversiones extranjeras, aprovechando esta tendencia natural de la economía mundial, llámese globalización o internacionalización económica.

Una intensa competencia por capitales, que obliga a los países, como México, a contar con instrumentos que fomenten las inversiones nacionales y extranjeras. Al considerar las razones anteriores, el gobierno del presidente Salinas de Gortari concluyó que una política de negociaciones comerciales para abrir los principales mercados para el país y atraer inversiones era un instrumento fundamental para complementar el modelo de desarrollo orientado hacia afuera, cuya adopción se inició después de la crisis económica de 1982⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴Ibidem, pp. 68 y 78.

⁵⁶⁵ BLANCO MENDOZA, Herminio. Op. cit., p.20.

En 1989, México creó un nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que simplificó los procedimientos para la entrada de inversiones y motivó el aumento en el ingreso de capitales.

El proceso de integración de las actividades productivas y de los mercados de materias primas, bienes intermedios, bienes finales y servicios, más la apertura de nuevos mercados, como Europa Oriental y China, han intensificado la movilidad del capital en el mundo. Las ventajas de una política sobre inversión extranjera acorde con las necesidades actuales del desarrollo económico de México y con la tendencia hacia la globalización del comercio internacional, no pueden soslayarse cuando la escasez de recursos y las dificultades para obtener financiamiento representan un freno para los países en desarrollo.

Muchas economías que en los años ochenta sufrieron las consecuencias de una elevada deuda externa y vivieron en el estancamiento, hoy se recuperan y, cada vez más, demandan ahorro externo. Ante la dificultad de obtener créditos externos adicionales, diversos países en desarrollo han introducido cambios sustanciales en sus regímenes de inversión extranjera: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, en Latinoamérica; Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Taiwán, en el sureste asiático; Albania, Egipto, Turquía y los países de Europa del Este, entre otros.

Estos cambios tienen el común denominador de la apertura y la desregulación de sectores importantes de la economía de cada país, más la tendencia a crear un ambiente de certidumbre económica y jurídica, y de permanencia en las políticas de inversión. Antes del TLC, México tenía uno de los regímenes de inversión extranjera más restrictivos del mundo. Para liberarlo se requirió un cambio mucho más profundo en el marco legal que una simple adecuación reglamentaria, como la llevada a cabo en 1989. En este ámbito, se inscriben las disposiciones de inversión de los diversos procesos de negociación comercial mexicana.

Para concluir, debemos decir que, en la puesta en práctica de la política comercial de México por parte de la administración salinista⁵⁶⁶, únicamente nos falta

⁵⁶⁶ En resumen, si el gobierno de Miguel de la Madrid fue bastante consecuente con EE.UU., el de Salinas de Gortari sería de total subordinación, con un poder de negociación prácticamente nulo: se limitó a tomar nota de las exigencias para ajustarse a los intereses de su vecino del norte. Sin embargo, esta sumisión de Salinas a EE.UU. no se tradujo en un mejor trato para México, sino todo lo contrario. Se dieron sucesos comerciales desfavorables para México como la aplicación de impuestos compensatorios al acero, el

exponer el punto que se refiere a un análisis sobre las negociaciones del TLCAN, respecto del cual sólo nos basta decir que, para tal apartado, existe un capítulo en este trabajo, al cual nos remitimos.

3.- Estabilidad de la apertura comercial, continuismo y Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea: El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Después del asesinato de Luis Donaldo Colosio y para evitar un desplome mayor de la Bolsa Mexicana de Valores, se procedió a nombrar a un sucesor del sacrificado candidato priísta. Para ello, se nombró a Ernesto Zedillo, quien fuera el artífice de la política de saneamiento de las finanzas públicas y del Plan Nacional de Desarrollo, cuyas metas de crecimiento y bienestar nunca se cumplieron. La característica de Zedillo fue su plena subordinación al neoliberalismo⁵⁶⁷ y a Salinas de Gortari. Por eso,

embargo del atún vigente aún en esa época, restricciones fitosanitarias a las exportaciones agrícolas, pero, sobre todo, la feroz actitud hacia los trabajadores indocumentados mexicanos en EE.UU. Esto no inmutó al gobierno mexicano, ya que se ponía en peligro la firma del TLC.

Resumiendo, las características del modelo salinista serían las siguientes: obsesión por el TLC, sexenio de total privatización concentradora y monopolista, gran especulación del capital a través de un sistema financiero bajo su control, plena dependencia de la política exterior de EE.UU., marcha atrás en las conquistas revolucionarias, atracción de inversión extranjera como fuera, reducción de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas y control de los medios de difusión.

En cuanto a los efectos contradictorios de este modelo están el desempleo, subempleo y expansión del ambulantaje desmedido, desequilibrio externo riesgoso, contracción del poder de compra de las mayorías y del mercado interno, afectada la pequeña y mediana industria (quiebras etc), mayor concentración del ingreso, escaso efecto de la renegociación de la deuda externa de 1989, mayor dependencia de EU y agudización de la inseguridad pública, narcotráfico e indocumentados. (CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, p. 184).

Y por último, los antídotos puestos en práctica por este gobierno fueron: 7 000 millones de nuevos pesos al PRONASOL como paliativo y clientelismo, ambulantaje tolerado por el PRI como remedio al desempleo, cesión de ciertos espacios políticos a otros partidos, inversiones privadas en infraestructura, servicios y comercio y, triunfalismo oficial en los diversos medios de comunicación. Véase a ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Editorial Nuestro tiempo, S. A. Séptima Edición, México, 1999, pp. 141-154 y CASTAÑEDA, Jorge, G. La utopía desarmada, Ariel, Barcelona, 1995, p. 194.

⁵⁶⁷ GUTIÉRREZ DE GARZA, Esthela. “Desafíos del modelo económico de México” *Comercio Exterior*, México, marzo de 1999, Vol. 49, núm. 3, pp. 283-288.

al presentar su programa de gobierno, se dejó ver la clara continuidad y agudización del neoliberalismo⁵⁶⁸.

En este sexenio no se dieron grandes cambios, sino que como hemos mencionado antes, su gran distinción fue la continuidad liberalista⁵⁶⁹. Por ello, si hacemos una concisa exposición de los puntos de su programa económico, estos serían los siguientes: inversión pública superior al 25% y creación de otro marco fiscal, cuatro años de gracia sin pago de impuestos a los activos de las empresas nuevas, desregulación administrativa integral y apertura financiera para bajar créditos, aranceles a las importaciones para evitar prácticas desleales contra productores, reducción de la carga tributaria a trabajadores de medianos y bajos ingresos.

También se propuso la alianza entre Estado y sociedad para la creación de un millón de empleos al año y la sustitución de la dirección del Estado, lo que significó una participación indiscriminada en todos los sectores económicos y una mayor libertad del sector privado. La descentralización del sistema de recaudación fiscal, ahora era realizada por un órgano descentralizado que haría los cobros del fisco de manera transparente (o sea, por el Sistema de Administración Tributaria o SAT), y por último, un trato justo a los particulares y el combate a los abusos y prácticas monopolistas⁵⁷⁰.

Como puede observarse, salvo un pequeño incremento en la inversión pública y una manera no muy clara para crear un millón de empleos por año, se insiste en la desregulación, en la apertura financiera y en la no intervención del Estado. En este periodo, también se pudieron obtener algunas facilidades a corto plazo para el pago de impuestos y para bajar las tasas de interés, y se prometió que se elevarían los aranceles a algunas mercancías del exterior que ocasionaban competencia desleal⁵⁷¹. En realidad, este programa se consideró electoralista por sus promesas difíciles de cumplir, ya que,

⁵⁶⁸ ARRIOLA, Carlos. *La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Textos para el cambio, México, 1994.

⁵⁶⁹ MACOUZET, NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis, “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 684.

⁵⁷⁰ Véase LERICHE G. Cristian E. “Limitaciones estructurales del cambio económico y el presupuesto público 2000 en México”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 129-140.

⁵⁷¹ VEGA CANOVAS, Gustavo. “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 695-697.

por un lado, si bien entrañaba una facilidad, por otro, significaba seguir acatando las políticas del FMI.

A.- La recuperación económica por medio del comercio exterior

Por lo que se refiere al sector del comercio exterior, podemos decir que la crisis del peso en 1995 provocó una recesión más profunda en la economía mexicana que la crisis de la deuda de 1982, pero, sin embargo, la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que se esperaba después del colapso financiera de ese año⁵⁷². Un elemento central para esta recuperación, según VEGA CANOVAS, fue el comercio exterior. De esta manera, a causa del colapso del mercado interno, el mercado externo se convirtió en el principal actor del dinamismo económico⁵⁷³. Como consecuencia de lo anterior, el PIB se contrajo (6,2%) durante 1995, pero, de haberse mantenido estancadas las exportaciones, se hubiera llegado a una caída libre de la economía del – 11%. Entre 1994 y 1995, las exportaciones crecieron un 30,8%, en su mayoría dirigidas a EE.UU., permitiendo que México volviera al camino de la recuperación. Algunos de los factores destacables de esta recuperación fueron los siguientes:

Primero, la recuperación del peso⁵⁷⁴ fue notablemente más rápida que en comparación con otras crisis económicas, como la de 1982. En contraste, después de la crisis financiera de 1994, la incorporación de México al TLCAN garantizó la continuidad de su política comercial, lo cual evitó la reversión de la liberalización comercial⁵⁷⁵.

⁵⁷² Véase MINSBURG, Nahum. “La crisis financiera mexicana y sus repercusiones en América Latina”, *Boletín Económico ICE*, número 2446, del 6-12 marzo de 1995, pp. 35-49, Caja Madrid, Área de Relaciones Internacionales de Caja Madrid, “El sistema bancario mejicano tras la crisis del peso,” *Boletín Económico ICE*, número 2474, de 16-22 de octubre de 1995, pp. 23-31 y *Boletín Económico ICE*, Secretaría General Técnica, “La reciente crisis mexicana” *Boletín Económico ICE*, número 2441, del 30 de enero al 5 de febrero de 1995, pp. 3671-3676.

⁵⁷³ El programa de estabilización posterior a la crisis estuvo apoyado por un gran crédito de 50 mil millones de dólares de la comunidad financiera internacional, entre la que se contaba FMI; hubo un crédito de 20 mil millones de dólares de parte del gobierno de los Estados Unidos.

⁵⁷⁴ Véase CUE MANCERA, Agustín. “El régimen cambiario mexicano en el nuevo año milenarío”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 140-148.

⁵⁷⁵ VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 672-676.

Segundo, la recuperación de la producción total, ya que, después de la recesión de 1995, necesitó menos de dos años para recuperar los niveles de producción de 1994.

Tercero, la liberalización representó un papel central en la recuperación de México. Las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron: las tasas de interés nominal a corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras subieron por encima de los niveles anteriores a la crisis. México también mejoró su acceso a los mercados de capital internacional.

Cuarto, los fuertes impactos internacionales presionaron aún más a la economía mexicana. El precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas, pues de 18 dólares pasó a 8,50 dólares el barril, lo que redujo drásticamente los ingresos mexicanos, obligándola a enfocarse a las exportaciones de manufacturas.

Quinto, la bajada de los precios del petróleo forzó al gobierno de Zedillo a tomar una serie de medidas para ayudar a que la economía se recuperara, como los tres recortes al gasto público durante 1998, que produjo serias restricciones del presupuesto e incrementó los aranceles de importación, lo cual no se hizo para invertir la apertura comercial, que ya ésta ya estaba en marcha, sino como medida de emergencia para obtener más ingresos⁵⁷⁶.

Sexto. El efecto dominó que desencadenaron las crisis tailandesa y el incumplimiento de pagos de la deuda rusa afectaron a los mercados emergentes, como los de América Latina, y en concreto a México, a los que se les redujo el monto de la inversión. Cuando los inversionistas empezaron a reducir su capital y pensaron que el peso mexicano tendría otra caída, la sorpresa fue que, en 1998, México creció un 4,8% y se consideró como una de las tasas más altas de crecimiento⁵⁷⁷.

Por lo tanto, durante la década de los noventa, la política comercial de México fue uno de los principales instrumentos de crecimiento económico, de tal manera que, en 2000, la actividad exportadora representó la mitad del crecimiento del PIB en México y equivalió a casi un tercio del total del mismo. De este modo, este país se

⁵⁷⁶ LERICHE, G. Cristian E. “Limitaciones estructurales del cambio económico y el presupuesto público 2000 en México”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 129-140.

⁵⁷⁷ VEGA CANOVAS, Gustavo. “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica”, *Foro Internacional*, México, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 699-701.

convirtió en la primera nación latinoamericana en la que el comercio exterior sería el principal instrumento para el crecimiento de su economía, con las manufacturas como su principal base.

B.- La política y el comercio exterior de México hacia América Latina en el sexenio zedillista

La política exterior de México en este sexenio tuvo como característica notable la continuidad, y ello se debió a dos razones: 1) en el ámbito externo, se consolidaron los cambios producidos por la globalización y el final de la Guerra Fría, que condicionaron la vinculación de México con el exterior, y 2) en el ámbito interno, el Gobierno de Zedillo mantuvo casi invariablemente el modelo de desarrollo de Salinas de Gortari, sin mayores cambios, orientaciones y objetivos de la política exterior iniciada la década anterior⁵⁷⁸.

En este periodo, la política económica ocupó el primer lugar, por encima de otras cuestiones. La agenda estuvo dirigida por esta materia y temas como el desarme, la cooperación al desarrollo y la reforma de organismos internacionales, se mantuvieron pero con menor importancia en relación a los asuntos estrictamente económicos. Una gran diferencia entre el periodo de Zedillo con respecto al anterior, fue que la tensión disminuyó en el país y la apertura económica interna estuvo acompañada por un mayor cambio político interno, lo que repercutió en el discurso y en las acciones concretas de vinculación al exterior⁵⁷⁹. Según MACOUZET, NORIEGA y GONZÁLEZ VILLANUEVA, en el periodo 1988-1994 se pretendió hacer una *perestroika* sin *glasnost*, mientras que, en el periodo 1994-2000, la *glasnost*, sin invertir la *perestroika* (o más aún, para apoyarla) se hizo cada vez más presente⁵⁸⁰. A la aceptación de nuevas realidades de la interdependencia económica, se añadieron cambios políticos internos

⁵⁷⁸ MACOUZET NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 784.

⁵⁷⁹ VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 672.

⁵⁸⁰ MACOUZET NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 685.

que, poco a poco, fueron orientando el discurso, por ejemplo, hacia la democracia representativa.

Así, la política exterior de México hacia América Latina se mantuvo, al igual que la política exterior en su conjunto, con una gran continuidad en relación con la del sexenio anterior; la agenda internacional se combinó con la nacional y los asuntos económicos fueron los que primaron. Respecto a esa política exterior de México hacia América Latina, hubo varios factores que determinaron su relaciones. En el ámbito internacional: la globalización, la tendencia a la apertura y desregulación de las economías estatales, así como la mundialización de los procesos productivos y la consolidación de una nueva agenda internacional, fruto en buena medida de la homogeneidad ideológica y política posterior a la Guerra Fría. De esta manera, se dio el auge de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el medioambiente, la reforma económica y el libre comercio, entre otros aspectos⁵⁸¹. En el ámbito regional destacaron: el fortalecimiento del predominio de EE.UU. en la región, así como los temas hemisféricos prioritarios para EE.UU. como el narcotráfico, la seguridad colectiva, el medio ambiente, el comercio, el liberalismo económico, la democracia, etc., y se logró que también fueran de importancia para la región. El fin de la Guerra Fría ayudó a pacificar la región y se consolidó la tendencia de la apertura y el incremento del comercio de las economías latinoamericanas⁵⁸².

C.- La relación político diplomática México-América Latina

Antes que nada, es necesario tener presente dos consideraciones: la primera es el carácter general de las relaciones México-EE.UU. durante la administración salinista, que situó a América Latina en su real dimensión para la política exterior de México⁵⁸³.

⁵⁸¹ OJEDA, Mario. “América Latina ante una nueva agenda internacional”, *Foro Internacional*, número 1, de julio-septiembre de 1991, p. 12.

⁵⁸² MACOUZET NORIEGA, Ricardo. “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, México, número 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 717-718.

⁵⁸³ La estrecha relación de México con EE.UU. se pudo comprobar en la crisis de 1994-1995, así como en sus relaciones comerciales. (VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 673-676 y 688-690).

Y la segunda es sobre la política interna de México en ese periodo, que marcó el contraste entre la administración de Zedillo y la de Salinas, lo que se vio reflejado en el discurso y en la práctica política externa de México en general⁵⁸⁴.

El gobierno de Zedillo, a diferencia de su antecesor, no buscó un nuevo entendimiento con EE.UU., pues este ya se daba a través del TLCAN⁵⁸⁵. Tampoco buscó una reorientación del modelo de desarrollo económico ni de las principales características de la vinculación económica con el exterior, lo cual no se hubiera podido realizar, pues era muy difícil. El sexenio empezó con una grave crisis económica y el rescate financiero⁵⁸⁶ unió más a México con EE.UU. dejando poco espacio para otros Estados y regiones. Con el paso del tiempo, se fue delineando un objetivo que al final se cumplió, pero que no figuraba en el espacio latinoamericano: la negociación y conclusión del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, del que no hablaremos en este apartado debido a que dedicamos un capítulo entero a dicho tema. De este modo, EE.UU. y la UE ocuparon un lugar importante en la política exterior mexicana.

En la política interna, por el contrario, sí hubo un cambio significativo⁵⁸⁷. Ernesto Zedillo, en parte por convicción propia y en buena medida como respuesta a la crisis económica, desde un principio pareció percatarse de que, sin una amplia apertura política, la gobernabilidad del país, su viabilidad y, por supuesto, su propio gobierno, estarían en situación arriesgada⁵⁸⁸.

Dos declaraciones del Presidente ilustran lo anterior:

⁵⁸⁴ MACOUZET NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 790.

⁵⁸⁵ COVARRUBIAS VELASCO, Ana. “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, México, número 3, julio-septiembre, 1996, pp. 479-480.

⁵⁸⁶ COVARRUBIAS VELASCO, Ana. “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, México, número 3, julio-septiembre, 1996, pp. 480-482.

⁵⁸⁷ GUTIÉRREZ L., Roberto, “La evolución política de México y la reforma del estado”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 161-162.

⁵⁸⁸ MACOUZET NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, p. 791, GUTIÉRREZ L., Roberto, “La evolución política de México y la reforma del estado”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 160-167 y BECERRA GELÓVER, Alejandro. “Reforma del Estado y globalización”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 149-159.

“Si no avanzamos en los cambios cualitativos, nuestra estabilidad política, hoy tan apreciada, podría convertirse en inestabilidad política (...) Es cuestionable utilizar argumentos de la estabilidad política para no aceptar los cambios políticos que reclaman nuestros tiempos”⁵⁸⁹.

“El esfuerzo que hoy nos demanda la economía debe alentarnos a imprimir un mayor impulso a las reformas necesarias en otras esferas de la vida de la república. Estoy convencido de que la superación de la emergencia económica debe estar acompañada de un avance sustantivo, inmediato y plenamente participativo para construir la democracia que todos los mexicanos anhelamos. Debemos conocer la razón de quienes están insatisfechos ante las limitaciones de nuestra vida democrática; debemos unir esfuerzos para avanzar en la edificación de una democracia que permita superar agravios del pasado y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de los mexicanos”⁵⁹⁰.

De esta manera y de forma paulatina, se hicieron reformas y se favorecieron avances políticos, como la reforma electoral⁵⁹¹. En este ámbito, la más importante fue la reforma de 1996, lo cual constituyó un cambio importante, ya que el gobierno cedió a órganos autónomos el control, la supervisión y la calificación de los resultados electorales. Esta reforma sería diferente a las anteriores, ya que se sumó el mayor respeto a los resultados de los comicios con lo que, a mitad del sexenio, el Distrito Federal ya era gobernado por un partido de la oposición y el PRI no tenía mayoría en el Congreso. Posteriormente, estos cambios coadyuvarían a la alternancia de gobierno en la presidencia de la república y con un elemento importante, como telón de fondo, (visualizado en los escenarios democráticos avanzados) de una forma pacífica y ordenada, algo inesperado en otros años⁵⁹².

Como mencionamos anteriormente, el contexto internacional y el regional, los acontecimientos internos y el predominio de la política económica externa sobre el conjunto de la política exterior determinaron fuertemente los vínculos de México con América Latina. Esta región ocupó un lugar prioritario en los proyectos y en la formalidad diplomática, pero, con algunas excepciones, fue secundario en la práctica política

⁵⁸⁹ La jornada del 3 de diciembre de 1994.

⁵⁹⁰ La jornada, del 4 de enero de 1995.

⁵⁹¹ GUTIÉRREZ L., Roberto. “La evolución política de México y la reforma del Estado”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 160-167, especialmente las pp. 161-162.

⁵⁹² Véase: CRESPO, José Antonio, Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones, México, Océano-CIDE, 1999, en especial el capítulo “límites sobre la liberalización política” y “Revisionismo electoral”.

cotidiana y en cuanto a los resultados. Por tanto, si a vínculos diplomáticos nos referimos, América Latina fue una prioridad, ya que el presidente Zedillo participó en todas las cumbres latinoamericanas de los mecanismos regionales realizadas durante su sexenio⁵⁹³. Pero si nos referimos a otros aspectos, los logros fueron menores en comparación con el tema EE.UU., y aún más con la UE.

Las características más sobresalientes de la política exterior de México hacia América Latina en este sexenio podrían resumirse en las siguientes:

En primer lugar, el discurso, así como buena parte de las medidas tomadas o impulsadas, estuvieron vinculados a cuestiones económicas. El tema más recurrente en los discursos de Zedillo fue el del modelo económico, así como la modernización económica y la globalización. Por una parte, consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo, Zedillo enfatizó que se buscaría una adecuada coordinación entre las instancias de concertación política, en especial con el Grupo de Río, la CEPAL, el SELA y la ALADI⁵⁹⁴. Por otro lado, de acuerdo con la idea de la integración económica latinoamericana, solicitó con urgencia su instrumentación en la región y prosiguió con la negociación y conclusión de nuevos acuerdos comerciales con diferentes países de la América Latina⁵⁹⁵.

En segundo lugar, de acuerdo a los temas en la nueva agenda internacional, éstos fueron aceptados por la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual se dio por la nueva disposición de estos países y específicamente por la de los EE.UU., pero también por convicción propia. Los nuevos temas, como la democracia y los derechos humanos, en el discurso de Zedillo evolucionaron hasta convertirse en el centro del discurso político. Un aspecto destacable fue que los cambios no se quedaron en palabras y se concretaron en hechos como: la reunión del Presidente Zedillo y la Secretaria de Relaciones, Rosario Green, con líderes de oposición cubana en México y en Cuba⁵⁹⁶, y el beneplácito del gobierno de México por la decisión de la Corte Suprema de Chile de

⁵⁹³ DE ICAZA, Carlos A. “La identidad latinoamericana de la política exterior de México, *Revista de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, SER, número 61, octubre de 2000, pp. 73-74.

⁵⁹⁴ México, Poder Ejecutivo Federal, Plan nacional de Desarrollo, 1995-2000, p. 16.

⁵⁹⁵ Sobre este tema, véase el Capítulo Tercero.

⁵⁹⁶ El Financiero, 15 de noviembre de 1999, p. 1

revocar el fuero de Augusto Pinochet⁵⁹⁷. Por último, Zedillo fue más abierto que su antecesor en la aceptación de los instrumentos acordados por la región en relación con los derechos humanos, tema vinculado a la democracia.

En tercer lugar, América Latina fue un factor de cierto equilibrio frente a las medidas unilaterales de los EE.UU. Éste fue el caso de la Ley Helms-Burton⁵⁹⁸ y del proceso estadounidense de certificación. Respecto a esta ley, México, como el resto de los países latinoamericanos, la rechazó reiteradamente, sobre todo por su carácter extraterritorial⁵⁹⁹. La certificación, aunque al principio fue rechazada por los países latinoamericanos, terminaría por aceptarse debido al respaldo del Congreso estadounidense. Pero se tuvo que diseñar un mecanismo de evaluación multilateral en el que se incluiría la opinión de estos países en la OEA con el apoyo de México⁶⁰⁰.

Dos aspectos a destacar: el tráfico de armas y la protección de los derechos consulares. Respecto al primero, con la iniciativa de México en 1997 en el pleno del organismo regional, se aprobó la convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados⁶⁰¹. Y en cuanto al tema de los derechos consulares de los migrantes⁶⁰², igualmente, a solicitud de México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en 1999 la opinión

⁵⁹⁷ BENAVIDES, Carlos. “Beneplácito del gobierno de México por el desafuero de Pinochet”, *El Financiero*, 10 de agosto de 2000, p. 33.

⁵⁹⁸ Véase VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 676-679.

⁵⁹⁹ En este sentido, Ernesto Zedillo fue muy claro al definir su postura. En una entrevista realizada en Buenos Aires, al ser interrogado sobre la ley, declaró: “no podemos aceptar que se nos apliquen leyes de otros países. Y para nosotros, nada tiene que ver con defender o no a Cuba”. *El Financiero*, 11 de noviembre de 1996, p. 46.

⁶⁰⁰ Véase VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 683-688, y VÉLEZ QUERO, Silvia Elena. “Globalización y narcotráfico: el duo dinámico de las posguerra fría”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 30-41.

⁶⁰¹ RUÍZ-CABAÑAS IZQUIERDO, G. “El combate contra el narcotráfico”, *Revista mexicana de política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, SRE, número 61, octubre de 2000, p. 241.

⁶⁰² VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 679-683.

consultiva OC16, el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del debido Proceso Penal⁶⁰³.

Por último, en cuarto lugar, cabe mencionar uno de los mayores logros de la administración salinista y la continuidad de la zedillista, que fue la vinculación y avance con América Latina de los esquemas de cooperación con Centroamérica. Esta política se inició en 1991 con la primera reunión del mecanismo de Tuxtla. De esta manera, México se convertía en el tercer proveedor mundial de cooperación para la región.

Sin lugar a dudas, uno de los grandes fracasos, tanto de Zedillo como de Salinas, fue el no haber podido estrechar las relaciones con Brasil, país estratégico para México en cualquier intento de concertación importante en América Latina, con el que se continuaba teniendo diferencias y retrasos importantes en múltiples aspectos de la relación, como el comercial⁶⁰⁴.

D.- Las relaciones comerciales México-América Latina

En referencia a las relaciones comerciales entre México y América Latina, podemos decir que uno de los aspectos importantes del programa de gobierno de Zedillo fue seguir los pasos de Salinas de Gortari, en cuanto al fortalecimiento de la economía nacional, ya que ésta dependía notoriamente de los vínculos con el exterior, y en especial, de la expansión del intercambio comercial. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, en este sexenio se destacaron 5 objetivos fundamentales, entre los que resaltaron el fortalecimiento de la soberanía nacional y la promoción del crecimiento vigoroso, sostenido y sustentable. Estos objetivos se entrelazaban con la promoción del libre comercio⁶⁰⁵.

En este programa nacional se señalaron 5 zonas de suma importancia para México para la consecución de estos objetivos, de entre las que destacaron: la de América del Norte, en concreto con EE.UU., con la que se consiguió el gran objetivo

⁶⁰³ RUÍZ-CABAÑAS IZQUIERDO, G. “El combate contra el narcotráfico” *Revista mexicana de política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, SRE, número 61, octubre de 2000, pp. 239-240

⁶⁰⁴ COVARRUBIAS VELASCO, Ana, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, México, número 3, julio-septiembre, 1996, p. 495.

⁶⁰⁵ Véase el Preámbulo del citado Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.

(TLCAN)⁶⁰⁶, y Latinoamérica, que fue dividida en tres subregiones: Centroamérica, con la que se consiguió la mayor preocupación, la cooperación, además, con esta zona se firmaron varios acuerdos de libre comercio; la segunda, América del Sur, en la que se destacaron la región andina, con la que también se firmaron varios acuerdos comerciales y Mercosur, con el que se estaba negociando tal posibilidad⁶⁰⁷; y, por último, con la del Caribe, en la que se señaló como aspecto importante la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el CARICOM. A pesar de todo, poco se avanzó en esta zona⁶⁰⁸.

Para concluir, Ernesto Zedillo fue el clásico presidente representativo de un Estado débil y subordinado a las libres fuerzas de un mercado local y extranjero fuerte, voraz, y de un capital globalizado insaciable, bajo el mando de los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial y EE.UU., comúnmente llamado “el consenso de Washington”. En este sentido, los medios de comunicación (en especial, la televisión oficial) hicieron una campaña costosa a favor de este candidato, ya que suponía la continuidad del modelo del cual estos grupos estaban sacando un importante provecho⁶⁰⁹.

El presidente Zedillo tomó el mando del país mexicano en condiciones políticas severamente conflictivas, ya que planeaban sobre el país el conflicto de Chiapas, complicado y sin solución⁶¹⁰, el asesinato de Colosio, que pesaba sobre su capacidad de credibilidad (se decía de él, de Zedillo, que no estaba preparado para ser presidente, puesto que en ese entonces México requería de verdadero liderazgo), la política económica salinista estaba a punto de estallar, el peso estaba sobrevalorado, pues

⁶⁰⁶ VEGA CANOVAS, Gustavo. “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica”, *Foro Internacional*, México, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 701-717.

⁶⁰⁷ *Ibidem*, pp. 717-719.

⁶⁰⁸ MACOUZET NORIEGA, Ricardo, GONZÁLEZ VILLANUEVA, Luis. “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 793-802. Para un desarrollo amplio de este tema, véanse las pp. 804-817.

⁶⁰⁹ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro Tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, pp. 149-151.

⁶¹⁰ VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 690-691. Véase también JIMÉNEZ RAMÍREZ, Marina Patricia. “El rostro de los derechos humanos en Chiapas”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 52-57, y HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis. “Zapatismo: la interacción del color”, en *El cotidiano*, número 100, marzo-abril de 2000, pp. 58--70.

Salinas había mantenido la paridad y ahora Zedillo tenía que hacer frente a esta realidad hasta que se dio la devaluación⁶¹¹.

Este sexenio pasó en la historia de México sin pena ni gloria, sólo que la situación del país seguía siendo aún grave y con una incertidumbre cierta de cara al futuro. Al final, el mandato zedillista se vería como otro sexenio y otra oportunidad perdidos, sólo que ahora, en una situación de poca evolución económica, política y social, México se aproximaba a las elecciones presidenciales del 2000⁶¹², en las que Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), partido de derechas, se hacía con el poder presidencial⁶¹³.

Este presidente terminaría su mandato, según WADGYMAR, con todos los problemas que México tenía por resolver sin una solución, como fueron la devaluación de 1994-1995, un programa llamado “De bienestar para tu familia” de noviembre de 1994 desacreditado y poco real, contradictorio con el Plan para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica de Marzo de 1995, la crisis de los tesobonos, la devaluación de 1995, la recuperación de 1996-1997, donde se dio un auge de la maquila y un crecimiento económico en pocas manos, el proceso devaluatorio y la devaluación de 1998, el asunto de las carteras vencidas y el escándalo financiero llamado “FOBA-PROA”⁶¹⁴. Eso sí, el sexenio finalizó con un buen número de tratados de libre comercio firmados con distintas regiones del mundo, el más destacado de los cuales es el Acuerdo con la Unión Europea y, por supuesto, la reforma electoral de 1996.

⁶¹¹ GUTIÉRREZ DE GARZA, Esthela. “Desafíos del modelo económico de México”, *Comercio Exterior*, México, marzo de 1999, Vol. 49, núm. 3, pp. 289-290.

⁶¹² VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio Zedillo”, *Foro Internacional*, México, número 4, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001, pp. 691-692.

⁶¹³ Para una visión general sobre este sexenio, véase MARTINELLI, José María (coord.) y otros. Políticas públicas en el nuevo sexenio, UAM y Plaza y Valdéz, México, 2002.

⁶¹⁴ ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal. Nuestro tiempo, S. A., 7ª Edición, México, 1999, pp. 167-187, y MÁRQUEZ, Graciela. Cincuenta años de Comercio Exterior: temas y debates. *Comercio Exterior*, 50 aniversario, Vol. 50, número 8, agosto del 2000, pp. 19-21.

CAPÍTULO TERCERO

LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA: LAS RELACIONES DE MÉXICO CON EL MUNDO

I.- Las relaciones de México con el mundo: zonas económicas importantes para el desarrollo comercial de México

Después de haber hecho un breve recorrido por la política comercial mexicana a través de los distintos gobiernos de las dos últimas décadas, y tras haber comprobado y plasmado en el capítulo anterior el camino de transición de una política proteccionista a una de liberación comercial de la economía mexicana, en la que jugarían un papel fundamental para dicha apertura los tratados de libre comercio, en este apartado trataremos de exponer cuáles fueron esos acuerdos que firmó el país azteca y cómo quedaron insertados en su política comercial.

Nuestro objetivo es el estudio sin ánimo de exhaustividad, de estos acuerdos de libre comercio firmados por México, ya que pretendemos hacer un análisis de las similitudes y diferencias existentes entre dichos acuerdos, examinando las instituciones, los aspectos importantes, las materias incluidas en sus textos, el funcionamiento de ciertos mecanismos incluidos en ellos, etcétera.

Se realizará un análisis, individual y por separado, del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN) y del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación entre la Unión Europea y México (TLCUEM) y no del resto de los tratados de este tipo firmados por México, puesto que ninguno de los casi diez acuerdos de esta naturaleza firmados por este país han sido tan importantes para la consolidación de su apertura comercial como los dos antes citados.

Por ello y por otras tantas razones, como la complejidad de las negociaciones (por ejemplo, las encarnizadas negociaciones internas en EE.UU sobre TLC o la

cuestión democrática con Europa) y la importancia estratégica, estos acuerdos, cuyas consecuencias e implicaciones van más allá del ámbito comercial para comportar un contenido de política exterior general, se estudiarán en capítulos separados.

Por último, también queremos exponer las razones de la firma de todos estos acuerdos que corresponden precisamente a las zonas económicas más importantes del mundo. En este sentido, haremos un análisis sobre las preferencias de los gobiernos mexicanos al decantarse por América del Norte, Europa, América Latina en general y Asia y la Cuenca del Pacífico, y diremos también por qué se escogieron estas áreas regionales. En este sentido, cabe destacar que la firma del acuerdo de libre comercio con Israel es un punto de variación y, a la vez, de ampliación en relación con las prioridades de la política comercial de los gobiernos mexicanos, que se debe a otras razones.

1.- El establecimiento de la liberalización comercial mexicana: zonas económicas importantes para México

Según Gerardo FUJII GAMBERO, 1982 constituyó el punto de inflexión en el desarrollo económico de México⁶¹⁵. Hasta ese momento (como hemos expuesto en el capítulo segundo), el eje del crecimiento estaba constituido por la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones, proceso que había comenzado en la década de los treinta del siglo pasado. Según este autor, ese proceso fue apoyado por políticas industriales y de comercio exterior que, aunque permitieron alcanzar la maduración de una planta industrial no despreciable, la aislaron de la competencia y de los mercados internacionales. A lo largo de este periodo, se aplicó una política comercial que usaba en forma extensa licencias de exportación y aranceles prohibitivos con el propósito de limitar las posibilidades de que las importaciones pudieran amenazar el mercado interno reservado para la industria nacional.

Aunque esta política comenzó a cambiar en la década de los setenta, mediante la aplicación de una política comercial más selectiva con el propósito de estimular las

⁶¹⁵ FUJII GAMBERO, Gerardo. “Apertura comercial y distribución de la renta en la economía mexicana”. *Boletín Económico ICE*, número 795, noviembre-diciembre de 2001, p. 42.

exportaciones industriales, en los sectores de la industria maquiladora y automotriz, esto no modificó sustancialmente los fundamentos de la política industrial que el país había venido aplicando durante medio siglo. Este modelo de desarrollo finalizó con la crisis de la deuda externa.

El periodo 1982-1987 estuvo dominado por la necesidad de hacer frente a los problemas de corto plazo y de estabilizar la economía en un contexto extremadamente adverso de escasez aguda de divisas y de elevada inflación. A partir de 1985, comenzó el proceso de liberalización comercial, con la sustitución de los precios oficiales de importación y de las licencias de importación por aranceles, que se aceleró decididamente a partir de 1987 y con la adhesión al GATT.

Hasta aquí, podemos hablar de la aplicación de una política comercial proteccionista, aunque también observamos un cambio en la política comercial mexicana, o sea, el giro a la liberalización de la que también se deja constancia en este trabajo.

2.- Las relaciones de México con el mundo: institucionalización de la diversificación comercial

El cambio de la política comercial mexicana comienza con actos que vienen precedidos por una serie de declaraciones de los distintos gobiernos de México. En este contexto, las relaciones de México con el mundo, como punto de partida para el establecimiento de dicho proceso, se dan a partir de dichas manifestaciones, en las que se deja ver la intención por parte de México de diversificar sus relaciones comerciales y darle un giro a su política comercial. De esta guisa, desde el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en su Quinto Informe de Gobierno, se emitió la siguiente declaración que consideramos primera de este tipo:

“Independientemente de consideraciones de índole política o ideológica, México ha ampliado sus relaciones de carácter económico y diversificado las posibilidades de su comercio exterior...”⁶¹⁶.

⁶¹⁶ MÉXICO. ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Luis. Quinto Informe de Gobierno al Congreso de la Unión. México DF, 1 de septiembre de 1975.

Si bien es cierto que esta declaración hace hincapié en la firma del nuevo acuerdo firmado entre México y la CE (1975), no lo es menos que México lanzaba guiños a esa diversificación a pesar de practicar una política comercial proteccionista.

Otro de los presidentes que se consideran importantes en el inicio y la puesta en marcha de esa nueva política comercial (quizás el actor clave) fue Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pues, desde que era candidato presidencial, ya predicaba cuál sería la nueva política de México en este ámbito. Una muestra de ello la tenemos en uno de los muchos discursos que pronunció, concretamente en el que presentó al empresariado y personalidades importantes de Cuatrociénegas, Coahuila, en 1987, en el que establecía (entre otras cosas, su plan general de gobierno) las cinco zonas geográficas que serían de vital importancia para la diversificación comercial para México, entre las que destacaba: América del Norte, América Latina, Centroamérica y el Caribe, Europa y Asia⁶¹⁷.

⁶¹⁷ Cuando este político estuvo en campaña electoral, pronunció una serie de discursos, en los que manifestó su proyecto de política económica y comercial para México. Entre los temas que se pueden destacar, se encuentran la soberanía de México, el orgullo nacional, la apertura democrática para este país. En tema de política exterior, habló de apertura, competencia y cooperación internacional, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como del diálogo multilateral y la colaboración con las naciones.

En el campo de las propuestas, en los discursos que este candidato emitió, mencionamos uno que pronunció en la Ciudad de Cuatrociénegas, Coahuila, ante un sector importante de la clase industrial del Estado, en el que explicaba el enfoque de la política exterior que proponía para México. Decía que ésta debería ir en búsqueda del bienestar de México, ya que la situación internacional sólo se daban dos opciones: abrirse y abandonarse a esta tendencia liberalizadora, o cerrarse. También habló de la percepción de la coyuntura económica internacional, en relación a la cual decía que existía proteccionismo, sugiriendo, a su vez, como remedio para esto, lo que sería el mayor proyecto comercial de México: el TLC y los subsiguientes acuerdos comerciales que firmaría el país. También planteó mejorar los mecanismos de concertación y de cooperación internacional, lanzando de una u otra manera, guiños a las distintas regiones del mundo, pues éstas eran parte integral de su plan maestro para liberalizar la economía mexicana, principalmente la parte norte de América. Sobre esta apertura al exterior de la economía mexicana, propuso la liberalización comercial en las 5 regiones del mundo más importantes para México, que eran América del Norte, América Central y el Caribe, Sudamérica, Europa y Asia.

En el orden financiero y comercial proponía buscar nuevos esquemas y nuevas fórmulas que permitieran ajustar el servicio de la deuda y, asimismo, revisar las prácticas de comercio para que la economía mexicana pudiera crecer de forma moderada y sostenida, para lo cual propuso la negociación de ésta.

En la última parte con la que el candidato quiso terminar este discurso sería con un recuento de los temas que eran importantes para México en su nueva política comercial, tales como la acción de México en los organismos internacionales buscando relaciones justas y respetuosas, el tema del desarme en el que México ha jugado un papel muy importante pugnó también por una administración pública eficaz y competente, y, para terminar, expuso su compromiso con el país en todos sus aspectos dando un toque muy nacionalista. SALINAS DE GORTARI, Carlos. "El reto". Discurso presentado por Lic. Carlos Salinas de Gortari, candidato a la presidencia por el PRI, en la Ciudad de Cuatrociénegas, Coahuila. Diana, junio de 1988. Véanse la serie de discursos pronunciados en campaña electoral por este personaje publicados en las mismas fechas y por esta casa editorial.

Es necesario aclarar que el presidente con el que se inició este proceso de apertura fue Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), ya que, con él, México ingresó en el GATT y se tomaron las medidas necesarias que permitirían el giro de la antigua política comercial mexicana a la que se practica hoy día.

Otros documentos en los que se puede apreciar el mismo enfoque por diversificar los lazos comerciales de México fueron: el Primer y Segundo Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en los que dejó bien claro cuáles eran y deberían de ser las prioridades para la política exterior mexicana en materia comercial, señalando en los mismos documentos, las regiones del mundo que eran de suma importancia para México. Citamos el Primer Informe, puesto que en él se concreta la oficialización de aquellas propuestas presentadas en campaña.

“Atento a nuestras fronteras, mi gobierno ha buscado nuevas bases para las relaciones de México con las naciones vecinas: Estados Unidos de América, al norte, Guatemala y Belice, al sur, y Cuba, donde hacen frontera nuestros mares patrimoniales...”⁶¹⁸

“Las relaciones con Estados Unidos de América tienen un significado particular para México...”.

“Nuestra relación prioritaria con América Latina también se ha renovado... Ello permite a nuestras naciones, cada vez más, hablar con una sola voz en los foros internacionales... Definimos proyectos para un mayor intercambio cultural y para una mejor integración física de la región...”

“...Aproveché la oportunidad para realizar importantes contactos con los Jefes de Estado de las naciones más industrializadas que facilitaron la fase final de la renegociación de la deuda externa de México. En la visita a España, se logró la reducción de la deuda mexicana con bancos de dicho país y se fijaron las bases para un Tratado General de Cooperación y Amistad. España es para nosotros una entrañable presencia cultural, pero también una vía preferente de acercamiento con la Europa del futuro.

“Al momento en que la Comunidad Europea se prepara para eliminar las barreras económicas existentes entre sus miembros y constituir en 1992 el mercado más grande del mundo, nos interesa aumentar nuestra presencia en la Europa unida y atraer su atención hacia México”.

⁶¹⁸ MÉXICO. SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe Presidencial al Congreso de la Unión, México DF, 1 de noviembre de 1989 (Defensa de la soberanía y promoción de los intereses nacionales). Véase también *Comercio Exterior*, Vol. 39, número 11, noviembre de 1989, pp. 931-943.

“Es preocupación de mi gobierno extender la presencia de México en la Cuenca del Pacífico, las más dinámica zona de crecimiento económico e innovación tecnológica. Estamos, para ello, reorientando acciones diplomáticas y consulares en la región”.

“México mantiene su concurso activo en los foros multilaterales, destacadamente en la ONU y en la OEA”.

En el Segundo Informe del Gobierno, continuaba afirmando la misma idea:

“Hacia el exterior, la estrategia se basa en la diversificación de nuestras relaciones”⁶¹⁹.

En la misma línea, existen una serie de documentos (que no citaremos textualmente por considerar que sería excesivo incluirlos aquí) que mencionamos, en los que queda probado de sobra el interés por esa diversificación y las zonas implicadas con México en el periodo de Salinas de Gortari⁶²⁰. Sin lugar a dudas, el aspecto más destacable de este sexenio sería el TLCAN con EE.UU. y Canadá.

También existen documentos emitidos por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, y por el Jefe de las Negociaciones Comerciales de México, Herminio Blanco Mendoza, participantes en el citado periodo presidencial, expresados en el mismo sentido⁶²¹.

Por lo que respecta al Gobierno de Ernesto Zedillo, este presidente mantuvo una política continuista, muy acorde con las directrices marcadas por Salinas de Gortari. En otras palabras, se siguió con la apertura y la diversificación comercial. Esto se puede comprobar tanto en el Primer y Segundo Informe de Gobierno, como en el Plan Nacional de Desarrollo establecido durante su mandato. De esta manera, tenemos que el Primer Informe de Gobierno dice:

⁶¹⁹ MÉXICO. SALINAS DE GORTARI, Carlos. Segundo Informe Presidencial al Congreso de la Unión, México DF, 1 de noviembre de 1990.

⁶²⁰ Véase MÉXICO. SALINAS DE GORTARI, Carlos. “Primer Informe Presidencial, 1 de noviembre de 1989”. *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 11, noviembre de 1989, México, pp. 931-946, Segundo Informe Presidencial, 1 de noviembre de 1990. *Comercio Exterior*, núm. 11, noviembre de 1990, México, pp. 1098-1115, Las tesis del liberalismo social presentadas por el presidente Salinas de Gortari durante el LXIII Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el 4 de marzo de 1992, y SALINAS DE GORTARI, Carlos. “Foro sobre la política comercial de México: Cinco premisas sobre las relaciones comerciales con el exterior”. *Comercio Exterior*, núm. 6, junio, 1990, México, pp. 524-530.

⁶²¹ Por citar un ejemplo, tenemos a SERRA PUCHE, Jaime. “Lineamientos para una estrategia comercial”. *Comercio Exterior*, núm. 6, junio de 1990, México, pp. 526-542, y BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Fondo de Cultura Económica, México,

“Es indispensable establecer vínculos más amplios de comercio e inversión con las regiones más dinámicas del planeta, además de las relaciones económicas que mantenemos al norte de nuestro país, para así contribuir a promover un desarrollo más amplio de México...”⁶²².

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo, Ernesto Zedillo afirmaba:

“La diversificación es una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere alianzas selectivas y flexibles. Por eso, establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercio e inversión con otras naciones y regiones no americanas, complementa y da un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y facilita los cambios estructurales en nuestro país”⁶²³.

Siguiendo la exposición del citado plan nacional, continuaba diciendo que las estrategias y acciones eran la vinculación con España y la celebración de un amplio acuerdo con la UE. También señala la búsqueda de la consolidación de las relaciones financieras y comerciales con los países de América del Norte y su ampliación a todo el continente americano. Por último, reiteraba el interés de un amplio acuerdo con la UE, la profundización de las relaciones con los países importantes de esta Unión como Italia, Francia, Reino Unido y Alemania, con los países del Centro de Europa y con Asia, en concreto con la APEC. De hecho, lo más destacable del periodo zedillista fue la firma del ALC con la UE, instrumento importante para la confirmación de la liberalización y desarrollo económico de México.

En suma, con este tipo de afirmaciones institucionales por parte de los distintos gobiernos mexicanos quedaban claras varias ideas:

- que el país iba en pos de la liberalización comercial en un viaje de ida sin retorno,
- que había 4 ó 5 zonas económicas de vital importancia para alcanzar dichos objetivos,

1994. Obviamente, existen todas las declaraciones y documentos oficiales relacionados con estos cargos que también confirman la misma política.

⁶²² MÉXICO. Primer Informe del Presidente Ernesto Zedillo al Congreso de la Unión. México DF, 1 de septiembre de 1995.

⁶²³ Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000. Lineamiento de Política Exterior. Soberanía.

- que los tratados de libre comercio eran los medios para vincularse a dichas zonas, y
- que todos estos medios eran aspectos fundamentales para su nueva política comercial.

Por otro lado, todas las medidas, decisiones y actuaciones encaminadas para allanar el camino hacia la liberalización, se encuentran en el capítulo segundo de este trabajo, por lo que se recomienda su lectura para una mejor comprensión.

A.- Actuaciones internacionales de México para su inserción en la economía mundial

En este contexto, el aspecto de la liberalización comercial estuvo integrada por una serie de acontecimientos que, en el caso mexicano, le dieron su razón de ser. Estos acontecimientos fueron: el ingreso de México en el GATT y a la OMC en agosto de 1986 y agosto de 1995, respectivamente (sobre este tema, hemos hablado en los apartados 2 y 3 del capítulo primero), en la OCDE en agosto de 1994⁶²⁴, en el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en marzo de 1990 y en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)⁶²⁵ en noviembre de 1993⁶²⁶.

Se puede decir que, con estos acontecimientos, la política económica de México estaba mejor integrada en el sistema económico mundial, por lo que a una connotación internacional se refiere; pero, en relación a la escena interna, también se presentaron acontecimientos llevados a cabo por los distintos gobiernos mexicanos para dar paso a esa apertura comercial (hacemos mención de ellos en el apartado que habla de los factores o razones que fueron necesarios para la firma del acuerdo con la Unión Europea, apartado 2, punto A del capítulo quinto y en otros apartados de este trabajo, en

⁶²⁴ Véase FLORES, Victor Daniel. “El ingreso de México en la OCDE”, *Comercio Exterior*, México, junio de 1994, número 6, pp. 517- 523.

⁶²⁵ Véase PLAZA CERESO, Sergio. “La ASEAN: proyecto de integración económica en el Sudeste Asiático”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1995, número 11, pp. 840-846.

⁶²⁶ LECOMTE, Jacques. “Las relaciones entre la Unión Europea y México: Tres generaciones de acuerdos de cooperación”, en La Unión europea y México: Una nueva relación política y económica. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, 1997, pp. 1 y 2.

donde se menciona toda una serie de cambios que México tuvo que hacer en el ámbito interno para llevar a cabo dicha apertura.)

a).- Zonas económicas de importancia para México

Siguiendo la exposición de Herminio BLANCO MENDOZA (jefe de las negociaciones comerciales de México) relacionada con el tema, éste destaca una serie de valoraciones en términos de flujos comerciales con cada una de las zonas⁶²⁷. Venía a decir que la importancia de las relaciones de México con el mundo se podía medir en términos de flujos de comercio e inversión. Desde esta perspectiva, el orden de importancia para México en relación con estas zonas y de acuerdo con los indicadores de este tipo era el siguiente:

* *Mercados de exportación.* Los principales mercados de exportación para México en términos de regiones en esos años (1992) eran: América del Norte ya que con éste se compartía el 83%, Europa Occidental con el 7,6%, América Latina con el 6,0% y con la parte de Asia el 3,2%⁶²⁸.

**Países individualizados de exportación.* En términos de países individualmente considerados, los principales mercados eran los Estados Unidos con un 80,81%, España con el 2,71%, Canadá con un 2,2%, Japón con el 1,81%), Francia con 1,2%, Alemania con un 1,1%, Brasil con el 0,91% y Venezuela y otros países latinoamericanos con el 0,4%.

**Países proveedores.* De la misma manera, los principales proveedores para el país azteca se encontraban en América del Norte, del cual se adquiría el más alto porcentaje, que era del 72,9%, en Europa Occidental con el 11,5%, en Asia con el 9,3%

⁶²⁷ BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 56-65.

⁶²⁸ Los porcentajes se refieren a la participación de las regiones o países en las exportaciones totales de bienes, incluyendo importaciones en 1992. Las exportaciones totales en ese año ascendieron a 46.195.6 millones de dólares. MÉXICO. Banco de México, The Mexican Economy, 1993, p. 307.

y en América Latina con el 3,9%. Obviamente, la exposición se hacía también por zonas⁶²⁹.

**Importaciones.* Por países, en el tema de las importaciones, éstas llegaban: de Estados Unidos el 71,21%, de Japón el 4,9%, de Alemania el 4,01%, de Francia el 2,1%, de Brasil un 1,8%, de Canadá un 1,7%, de Italia el 1,6%, de España el 1,4% y de Taiwán sólo el 0.9 %.

**Inversión extranjera.* Por último, por lo que respecta al tema de la inversión extranjera por regiones, ésta provenía: de América del Norte con un gran porcentaje del 62,9%, de Europa Occidental el 26,6%, de América Latina el 7,01% y de Asia el 2,3 %⁶³⁰. Los países con la participación más alta eran, y siguen siendo, Estados Unidos con el 61%, Francia con un 5,7%, Suiza con el 5,4%, Reino Unido con el 4,9%, Alemania con el 4,1%, Japón con un 2,2%, Holanda con un porcentaje del 2,8% y el tercer socio más importante en el TLC, Canadá, con el 1,9%. Sin lugar a dudas, los porcentajes para estos años se han modificado, aunque no la importancia de estas zonas.

Por lo intenso del intercambio económico-comercial, se pone de manifiesto la relación de México con Estados Unidos y lo anterior se explica por su cercanía geográfica y por la magnitud relativa de su economía. La vinculación con los otros polos de actividad económica mundial es un elemento importante para fortalecer la economía de México en el contexto de una economía internacional globalizada, afirmó el jefe de las negociaciones del TLCAN⁶³¹.

De hecho, la celebración de una diversidad de acuerdos de libre comercio ha puesto de manifiesto cómo esas otras zonas económicas han cobrado una seria importancia para México, no sólo por el aspecto económico-comercial, sino desde el punto de vista estratégico, como es el caso del acuerdo con la UE. De ahí que, para

⁶²⁹ Los porcentajes se refieren a la participación de las regiones o países en las importaciones totales de bienes, incluyendo maquiladoras, en 1992. Las importaciones totales en ese año ascendieron a 62. 129,3 millones de dólares. MÉXICO. Banco de México, The Mexican Economy, 1993, p. 308.

⁶³⁰ Los porcentajes indican la participación de las regiones o países en la inversión extranjera acumulada que había entrado en México entre 1989 y 1992. Excluye la *inversión* en el mercado de valores y la derivada de autorizaciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, empresas que cotizan en bolsa a través de fideicomisos. La inversión extranjera acumulada durante ese periodo fue de 13. 386,9 millones de dólares. Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

⁶³¹ BLANCO MENDOZA, Herminio. Op. cit., p. 11.

México, la negociación con la UE de un acuerdo para la liberalización recíproca y progresiva del comercio, de las condiciones de inversión y de las medidas reglamentarias sobre los productos y los servicios, constituye un elemento esencial de su estrategia para recuperar su posición competitiva en los mercados de la Unión e intensificar su presencia económica y comercial a medio plazo. Una apertura gradual y recíproca de los mercados debería responder a la estrategia mexicana de basar el crecimiento económico en las exportaciones y, más concretamente, al deseo de obtener un mejor acceso al mercado europeo para sus productos manufacturados ⁶³².

La conclusión de más de seis acuerdos de esta categoría con países de América Latina y las negociaciones para la firma del acuerdo de libre comercio con Japón o, incluso, la conclusión de un acuerdo con Israel y otro con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA), son exponentes de esta política de apertura y de una firme voluntad de diversificación de las relaciones exteriores no sólo en el plano económico.

Por lo tanto, con estas cifras queremos poner de manifiesto la importancia que tenía y tiene para México cada zona representada con estos porcentajes y el papel que jugarían las mismas según el orden de importancia en la aplicación de la nueva política comercial mexicana.

b).- Los acuerdos de libre comercio concluidos por México

La concreción de estas tendencias ha producido como resultado un gran número de tratados de libre comercio, tanto a nivel regional como extrarregional. Si se contara el número de países con los que México tiene acuerdos comerciales, serían 32. En este aspecto, es una de las formas en las que se concreta esa liberalización comercial

⁶³² El propio Presidente de México, Ernesto Zedillo, en su discurso ante el Congreso de la Unión (Parlamento), en septiembre de 1996, había fijado su posición frente a la Unión Europea declarando que “México es un país que requiere alianzas selectivas y flexibles, y nuestro objetivo es el de establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea, dándole prioridad a un tratado de libre comercio”. Segundo Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 1996.

mexicana y la que le da ese nuevo giro a la antigua política comercial de México⁶³³. Así pues, entre los acuerdos de carácter regional, encontramos los siguientes:

- El Acuerdo de Complementación Económica (ACE) firmado con Chile el 22 de septiembre de 1992, que preveía la plena liberalización del comercio en 1998.
- El Acuerdo Trilateral de Libre Comercio firmado con Colombia y Venezuela (el Grupo de los Tres, G-3), del 13 de junio de 1994.
- La participación en la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) el 24 de julio de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio con Bolivia, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.
- El Tratado de Libre Comercio con Costa Rica firmado el 5 de abril de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio con Nicaragua firmado el 19 de septiembre de 1997.
- El Tratado de Libre Comercio con Uruguay en 1999.
- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México, que entró en vigor el 1 de enero de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio con los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), que fue firmado el 29 de junio del 2000⁶³⁴.

En cuanto a los acuerdos de libre comercio de carácter extra-regional, debemos señalar los siguientes:

- El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación entre México y la Unión Europea de 1999.

⁶³³ Al respecto, véase el artículo de A. DE LA REZA, Germán. “Diversificación comercial y pertenencias a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México”. *Comercio Exterior*, Vol. 52, número 4, abril, 2002, pp. 350-362.

⁶³⁴ LECOMTE, Jacques. “Las relaciones entre la Unión Europea y México: Tres generaciones de acuerdos de cooperación”, en La Unión europea y México: Una nueva relación política y económica. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), 1997, p. 3.

- El Tratado de Libre Comercio con Israel en 2000.
- El Acuerdo de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio del 2001, que entró en vigor el 1 de julio de 2001.

A la fecha de la elaboración de la presente investigación, se están llevando a cabo las negociaciones para la celebración de acuerdos de libre comercio con Japón, Uruguay y algunos otros países.

La continuación de la diversificación de las relaciones comerciales (2000-2006), según el Programa de Comercio Exterior y Promoción de Inversiones, del Gobierno del presidente Vicente Fox, ha establecido, como posibles, proyectos de acuerdos de libre comercio con Japón y Singapur, por lo que se refiere a la zona Asia-Pacífico y con Panamá y MERCOSUR de la región de Latinoamérica. También se proponía una atención especial a la zona de Europa Central y Oriental, concretamente con Rumania, República Checa, Turquía, Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Rusa y Ucrania ⁶³⁵.

Por lo que se refiere a las relaciones multilaterales, este gobierno tiene como propósito seguir participando en la OMC, el ALCA, la APEC y la OCDE, e incrementar su participación en los mismos ⁶³⁶.

De la mayor parte de los acuerdos de libre comercio firmados, arriba citados, daremos cuenta en este estudio, ya que todos éstos forman parte integral de la apertura comercial realizada en México y de la nueva política comercial implantada por este país.

3.- Contenido y estructura de los tratados de libre comercio concluidos por México

El punto de partida del régimen jurídico de las relaciones entre México y los países de América Latina, EE.UU. y la Europa Comunitaria, se fundamenta en una serie

⁶³⁵ Sin embargo, la adhesión de la mayoría de dichos Estados a la Unión Europea (mayo de 2004) hace que dicha política pase inevitablemente por adaptar las estipulaciones del Acuerdo con la UE y negociar con los restantes a tenor del impacto de dicha adhesión.

⁶³⁶ MÉXICO. Programa de Comercio Exterior y Promoción de Inversiones del Gobierno mexicano de Vicente Fox, 2000-2006. Secretaría de Economía.

de acuerdos que, desde la perspectiva formal, presentan una serie de características comunes.

En primer lugar, todos los acuerdos, vigentes en la actualidad (con EE.UU., UE, Chile, G-3, etc.), se caracterizan, en mayor o menor grado, por el hecho de que son Acuerdos de Libre Comercio, concebidos, desde una perspectiva de liberalización comercial (temas del comercio de mercancías, servicios, propiedad intelectual y solución de controversias), como instrumentos para el desarrollo gradual y, a la postre, total de las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes. Si bien, los acuerdos disponen de objetivos comunes (en algunos casos, muy similares), pues se limitan a establecer las grandes líneas que presidirá la liberación comercial, se pueden apreciar algunas diferencias.

El buen funcionamiento de los acuerdos va unido a la eficacia de la dinámica que los mismos adquieran en la práctica. Esta última depende en general de diversos factores, tanto internos como externos. De este modo, juegan un papel importante en la efectividad de la dinámica de los acuerdos: la aptitud técnica de las Partes Contratantes para aplicar un acuerdo, la evolución económica, tanto internacional como en el seno de los Estados Partes o su voluntad política⁶³⁷.

Un aspecto que cabe destacar es el carácter pragmático que se refleja, en la flexibilidad de las disposiciones previstas en los distintos ámbitos de los acuerdos. De este modo, toda obligación jurídica aceptada por las Partes Contratantes tiene su contrapeso en la previsión de cláusulas de excepción, salvaguardia, etcétera (eso sí, enfatizando lo muy excepcional). Este aspecto programático, así como la flexibilidad de sus disposiciones, se acerca a lo que SEIDL-HOHENVELDERN denomina, en el marco del Derecho internacional económico, reglas de “Soft-Law”⁶³⁸. Este tipo de regulación responde a las características de las materias que regulan los acuerdos. En este sentido, CARREAU, FLORY y JUILLARD resaltan que estas cuestiones revisten un carácter

⁶³⁷ PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, p. 74.

⁶³⁸ SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. “International Economic Soft-Law”, *RCADI*, Vol. II, número 13, 1979, p. 192.

volátil, por lo que su regulación requiere un carácter flexible⁶³⁹ que permita una reacción rápida ante una emergencia de tipo económico⁶⁴⁰. Es interesante la puntualización que al respecto hace ABELLÁN HONRUBIA, en el sentido de que el grado de obligatoriedad de una norma jurídica puede no depender tanto del instrumento en que se formaliza, como de su contenido y, sobre todo, del carácter institucional que garantice su aplicación⁶⁴¹.

En segundo lugar, todos los acuerdos tienen una duración indeterminada, si bien prevén una cláusula de denuncia⁶⁴². Se ha abandonado la previsión de una vigencia determinada, generalmente de 3 a 5 años. Por ejemplo, los acuerdos celebrados por la CE con Israel y con otros Estados en la década de los sesenta.

En tercer lugar, en aquellos supuestos en los que las relaciones así lo exigen, los acuerdos se completan con otros específicos o con instrumentos jurídicos relativos a ciertos temas, por ejemplo sobre política exterior; es el caso de la Declaración incluida en el TLC UE-México sobre los principios de política exterior de México, y el acuerdo interino creado provisionalmente para regular las relaciones entre UE-México en tanto entraba en vigor el Acuerdo Global. Estos acuerdos o instrumentos se mencionan, en los Preámbulos, en los objetivos de los acuerdos de libre comercio y se limitan, en la mayoría de los casos, a completar la regulación prevista en aquellos⁶⁴³.

En cuarto lugar, todos los acuerdos se componen de varios instrumentos diferenciados. Tras el Preámbulo, en el que, de forma general, se resalta la adhesión de las

⁶³⁹ CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1990, 3ª edición, p. 53 y ss.

⁶⁴⁰ Los ejemplos más claros de esta flexibilidad, en la regulación de las relaciones comerciales internacionales, son el GATT de 1947 y la OMC.

⁶⁴¹ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria. “Codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional del Desarrollo”, *REDI*, Vol. XXIX, número 2, 1976, p. 370.

⁶⁴² Véase JENKS, C. “Les instruments internatiounaux á caractère collectif”, en *RCADI*, 1939-III, p. 472 y ss, y ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 159.

Ejemplos de esta cláusula incluida en algunos acuerdos de libre comercio concluidos por México son: el Acuerdo con Nicaragua artículo 22-06, con Israel artículo 12-05 y con Costa Rica artículo 19-06.

⁶⁴³ La existencia de otros instrumentos jurídicos complementarios a los convenios principales se puede ver con mayor claridad y frecuencia, por ejemplo, en organizaciones internacionales, como la OMC, la OIT, etc.

Partes Contratantes a los principios de libre comercio tal y como vienen establecidos en el GATT, los acuerdos contienen diferentes títulos dedicados a los intercambios comerciales (título común), la cooperación económica complementaria en los intercambios comerciales (acuerdo con Chile de 1992), la cooperación económica técnica y financiera (TLC UE-México), la cooperación social (TLCAN y TLCUE-México) y las disposiciones generales y finales. En este último título, se recogen las disposiciones referidas a las cuestiones generales de los acuerdos, tales como la entrada en vigor, la creación y regulación de las instituciones encargadas de aplicar y desarrollar el acuerdo, el ámbito material, temporal y espacial de la aplicación del acuerdo, la derogación de los acuerdos vigentes anteriores, etc⁶⁴⁴.

La entrada en vigor de los acuerdos concluidos por México se produce en la fecha prevista por ellos mismos. Generalmente, la referida entrada en vigor se prevé, en estos acuerdos, a partir de una fecha posterior al momento en que las Partes Contratantes se hayan notificado la realización de los procedimientos necesarios a tal efecto⁶⁴⁵. En este sentido, se sigue lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969 (art. 24). Una vez el tratado ha entrado en vigor, despliega todos sus efectos jurídicos y vincula a las Partes Contratantes. Por lo tanto, el acuerdo ha de ser cumplido y aplicado conforme a las obligaciones que impone el Derecho Internacional público⁶⁴⁶. Por su parte, ACOSTA afirma que, si bien la ratificación del convenio es el acto jurídico generador de la obligación de aplicar, dicha obligación sólo tiene efecto en la fecha de entrada en vigor del referido instrumento para el Estado que lo ha ratificado: la entrada en vigor de los convenios supone su nacimiento al mundo del Derecho positivo, ya que “marca su obligatoriedad jurídica internacional y, en consecuencia, el deber de las partes de aplicarlo⁶⁴⁷”.

⁶⁴⁴ PALOMARES AMAT, Miguel, Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, p. 76.

⁶⁴⁵ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 254-255.

⁶⁴⁶ El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969, dispone que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe. En su Preámbulo, se señala que los principios de libre consentimiento y de la buena fe, así como a norma “*pacta sunt servanda*”, están universalmente reconocidos.

⁶⁴⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, C. Derecho internacional público, Madrid, 1995, p. 412, en ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 169.

Un aspecto que es importante destacar es que, así como los acuerdos concluidos por la CE con terceros Estados vienen a formar parte íntegra de la legislación comunitaria, en el caso de México sucede lo mismo, es decir, un acuerdo concluido por el Estado mexicano pasa a convertirse, según mandato constitucional y siguiendo el procedimiento legislativo (ratificado por el Senado), en norma máxima al igual que la Constitución.

Por último, en el caso de la publicación de las decisiones comunitarias por las que se dan a conocer las disposiciones del acuerdo, ésta se lleva de la siguiente manera: si se trata de acuerdos mixtos, se necesita que se publiquen en los boletines de los Estados miembros de la UE y en el boletín oficial de la misma. Por ejemplo, la publicación en el Boletín Oficial del Estado, BOE, y en el de Documentos Oficiales de las Comunidades Europeas, DOCE, si se trata del caso de España. Por el contrario, si es un acuerdo puramente comunitario, entonces su publicación únicamente se hará en el DOCE. En el caso mexicano, como es obvio, sólo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, DOF.

El contenido de los acuerdos de libre comercio celebrados por México con sus socios comerciales determina también una estructura, que puede considerarse “típica” y que permite establecer ciertas comparaciones, así como extraer algunas conclusiones sobre la intensidad del vínculo convencional establecido.

A.- Comparación del modelo de diversos Acuerdos de Libre Comercio

El modelo o esquema de acuerdo que es utilizado por México en los tratados de libre comercio concluidos con sus diferentes socios comerciales, según Pedro TREJO VARGAS, es, por lo general, el mismo tipo de modelo, ciertamente con algunas variaciones, como se verá en su momento⁶⁴⁸. Así, por ejemplo, tenemos que el esquema en los acuerdos celebrados con Costa Rica, Bolivia, Venezuela y Colombia (G-3) e Israel es exactamente el mismo. Esto se puede ver en los modelos que presentamos a continuación. De este modo, el orden de los sectores o materias incluidos se establece de la siguiente manera:

⁶⁴⁸ TREJO VARGAS, Pedro. Comercio Exterior sin barreras: todo lo que usted necesita saber en materia aduanera y de comercio exterior. UNAM, México, 2001, p. 122.

<p style="text-align: center;">Esquema del TLC con Nicaragua (1) Esquema completo con partes y capítulos</p> <p>ÍNDICE Preámbulo PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES Capítulo I. Disposiciones Iniciales Capítulo II. Definiciones Generales SEGUNDA PARTE: COMERCIO DE BIENES Capítulo III. Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado Capítulo IV. Sector Agropecuario Capítulo V. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Capítulo VI. Reglas de Origen Capítulo VII. Procedimientos Aduaneros Capítulo VIII. Salvaguardias Capítulo IX. Prácticas Desleales de Comercio Internacional TERCERA PARTE: COMERCIO DE SERVICIOS Capítulo X. Principios Generales Sobre el Comercio de Servicios Capítulo XI. Telecomunicaciones Capítulo XII. Entrada Temporal de Personas de Negocios Capítulo XIII. Servicios Financieros CUARTA PARTE: BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO Capítulo XIV. Medidas Relativas a la Normalización QUINTA PARTE: COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO Capítulo XV. Compras del Sector Público SEXTA PARTE: INVERSIÓN Capítulo XVI. Inversión SEPTIMA PARTE: PROPIEDAD INTELECTUAL Capítulo XVII. Propiedad Intelectual OCTAVA PARTE: DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS Capítulo XVIII. Transparencia Capítulo XIX. Administración del Tratado NOVENA PARTE: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Capítulo XX. Solución de Controversias</p>	<p style="text-align: center;">Esquema del TLC G-3 (2) Esquema sencillo desarrollado totalmente por capítulos</p> <p>ÍNDICE Preámbulo Capítulo I. Disposiciones Iniciales Capítulo II. Definiciones Generales Capítulo III. Trato Nacional y acceso de Bienes al Mercado Capítulo IV. Sector Automotor Capítulo V. Sector Agropecuario y Medidas Fitosanitarias y Zoonositarias Capítulo VI. Reglas de Origen Capítulo VII. Procedimientos Aduanales Capítulo VIII. Salvaguardias Capítulo IX. Prácticas Desleales de Comercio Internacional Capítulo X. Principios Generales sobre el Comercio de Servicios Capítulo XI. Telecomunicaciones Capítulo XII. Servicios Financieros Capítulo XIII. Entrada Temporal de Personas de Negocios Capítulo XIV. Normas Técnicas Capítulo XV. Compras del Sector Público Capítulo XVI. Política en Materia de Empresas del Estado Capítulo XVII. Inversión Capítulo XVIII. Propiedad Intelectual Capítulo XIX. Solución de Controversias Capítulo XX. Administración del Tratado Capítulo XXI. Transparencia Capítulo XXII. Excepciones Capítulo XXIII. Disposiciones Finales</p>
<p style="text-align: center;">Esquema del TLC con Israel (3) Esquema básico de sectores generales (por capítulos)</p> <p>Preámbulo Capítulo I. Disposiciones Generales Capítulo II. Comercio de Bienes Capítulo III. Reglas de Origen Capítulo IV. Procedimientos Aduaneros Capítulo V. Medidas de Emergencia Capítulo VI. Compras del Sector Público</p>	

<p>Capítulo VII. Derechos y Obligaciones de la OMC Capítulo VIII. Políticas en Materia de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado Capítulo IX. Publicación, Notificación y Administración de Leyes Capítulo X. Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias Capítulo XI. Excepciones Capítulo XII. Disposiciones Finales</p> <p style="text-align: center;">Esquema del TLC con Bolivia Esquema sencillo desarrollado por partes generales</p> <p>ÍNDICE Primera Parte: Aspectos Generales Segunda Parte: Comercio de Bienes Tercera Parte: Comercio de Servicios Cuarta Parte: Barreras Técnicas al Comercio Quinta Parte: Compras del Sector Publico Sexta Parte: Inversión Séptima Parte: Propiedad Intelectual Octava Parte: Disposiciones Administrativas Novena Parte: Solución de Controversias Décima Parte: Excepciones Undécima Parte: Disposiciones Finales</p>	<p style="text-align: center;">Esquema del ALC con la UE (4) Esquema desarrollado con otra numeración (con títulos y numeración arábica básica)</p> <p>ÍNDICE Título I. Naturaleza y Ámbito de Aplicación (art. 1-2) Título II. Diálogo Político (art. 3) Título III. Comercio (art. 4-7) Título IV. Movimientos de Capital y Pagos (art. 8- 9) Título V. Contratación Pública etc. (art. 10-12) Título VI. Cooperación (artículos 13-44) Título VII. Marco Institucional (artículos 45-50) Título VIII. Disposiciones Finales (artículos 51-60)</p>
---	--

B.- Explicación de los esquemas

El primer modelo es el más utilizado en este tipo de acuerdos. En él se desarrolla el sistema de dividir el Acuerdo en Partes, las cuales abarcan varios Capítulos. Cada Parte se refiere a un sector determinado y los capítulos en ella incluidos cubren un tema concreto que se relaciona con el sector. En este modelo, se usan los números ordinales para las Partes, los romanos para los capítulos y los arábigos para los artículos. En algunos acuerdos, como el NAFTA, esta numeración comienza en el número 100, 101, 102, etcétera.

Segundo esquema. En este modelo se usa el sistema de dividir el Acuerdo por Capítulos; no se emplean las Partes. En éste no sólo se describen los temas de forma general, sino que se enumeran de forma completa la mayor parte de los temas centrales incluidos en el Acuerdo. La numeración que se utiliza es la romana, la cual se utiliza

para los Capítulos, para los artículos, se usa la arábica, excepto casos como el acuerdo del NAFTA.

Tercer esquema. En este modelo, el Acuerdo se divide en Capítulos y sólo se enumeran los sectores de forma general. Aquí se usan los números romanos para los Capítulos y los arábigos para los artículos.

Cuarto esquema. Éste es el tipo de acuerdo más simple y de numeración sencilla. Es el típico acuerdo europeo en el que se busca la facilidad de comprensión. Este acuerdo está dividido por Títulos (Partes, en otros acuerdos) que enumeran cada uno de los sectores de forma general, en números romanos. Después, los artículos van numerados con números arábigos y cada cierto grupo de artículos abarcan un tema.

Podemos decir que los tres primeros son el mismo modelo, o por lo menos participan del mismo esquema, ya que, cuentan con un índice que incluye un preámbulo y una enumeración de los principales sectores, expuestos de forma general. Algunos de estos modelos desarrollan al detalle todos los temas incluidos en un tratado, aunque algunos no lo hacen. Lo principal es que establecen los sectores en general con una u otra numeración, con Partes o sólo con Capítulos. Por lo que se refiere al esquema cuarto, es diferente a todos, por lo menos en la forma de estructuración. Éste cuenta con el índice que incluye un Preámbulo, siete Títulos enumerados en romano que marcan los temas generales (éstos equivalen a las Partes en los otros acuerdos). Los Artículos en arábigo aparecen en simple numeración (sin fracciones) hasta el número 60; por ejemplo, acuerdo con la UE. En suma, podemos decir que tanto los tres primeros como el cuarto, tienen, al final de cuentas, la misma estructura, aunque con las diferencias que antes apuntábamos.

Como se puede observar, la mayor parte de los tratados celebrados por México confirman que el modelo utilizado por éste es exactamente igual. Es verdad que existen algunas pequeñas diferencias, por ejemplo por lo que se refiere al contenido, como el no incluir las “Excepciones” que el Acuerdo G-3 y el concluido con Costa Rica no contemplan. También las barreras técnicas al comercio y las disposiciones finales no se encuentran en el Acuerdo G-3. Pero por lo que respecta a los aspectos realmente importantes, están todos incluidos. Así, por ejemplo, en estos modelos se cuenta, además de con su preámbulo o parte introductoria, donde se localizan los objetivos y aspiraciones generales, las disposiciones generales. El apartado sobre el comercio ya sea

de bienes como de servicios, cuenta además con las barreras técnicas a este sector. Por otro lado, encontramos compras del sector público, la inversión y la propiedad intelectual. Y ya en la parte final de cada Acuerdo, se localizan las disposiciones administrativas, donde se concentran las instituciones administradoras del acuerdo, la solución de controversias y las disposiciones finales, todas ellas relacionadas con la entrada en vigor del acuerdo, la autenticidad del texto en los diferentes idiomas, la duración del mismo, la cláusula de adhesión, etc.

Por lo que respecta al resto de los acuerdos celebrados por este país (México), el Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) es casi idéntico al concluido con la UE, no sólo en la forma, sino en el contenido (por ejemplo, incluso en las instituciones establecidas para administrar el acuerdo). Los acuerdos con Nicaragua y Chile comparten el mismo modelo que presentamos arriba. El esquema del Acuerdo del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) también es similar a los anteriores, si bien el índice es más específico. Y por lo que se refiere al modelo del acuerdo con Israel, se puede decir que, en general, también tiene los rasgos similares a todos los anteriores, pero contiene aspectos novedosos que los otros, por lo menos en el índice, no manejan, como derechos y obligaciones de la OMC, política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, y publicación, notificación y administración de leyes⁶⁴⁹.

Para ser precisos, es necesario comentar que el modelo de tratado que maneja México en sus negociaciones en esta materia es sólo una simple estructura, una guía de ordenación de los principales sectores, pero que, en realidad, en cada uno de estos capítulos se encuentran contenidos otros sectores o temas a su vez más específicos. Así, por ejemplo, en el capítulo de los aspectos generales se engloban las disposiciones iniciales, las definiciones generales y otros aspectos. En el capítulo del comercio de bienes se concentran normalmente los aspectos de acceso a mercados, trato nacional, sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, medidas de salvaguardia, prácticas desleales del comercio, etc. Y como último ejemplo, tenemos que en el capítulo de las disposiciones administrativas e institucionales se encuentran las instituciones, la solución de controversias, las excepciones y las disposiciones finales. Así es como se puede encontrar estructurado cada tratado.

⁶⁴⁹ Véase los índices de los acuerdos aquí comentados.

Para concluir con el apartado del tipo de modelo de tratado utilizado por México, sólo señalaremos dos últimos apuntes importantes. Primero, podemos decir de forma concreta que el esquema manejado en el TLCAN es, sin duda el mismo que el utilizado en todos los acuerdos que estamos comentando, no en vano sería el primero de su género y el que serviría de base para todos los acuerdos negociados por México. Y segundo, por lo que respecta a los Acuerdos de Asociación firmado con la Unión Europea y Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se puede decir que son los únicos tratados completamente diferentes en su estructura comparados con los casi diez acuerdos aquí comentados. En primer lugar, el texto de los acuerdos está redactado en términos tan sencillos y tan escuetos, que en tan sólo 60 y 70 artículos y algunos agregados, contemplan la mayor parte de los sectores, instituciones, objetivos y aspiraciones de dichos acuerdos.

Además, la estructura es completamente distinta y no contiene anexos ni listas de productos o listas de exclusión de los Estados Partes. Y, en segundo lugar si, por un lado, los textos son muy simples, por otro, las Decisiones que emite el Consejo y Comité Conjunto les dan esa estructura de tratado de libre comercio, tan técnicos, extremadamente complejos y amplios para su comprensión. En suma, en esas decisiones se encuentra la verdadera estructura de estos acuerdos y la más parecida a las que hemos comentado. Con relación a estos dos acuerdos (NAFTA y UE), no abundaremos en este epígrafe, ya que les dedicamos sendos capítulos.

II.- Los Acuerdos de Libre Comercio concluidos por México

El proceso de apertura y diversificación que México ha aplicado se enfoca de forma importante, en primer lugar, a reforzar los lazos de cooperación que tradicionalmente han unido este país con todos los países de América Latina, y para ello se han seguido estrategias de complementación industrial y comercial, por medio de convenios y tratados como los que se firmaron a mediados de la década de los noventa con Chile, con Costa Rica, con Bolivia o con Colombia y Venezuela. La verdad es que no sólo con América Latina se ha seguido esta dinámica, sino que se han diversificado esas relaciones con las regiones económicas más importantes del mundo, como Europa y Asia. En este sentido, aunque México tenga una tradición más amplia con América Latina en la celebración de acuerdos de todo tipo, el peso es mayor, si a lo económico, comercial

y de inversión se refiere con las zonas económicas de Norteamérica y la Europa Comunitaria. Incluso, desde el punto de vista político y de cooperación, América Latina había quedado desfasada de las prioridades mexicanas.

Por otro lado, aunque el acuerdo con Costa Rica, como los firmados por Colombia, Venezuela y Bolivia, entraran en vigor el 1º de enero de 1995, sin embargo, en vista de la poca información divulgada por las autoridades sobre los detalles de estos convenios, los exportadores mexicanos no han tenido oportunidad de considerar las ventajas que les ofrecen estos mercados, desde el punto de vista del posible origen de algunas importaciones y del posible destino para productos de exportación⁶⁵⁰. La gama de acuerdos es numerosa y de importancia diversa, como a continuación se podrá comprobar.

1.- Los Tratados de Libre Comercio: generalidades

Según RODRÍGUEZ CARRIÓN, el término tratado es genérico, pero se le puede denominar de diversas maneras. Así, se le puede dar el nombre de convenio, convención, acuerdo, pacto, estatuto, carta, constitución, etc. Para definirlo, menciona que el tratado es un acuerdo que se rige por las normas del Derecho internacional, excluyéndose, en consecuencia, aquellos acuerdos que se sometan a un ordenamiento jurídico interno o a normas sustantivas elaboradas por las partes⁶⁵¹. Para PASTOR RIDRUEJO, el tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular⁶⁵².

El tratado se ha convertido, con el paso del tiempo, en la más importante fuente de producción jurídica, acercándose a algo equivalente a un medio de legislación internacional. La importancia cuantitativa del tratado ha producido una paralela importancia cualitativa del tratado, lo ha convertido en el medio más seguro, eficaz y rápido de

⁶⁵⁰ ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Editorial trillas, México, 1998, pp. 68-69.

⁶⁵¹ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 1998, p. 199 y 201.

determinación de las normas aplicables a cualquier ámbito de las relaciones entre los Estados, puesto que los tratados han pasado de un bilateralismo o escasa-mente multilateralismo a un ámbito de multilateralización cada vez más amplia⁶⁵³.

Las clasificaciones que suelen hacerse en torno a ellos no afectan a la naturaleza del tratado, sino a las características o efectos de los mismos: de esta manera, se habla de tratados bilaterales o multilaterales; según el número de partes, se distinguen entre tratados abiertos o cerrados, y por el objeto de los tratados, pueden resultar significativos los tratados constitutivos con organizaciones internacionales. Por último, es irrelevante para el Derecho Internacional, aunque pueda tener trascendencia de conformidad con los criterios constitucionales de cada Estado, la distinción entre tratados políticos, militares, económicos, comerciales, etc., en la medida en que puedan ser objeto de mecanismos específicos de celebración de conformidad con el derecho interno de cada Estado⁶⁵⁴.

Otra forma de clasificar los tratados la establece PALOMARES AMAT al referirse a las diferentes clases de acuerdos concluidos por la CE con terceros Estados, entre los cuales destacan:

Los Acuerdos de Asociación. Estos acuerdos se configuran como acuerdos marco en los cuales se diseñan las etapas para la consecución progresiva de una unión aduanera. El contenido de la unión aduanera se definió (por ejemplo, en el Acuerdo con Turquía) en el sentido de que comportaba, por una parte, la prohibición de los derechos de aduana, tasas de efecto equivalente, restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, así como de las medidas de efecto equivalente. Según este autor, esta regulación comercial refleja una concepción amplia y moderna de las relaciones comerciales internacionales. En este sentido, son significativas las disposiciones relativas a tasas y medidas de efecto equivalente a los derechos de aduana y a las restricciones cuantitativas, por lo que tal acuerdo se sitúa en la misma perspectiva que la

⁶⁵² PASTOR RIDRUEJO, José A. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 7ª edición, p. 88.

⁶⁵³ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 1998, p. 202.

⁶⁵⁴ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 1998, p. 199.

OCDE o el GATT, en los que se ha apreciado, en las últimas décadas, una progresiva supresión de los derechos de aduana y, paralelamente, un aumento de los llamados obstáculos para-arancelarios.

Así, la unión aduanera debía implicar la adopción, por parte del Estado candidato a la asociación, del arancel exterior común, así como de la armonización de las disposiciones comunitarias en materia de comercio exterior⁶⁵⁵. Por último, para coordinar las respectivas políticas comerciales con terceros Estados, se disponía el establecimiento de un procedimiento de consultas entre ambas Partes Contratantes. Ejemplos de estos acuerdos son el concluido con Turquía, Malta, Chipre.

El Acuerdo con Israel. Este acuerdo concluido, en 1975, entre la CE e Israel sustituyó a los Acuerdos anteriores. Su objetivo es consolidar y desarrollar las relaciones económicas y comerciales entre la CE e Israel desde una perspectiva de respeto a los principios de libre comercio con una terminología muy semejante al TCE. El núcleo del Acuerdo se centra en la eliminación progresiva de los obstáculos a lo esencial de los intercambios comerciales de conformidad con las disposiciones del GATT relativas al establecimiento de una zona de libre comercio⁶⁵⁶. Si bien, en el articulado del Acuerdo no se hace expresa mención al objetivo del establecimiento de una zona de libre comercio, sino que utiliza una terminología más general e indeterminada. Este Acuerdo, por tanto, se configura, como de libre comercio con la previsión de una cláusula de cooperación económica, que tan sólo reviste un carácter complementario al régimen comercial.

Los Acuerdos de Cooperación. Considerados globalmente, los acuerdos de cooperación concluidos, en los años 70, entre las CE y los países del Magreb y Machrek⁶⁵⁷, reflejan una mayor preocupación por el desarrollo económico de estos países que por una mera regulación de los intercambios comerciales⁶⁵⁸. En tal sentido, se preveían disposiciones dedicadas a la cooperación económica, técnica y financiera, a

⁶⁵⁵ Artículo 4 del Acuerdo de Asociación.

⁶⁵⁶ Véase: Preámbulo Tercer considerando.

⁶⁵⁷ También podría considerarse dentro de esta tipología el antiguo Acuerdo con Yugoslavia de 1980.

⁶⁵⁸ Véase los Preámbulos de los Acuerdos.

los intercambios comerciales, así como, ocasionalmente, a la cooperación social⁶⁵⁹. Incluso, las disposiciones referidas a los intercambios comerciales se refieren a la voluntad de tener presente el desarrollo desigual de ambas Partes Contratantes⁶⁶⁰.

El anterior intento de clasificación nos es válido para destacar las diferencias entre unos acuerdos y otros así como para identificar los rasgos característicos de los mismos. Sin duda, el mejor adoptado al modelo de tratado más utilizado en este estudio es el comercial (por ejemplo, el firmado entre CE-Israel), en su forma de libre comercio. De hecho, México ha concluido acuerdos de esta naturaleza con ambas partes.

2.- El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Chile (1991-1996)

Antes de celebrar el tratado de libre comercio, estos dos países firmaron, como primer paso, uno que sólo versaría sobre el comercio de bienes,⁶⁶¹ que surtiría plenos efectos en 1996⁶⁶². De este modo, el 4 de diciembre de 1991, la Cámara de Senadores del Congreso mexicano aprobó el Acuerdo con Chile, aprobación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1991, mediante el decreto por el que se aprobaba el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, firmado en la ciudad de Santiago de Chile el 22 de septiembre de 1991.

Este Acuerdo de Complementación Económica se concluyó bajo el marco del Tratado de Montevideo de 1980 y tomando en consideración la membresía de ambos Estados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y con el propósito de establecer reglas claras y predecibles para el desarrollo del comercio y la inversión, lográndose un desarrollo económico en las áreas productivas de bienes y servicios entre las dos naciones. Después de once meses de negociaciones, el 22 de septiembre de 1991 se suscribió este Acuerdo como una respuesta a la necesidad de fortalecer el proceso de

⁶⁵⁹ Véase Títulos I a IV de los Acuerdos. La cooperación social se prevé en los acuerdos con los países del Magreb. También se preveía en el Acuerdo, ya no vigente, con Yugoslavia.

⁶⁶⁰ PALOMARES AMAT, Miguel, Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, pp. 98-112.

⁶⁶¹ SANZ TRILLO, Antonio. “La iniciativa Bush para las Américas: un año después”, *Boletín Económico ICE*, número 2325 del 18-25 de mayo de 1992, p. 1595.

⁶⁶² MARSHALL R., Jorge. “Chile e Iberoamérica: los desafíos de los años noventa”, *Boletín Económico ICE*, número 2372, del 7-13 de junio, 1993, pp. 1611-1614, en especial las paginas, 1611 y 1612.

integración de América Latina conforme a los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo de 1980⁶⁶³.

El Acuerdo consta de 41 artículos, divididos en XXII capítulos, y los objetivos del acuerdo son los siguientes: intensificar las relaciones económicas y comerciales entre las Partes en el contexto del Tratado de Montevideo de 1980, por medio de una liberalización total de los gravámenes y restricciones a las importaciones, aumentar los niveles y diversificar el comercio recíproco, coordinar y complementar las actividades económicas, así como las áreas productivas de bienes y servicios, estimular las inversiones⁶⁶⁴ y facilitar la creación y funcionamiento de las empresas bilaterales y multilaterales de carácter regional⁶⁶⁵.

En este Acuerdo se establece, a partir del 1º de enero de 1992, un gravamen máximo común del 10% *ad valorem*⁶⁶⁶ aplicable a las importaciones de productos originarios de sus respectivos países, y la aplicación de una reducción gradual del 2,5 % anual para la mayoría de productos que quedan incluidos en la llamada "lista rápida", a excepción de ciertos productos incluidos en la lista de excepciones, que tienen programas especiales de desgravación (“lista lenta”), los cuales llegarán al arancel cero en 1998. En este caso, se encuentran 181 fracciones arancelarias que incluyen productos como de tabaco, aceites comestibles, petroquímicos, pinturas, tintas vidrio, cerámica y fibras textiles sintéticas. Los productos correspondientes a la industria automotriz están incluidos en un programa de desgravación, que agrupa 91 fracciones, el cual estableció arancel cero para 1996, además de la posibilidad de importar vehículos originarios de

⁶⁶³ ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Editorial trillas, México, 1998, p. 64.

⁶⁶⁴ GRAY RICH, Patricia. “Acuerdo Chile-México:¿Una forma de integración viable?” *Comercio Exterior*, número 2, febrero, 1996, p. 133-134.

⁶⁶⁵ *Comercio Exterior*, Vol. 41, núm. 10 México, octubre de 1991, p. 985.

⁶⁶⁶ Es el método para aplicar la imposición de un arancel aduanero, colocando tasa fija o móvil sobre cierto tipo de producción. No es necesario alterarlo si el precio de las importaciones varía. Lo que es más importante: como los aranceles se cobran en moneda local, no es necesario revalorarlo para hacer frente a la inflación interna. El sistema *ad-valorem* presenta una desventaja en su administración, puesto que está sujeto a abusos considerables por la dificultad técnica de asignar un valor al bien importado. El valor total del impuesto *ad-valorem*, dada la tasa legal, dependerá del valor asignado a la importación; naturalmente, el importador tratará de disminuir su obligación tributaria. Por lo tanto, una metodología detallada para determinar el valor de los bienes y un cuerpo honesto de inspectores aduaneros son elementos esenciales de un sistema arancelario, *ad-valorem* eficaz.

México sin pagar ningún tipo de arancel, siempre y cuando cuenten con un grado de integración nacional mínima del 32%.

Los productos que quedan fuera de los programas de desgravación son 100 fracciones de parte de Chile y de 92 de parte de México. Entre los productos que Chile mantiene específicamente excluidos del convenio, están la langosta y los camarones; leche en polvo; quesos, frijoles, frutas, cereales, azúcar, aceite comestible, tabaco, aceites lubricantes, petróleo y gas, ropa usada y calzado.

En este acuerdo, se adopta el Régimen General de Origen de la ALADI, establecido por la resolución 78 del Comité de Representantes, que incluye considerar el 50% de contenido nacional y presentar los documentos exigidos en el artículo séptimo de la Resolución 78. Además, los certificados de origen deberán estar acompañados por una declaración jurada del producto final o del exportador de la mercancía en que manifieste su total cumplimiento de las disposiciones sobre origen del Acuerdo.

En el acuerdo están consideradas cláusulas de salvaguardia, conforme al Régimen Regional de Salvaguardias de la ALADI, aplicables en casos de desequilibrio de la balanza de pagos global de uno de los países signatarios o en los casos en los cuales la importación de uno o varios productos cause daño significativo a las producciones internas de mercaderías similares o directamente competitivas.

Los países signatarios de este acuerdo condenan el *dumping* y toda práctica desleal de comercio, así como el otorgamiento de subvenciones a la exportación y otros subsidios internos de efectos equivalentes, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el GATT⁶⁶⁷.

Con este acuerdo y otros de la misma naturaleza (como los firmados por este país con la UE⁶⁶⁸ y las negociaciones con Mercosur), Chile se perfilaba como la segunda economía más abierta de América Latina⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Véase DOCUMENTO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS, por medio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). “Relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio”, Distr. Limitada. LC/MEX/L.262, 13 de marzo de 1995, pp. 67-86.

⁶⁶⁸ Al respecto, véase SUÁREZ BURGUET, Celestino y CUADROS RAMOS, Ana. “Los acuerdos de la Unión Europea con México y Chile: perspectivas y efectos sobre los flujos de comercio e inversión”. *Boletín Económico ICE*, abril, número 806, pp. 135-151.

El Acuerdo de Libre Comercio. Por lo que se refiere al Tratado de Libre Comercio entre Chile y México, éste fue firmado en la ciudad de Santiago de Chile, el 17 de abril de 1998, por los presidentes Ernesto Zedillo y Eduardo Frei, con la rúbrica de los Ministros de Comercio, José Ángel Insulza y Herminio Blanco Mendoza. El Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 24 de noviembre de 1998⁶⁷⁰. El Tratado exigía un canje de notas como condición para su entrada en vigor. Dicho canje, previsto en el artículo 20-04 del propio Tratado, se efectuó en la ciudad de Santiago, el 4 de enero y 1 de julio de 1999. El texto del Tratado se promulgó por decreto en la Ciudad de México, DF, el 8 de julio de 1999 por el Presidente Ernesto Zedillo, con la firma como visto bueno y, por exigencia constitucional, de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, para entrar en vigor el 1 de octubre de 1998.

En lo relativo a las materias incluidas en este Acuerdo, aparte de los aspectos generales con sus disposiciones iniciales y definiciones generales, está el comercio de bienes, en el que se encuentran aspectos como el trato nacional, acceso a mercados, aranceles, medidas arancelarias, sector automotor, reglas de origen y medidas de salvaguardia. También están las normas técnicas, en las que se incluyeron las sanitarias, fitosanitarias y de normalización. La inversión y asuntos relacionados con el mismo sector, en el que se incluyen aspectos como el comercio transfronterizo de servicios, transporte aéreo, telecomunicaciones y monopolios y empresas del Estado. La propiedad intelectual incluye derechos de autor, marcas y aspectos relacionados con este

⁶⁶⁹ En la llamada Conferencia de las Américas celebrada en Miami en enero de 1995, con la participación de todos los Jefes de Estado de los países americanos excepto Cuba, se aprobó la inclusión de Chile en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se confirmó en la siguiente reunión de Jefes de Estado celebrada en 1996, acordándose que esta adhesión se hiciera a partir de 1998 (esto no se produjo), lo que abría toda una serie de conjeturas acerca de la supervivencia del Acuerdo existente entre México y Chile. ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Trillas, México, 1998, pp. 64-66.

Sobre el éxito o fracaso en el incremento de los intercambios comerciales entre Chile y México a la luz de la firma de este acuerdo, que posteriormente sería ampliado con el Acuerdo de Libre Comercio entre estos dos socios en el año de 1998, existe un artículo de Patricia Gray Rich que cuestiona ese incremento, como algunos autores quieren hacer creer; incluso la autora afirma que el incremento que se presentó hubiese sido el mismo con el acuerdo que sin el. (GRAY RICH, Patricia. “Acuerdo Chile-México: ¿Una forma de integración viable?” *Comercio Exterior*, número 2, febrero, 1996, pp. 167 y ss.)

⁶⁷⁰ Según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 30 de diciembre del mismo año.

tema. Por último, el Tratado contempla las disposiciones administrativas, que incluyen los órganos administradores del acuerdo y la solución de controversias⁶⁷¹.

Como apartado complementario, el Tratado contiene anexos relacionados a reservas que hacen las partes sobre ciertos sectores, medidas futuras y compromisos de liberalización. También contiene una serie de listas, tanto de México como de Chile, en el mismo sentido⁶⁷². Y por último, la estructura del Tratado cuenta con 6 Partes, compuesta por 20 capítulos y 20 artículos, todos estos con sus fracciones de hasta 10 ó más numerales.

La favorable relación comercial entre México y Chile propició la negociación para ampliar y profundizar la cobertura del Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1991, ya que éste sólo consideraba la liberalización del comercio de bienes. Entre los temas que se incluyeron en el nuevo acuerdo, se encuentran: servicios, inversión, solución de controversias, compras gubernamentales y propiedad intelectual⁶⁷³. En marzo de 1998, concluyó la negociación y, en abril, los presidentes de ambos países suscribieron el TLC México–Chile, que fue aprobado por el Senado de la República Mexicana en noviembre de 1998 y por el Senado chileno en junio de 1999. Las nuevas disposiciones entraron en vigor el 1 de agosto de 1999. Con ello, México y Chile cuentan ya con un TLC similar a los que México ha concluido con otros países del continente.

A nueve años de la entrada en vigor del tratado de libre comercio, el intercambio bilateral se ha multiplicado por ocho. México se ha convertido en uno de los socios más importantes y dinámicos de Chile. En 2000, las exportaciones mexicanas a Chile crecieron un 346%, respecto a 1991, superando los 615 millones de dólares. Con ello, México pasó del decimosexto al noveno lugar como proveedor de Chile, desplazando a España y el Reino Unido, entre otros países⁶⁷⁴. En 2001, las ventas de productos

⁶⁷¹ Véase TREJO VARGAS, Pedro. Comercio Exterior sin barreras: todo lo que usted necesita saber en materia aduanera y de comercio exterior. UNAM, México, 2001, p. 125.

⁶⁷² Véase el texto del tratado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), miércoles 28 de julio de 1999.

⁶⁷³ GUERRA BORGES, Alfredo. “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, México, febrero de 1996, número 2, pp. 161.

⁶⁷⁴ MÉXICO, Secretaría de Economía con datos de BANXICO, U.N. Statistics División, “COMETRADE, DATABASE” y Gobierno de Chile utilizando los datos del país importador. Véase también:

chilenos a México aumentaron el 9,1% respecto al año anterior, al sumar más de 975 millones de dólares.

3.- El Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela (G-3)

En marzo de 1989, al término de la V Reunión de Cancilleres del Grupo de los Ocho, los representantes de Colombia, México y Venezuela anunciaron la constitución del G-3, con el propósito fundamental de impulsar y coordinar diversos proyectos de cooperación con Centroamérica y el Caribe⁶⁷⁵, así como para aumentar el intercambio comercial y la cooperación económica entre los tres países⁶⁷⁶. Como resultado de las negociaciones iniciadas desde 1991 entre los miembros del G-3, se pudo integrar una zona de libre comercio de 145 millones de habitantes similar al TLC de Norteamérica⁶⁷⁷.

El Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela fue firmado en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia) por los presidentes Carlos Salinas, César Gaviria y Rafael Caldera, el 13 de junio de 1994. El Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso mexicano, el 13 de junio de 1994⁶⁷⁸. El intercambio

ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Trillas, México, 1998, p. 65

⁶⁷⁵ Véase HERRERA ZÚÑIGA, René. "Centroamérica: la integración interrumpida", en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 113-148.

Este autor pone de manifiesto la política comercial que emprendió México respecto a esta región. Además, señala la lista de 5 programas que México preparó para llevar a cabo con esta región, y son los siguientes: 1) Acuerdos de Alcance Parcial, 2) Programas de Cooperación Energética, 3) Programa de Cooperación Financiera, 4) Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas y 5) Proyectos Específicos de Cooperación Científica, Técnica y Comercial. Op. cit. p. 126-127.

⁶⁷⁶ ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Trillas, México, 1998, p. 67.

⁶⁷⁷ En 1991, hubo diversas iniciativas para otros proyectos en el mismo sentido, como los que se dieron los días 10 y 11 de enero, en la reunión entre presidentes centroamericanos del MCCA y México, en la que estableció un acuerdo para el inicio de un proceso de acoplamiento entre economías de estos países mediante convenios bilaterales con el objetivo de crear una ZLC para 1996. Por su parte, Venezuela estuvo intentando negociar en ese entorno un acuerdo de libre comercio, y por último, el 15 de julio de 1991, los presidentes centroamericanos del MCCA se reunieron en San Salvador para negociar los puntos de negociación. (SANZ TRILLO, Antonio. "La iniciativa Bush para las Américas: un año después", *Boletín Económico ICE*, número 2325 del 18-25 de mayo de 1992, p.1595.)

⁶⁷⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 16 de diciembre del mismo año.

de comunicaciones previsto en el Capítulo XXIII, Artículo 23-04, párrafo 1 del Tratado (como exigencia legal para la entrada en vigor el 1 de enero de 1995) se efectuó en las ciudades de Santa Fe de Bogotá, DC (Colombia) y Caracas, (Venezuela), con Notas fechadas los días 20, 26 y 30 del mes de diciembre de 1994, respectivamente. El Decreto fue promulgado en la Ciudad de México, DF, el 31 de diciembre de 1994, por el Presidente Ernesto Zedillo con la firma como rúbrica del Subsecretario "C" de Relaciones Exteriores, Javier Treviño Cantú⁶⁷⁹.

Con relación a la estructura y a las materias incluidas, este Acuerdo sigue un capitulado similar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), enumerando esencialmente las mismas materias, pero sus alcances económicos son más limitados, ya que están restringidos por las reservas hechas por los países firmantes al establecer su texto. En lo referente a los sectores incluidos en el Acuerdo, éstos se encuentran englobados en 23 capítulos, los cuales cuentan con 23 artículos distribuidos a lo largo de los antes citados capítulos, artículos que cuentan con subapartados. Por ejemplo, el artículo 1-01, 1-02, 1-03 y así sucesivamente hasta casi 10 ó 15 fracciones, terminando con el artículo 23-09. El Tratado también cuenta con sus anexos, que detallan el contenido de los artículos, relativos a algunos sectores, y por último, están las listas de cada Estado Parte, que son muy amplias. En los sectores incluidos, se destacan, como en todos los demás tratados, las disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, el sector auto-motor, sector agropecuario y medidas fitosanitarias y zoonosanitarias, las reglas de origen, procedimientos aduanales, salvaguardias, prácticas desleales, comercio de servicios, telecomunicaciones, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, normas técnicas, compras del sector público, política en materia de empresas del Estado, inversión, propiedad intelectual, solución de controversias, administración del tratado, transparencia, excepciones y disposiciones finales.

El Tratado del Grupo de los Tres incorpora las preferencias pactadas en los anteriores acuerdos negociados entre los tres países en el marco de la ALADI, y permite la adhesión de terceros países de América Latina y el Caribe. El rasgo más original del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se origina en la doble pertenencia de Colombia y Venezuela a este instrumento y al Acuerdo de Cartagena. Por tal razón,

⁶⁷⁹ Diario Oficial de la Federación del lunes 9 de enero de 1995 (Segunda Sección).

ocho de los capítulos del Tratado (entre otros, los de trato nacional, reglas de origen, salvaguardias y propiedad intelectual) regirán solamente entre Colombia y México, y entre México y Venezuela⁶⁸⁰. Según CÁRDENAS, lo anterior crea una situación dual, ya que, en sus relaciones recíprocas, Colombia y Venezuela se ajustarán en unos casos a lo dispuesto en el Tratado del Grupo de los Tres y, en otros, a sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico del Grupo Andino; pero ese tratamiento dual no puede afectar los derechos que México pudiera tener conforme al Tratado⁶⁸¹.

Entre los beneficios generales del Tratado, se pueden mencionar los siguientes: Colombia y Venezuela conceden acceso libre de barreras al comercio de bienes y servicios mexicanos⁶⁸², se promueve la mayor utilización de los recursos e insumos de la región en el comercio recíproco, se establece un marco previsible para planear las actividades productivas y la inversión ante el proceso de globalización, se brinda protección a la propiedad intelectual y se establece un procedimiento ágil y equitativo para prevenir y solucionar controversias⁶⁸³.

En este Acuerdo se siguieron, más o menos, los mismos lineamientos de las negociaciones del TLC de Norteamérica, con especial énfasis en la eliminación de subsidios, particularmente en la industria petrolera y petroquímica; en la política para el manejo de créditos fiscales a la inversión y a la exportación, la exención de impuestos a industrias y sectores específicos, el establecimiento de instituciones financieras originarias de uno en cualquiera de los otros países, la determinación de principios que permitan la entrada temporal a personas de negocios sin que se queden afectadas las leyes laborales y migratorias, la creación de un comité de la micro y pequeña industria para promover oportunidades en el sector público de los otros países; establecimiento de procedimientos para la aplicación de normas y procedimientos de certificación de bienes y servicios, y otros.

⁶⁸⁰ GUERRA BORGES, Alfredo. “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, México, febrero de 1996, número 2, pp. 162.

⁶⁸¹ CÁRDENAS, Manuel José. “Implicaciones del regionalismo abierto en el ordenamiento jurídico del Grupo Andino”, *Integración Latinoamericana*, número 205, Buenos Aires, 1994, p. 6.

⁶⁸² En 1993, ambos países compraron al mercado mundial alrededor de 21. 000 millones de dólares, de los cuales México sólo participó con 500 millones.

⁶⁸³ GUERRA BORGES, Alfredo. “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, México, febrero de 1996, número 2, pp. 161.

Se incluye un programa de desgravación para la eliminación de aranceles de productos industriales en un plazo de 10 años, exceptuando temporalmente el comercio de productos textiles con Venezuela.

Con el contenido de este Acuerdo, existen buenas oportunidades comerciales para los exportadores mexicanos en sectores como el químico-farmacéutico, alimentos, bebidas, autopartes, manufacturas metal-mecánicas, papel e industria editorial, material de construcción y textiles.

Se estableció que el arancel máximo sería de 14.4 % en México y 17.6 % en Colombia y Venezuela, con excepción de vehículos que tienen un arancel de 35 %. Los aranceles quedarán eliminados totalmente en julio del 2004, a excepción de los automóviles, que quedarán libres el año 2007⁶⁸⁴.

4.- El Tratado de Libre Comercio México-Bolivia

El Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia fue firmado en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el 10 de septiembre de 1994 por el presidente de México, Carlos Salinas, y el presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada. El Tratado fue aprobado por el Senado mexicano, el 16 de diciembre de 1994⁶⁸⁵. El intercambio de comunicaciones previsto en el artículo 21-04 del Tratado se efectuó en la ciudad de La Paz (Bolivia) el día 28 de diciembre de 1994. El Decreto fue promulgado en la Ciudad de México, DF, el 30 de diciembre de 1994 por Ernesto Zedillo, con la rúbrica del Subsecretario "C" de Relaciones Exteriores, Javier Treviño Cantú⁶⁸⁶.

La estructura del Tratado está compuesta por 21 artículos (con sus respectivos subapartados, siendo un total de 308), incluidos en 21 capítulos, todos ellos englobados en 10 partes, cada una subdividida en uno o más capítulos que se ocupan de un tema específico. A algunos de los artículos les corresponden sus anexos y listas, siendo un número de 39 en total, que en algunos casos tienen apéndices, que en suma son tres. Las

⁶⁸⁴ ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Trillas, México, 1998, p. 67-68.

⁶⁸⁵ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre del mismo año.

⁶⁸⁶ Diario Oficial de la Federación del Miércoles 11 de enero de 1995.

materias consideradas son las normalmente incluidas: aspectos generales, comercio de bienes, comercio de servicios, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, inversión, propiedad intelectual, disposiciones administrativas, solución de controversias y otras disposiciones. En relación al Preámbulo, éste complementa los objetivos aquí expuestos y que podemos decir que son los mismos de cualquiera de los acuerdos aquí tratados.

Este Tratado también se negoció y firmó en 1994 para iniciar su vigencia el 1° de enero de 1995. Significa una opción real de mercado para empresas pequeñas y medianas, así como para productos y servicios con alto valor agregado, ya que presenta condiciones ideales para vender proyectos llave en mano que son grandes generadores de divisas⁶⁸⁷.

En este Acuerdo se contempla un arancel máximo del 10 % y todos los bienes industriales quedarán liberados, a más tardar, en julio del año 2006. A partir del año 1996, el 97 % de las exportaciones mexicanas a Bolivia y el 99 % de las exportaciones bolivianas han quedado libres de impuestos.

Las exportaciones mexicanas que quedaron desgravadas de forma inmediata son: camiones, autobuses, llantas, refrigeradores, estufas, planchas, computadoras, televisores, artículos fotográficos, acero, vidrio, plano, candados, motores, tractores, equipo médico, perfumes, cosméticos, fibras, cemento, cerveza y cobre.

A partir de la entrada en vigor del Acuerdo, el comercio bilateral se ha incrementado en un 51,7%. En 2000, intercambio comercial superó los 54 millones de dólares. Las exportaciones mexicanas a Bolivia registraron un incremento del 145% respecto a 1994, superando los 40 millones de dólares, y las compras mexicanas de productos bolivianos sumaron 13,4 millones de dólares, cifra un 29% menor que las compras registradas en 1994⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ ÁVILA MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Editorial trillas, México, 1998, p. 68.

⁶⁸⁸ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO. U.N. Statistics División, “COMETRADE, DATABASE” y el Centro Nacional de Estadísticas de Bolivia usando cifras del país importador.

5.- El Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, fue firmado en la Ciudad de México por los presidentes Carlos Salinas y Rafael Calderón, el 5 de abril de 1994. El Tratado fue aprobado por el Senado mexicano el 8 de junio de 1994⁶⁸⁹. Como otros acuerdos, éste exigía, como requisito para su entrada en vigor, el intercambio de comunicaciones previsto en el artículo 19-03 del mismo, el cual se efectuó en la ciudad de San José (Costa Rica), por notas fechadas los días 19 y 28 de diciembre de 1994⁶⁹⁰, para entrar en vigor el 1 de enero de 1995⁶⁹¹.

La estructura del TLCCR es muy similar a la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que respecta a la numeración y división del articulado y sus anexos. Dada la complejidad del cuerpo del tratado que comentamos, nos permitimos esquematizar su estructura mediante un modelo localizable en el anterior apartado⁶⁹².

Cada una de estas partes (10 partes) se subdivide en uno o más capítulos que se ocupan de un tema específico, siendo un total de 19 capítulos, que, a su vez, se subdividen en 19-7 artículos (303 artículos en total). Es necesario decir que cada artículo se descompone en más fracciones y algunos de esos artículos cuentan con anexos, 42 en total, que, en algunos casos, tienen apéndices, que en suma son tres.

⁶⁸⁹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de junio del mismo año.

⁶⁹⁰ Véase el texto del tratado en el Diario Oficial de la Federación del martes 10 de enero de 1995 (Primera y Segunda Sección). Decreto de promulgación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶⁹¹ Fue promulgado el 31 de diciembre de 1994 por el presidente Ernesto Zedillo con la rúbrica del Subsecretario "C" de Relaciones Exteriores, Javier Treviño.

El artículo 24.1 de la Convención de Viena de 1969 dispone con carácter general que un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores (vigencia general).

Sobre la política comercial de México hacia Centroamérica, véase HERRERA ZÚÑIGA, René. "Centroamérica: la integración interrumpida", en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 124-127.

⁶⁹² TREJO VARGAS, Pedro. Comercio Exterior sin barreras: todo lo que usted necesita saber en materia aduanera y de comercio exterior. UNAM, México, 2001, p. 127.

Por lo que se refiere al contenido del Tratado, se puede decir que, de forma general, los sectores que reagrupa son: los aspectos generales que incluyen las disposiciones generales y las definiciones, el comercio de bienes, el de servicios y las barreras técnicas al comercio. Las compras del sector público, la inversión, la propiedad intelectual también son contempladas, y por último, las disposiciones administrativas, la solución de controversias y otras disposiciones⁶⁹³.

Este Acuerdo puede considerarse como el más completo que se ha negociado en América Latina, ya que no solamente regula el comercio de mercancías, sino también la propiedad intelectual, los servicios y la inversión⁶⁹⁴.

Respecto a las reglas de origen, en este Tratado se establece que para que un producto pueda ser considerado que cumple la regla de origen, el valor del contenido regional del bien no debe ser inferior al 50 %, cuando se utilice el método de valor de transacción, al de 41, 66 % cuando se use el método de costo neto, siempre y cuando se cumplan las disposiciones aplicables del capítulo de las Reglas de Origen del Tratado.

El Tratado incluye capítulos semejantes a los cubiertos en el TLCAN, incluyendo acceso a mercados, normas técnicas, medidas fitosanitarias y zoonosanitarias, prácticas desleales, compras gubernamentales, inversión, servicios, derechos de autor y solución de controversias⁶⁹⁵.

El arancel máximo que se contempla es del 9 % para México y el 20 % para Costa Rica, a excepción del calzado, en donde el arancel aceptado es del 35 % para producto importado mexicano en Costa Rica. Los aranceles para bienes industriales se eliminan, a más tardar, en enero del 2004⁶⁹⁶.

A partir de enero de 1995, el 70 % de las exportaciones de México a Costa Rica no pagan arancel alguno, incluyendo productos como electrodomésticos, computadoras,

⁶⁹³ Véase COMERCIO EXTERIOR. Sección Nacional. “México y Costa Rica: los nuevos senderos de la integración”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1994, número 11, pp. 953-956.

⁶⁹⁴ MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Editorial trillas, México, 1998, p. 66.

⁶⁹⁵ Véase GUERRA BORGES, Alfredo. “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, México, febrero de 1996, número 2, pp. 162.

⁶⁹⁶ Véase Sección Nacional. “México y Costa Rica: los nuevos senderos de la integración”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1994, pp. 550-556.

radios, videocassetas, vidrio plano, tractores, equipo médico, vajillas, productos químicos, productos fotográficos y otros. A partir del año 1999, quedarían liberadas un 20% de las fracciones negociadas, que incluyen automóviles, autopartes, televisores, cemento, medicina, papel y cartón, etcétera⁶⁹⁷.

Se dice que la situación creada por el Mercado Común Centroamericano a través el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México es más despejada, pues la parte costarricense no hizo reserva alguna de sus compromisos en el Mercado Común. En virtud del programa de desgravación, Costa Rica otorgó a México reducciones arancelarias que fracturaban el arancel externo común. El deterioro también se manifestó en la Preferencia Arancelaria Centroamericana, norma vigente en el Mercomún, según la cual los países del área se otorgan entre sí un trato más favorable que el dado a terceros países, Costa Rica dejó de tener en cuenta esa preferencia no sólo en el programa de desgravación, sino también al ceder trato nacional a los bienes que importaría de México de conformidad con el capítulo III del Tratado⁶⁹⁸.

Por otra parte, Costa Rica concedió a los servicios y a los prestadores de servicios mexicanos un trato nacional que no otorga a los prestadores centroamericanos, lo que los coloca en desventaja. De igual manera, Costa Rica no concedió a las inversiones y a los inversionistas centroamericanos el trato nacional y el de nación más favorecida que, en cambio, otorgó a México. Por último, las normas de origen del Tratado pueden tener efectos en el comercio intracentroamericano de las materias primas que hasta ese entonces habían utilizado los productores costarricenses y que, en virtud de dichas normas, podían ser desplazadas por materias primas mexicanas⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS, por medio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) “Relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio”, Distr. Limitada. LC/MEX/L.262, 13 de marzo de 1995, pp. 67-86.

⁶⁹⁸ COMERCIO EXTERIOR, Sección Nacional. “México y Costa Rica: los nuevos senderos de la integración”, *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1994, número 11, p. 952.

⁶⁹⁹ GUERRA BORGES, Alfredo. “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, México, febrero de 1996, número 2, p. 162.

El mercado de Costa Rica representa un mercado de productos importados de 3000 millones de dólares y casi 6000 millones de dólares de servicios de todo tipo⁷⁰⁰.

En 2001, el comercio bilateral sumó 566 millones de dólares, un 243% más que el registrado en 1994 las exportaciones mexicanas a Costa Rica sumaron 382 millones de dólares y las importaciones mexicanas procedentes de Costa Rica fueron 184 millones de dólares⁷⁰¹.

6.- El Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

El Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua fue firmado en la ciudad de Managua, el 18 de diciembre de 1997, por los presidentes Ernesto Zedillo y Arnaldo Alemán. El Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores de México, el 30 de abril de 1998⁷⁰². El Canje de Notas diplomáticas, previsto en el artículo 22-03 del Tratado, se efectuó en la ciudad de Managua, el 5 y 25 de junio de 1998⁷⁰³, y la entrada en vigor del Acuerdo sería el 1 de julio de 1998, una vez realizadas las notificaciones exigidas por el mismo Tratado.

El Acuerdo se encuentra estructurado en 10 partes, que contemplan 22 capítulos con 22 artículos. Estos artículos, como en los anteriores acuerdos, están desarrollados en numerales como 1-01, 1-02, 1-03; 2-01, 2-02, etcétera, y así hasta 10 ó más fracciones. Por lo que se refiere al contenido del Acuerdo, tenemos que: la primera parte se refiere a los aspectos generales, la segunda al comercio de bienes, y la siguiente, al comercio de servicios. Las barreras técnicas al comercio se encuentran en la cuarta parte, la quinta se refiere a las compras del sector público, la sexta a la inversión, la séptima a propiedad intelectual, la octava a disposiciones administrativas, la novena a la solución de

⁷⁰⁰ MARCUÉ, Felipe. Tácticas para la negociación Internacional: Las diferencias culturales. Trillas, México, 1998, p. 67.

⁷⁰¹ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO. U.N. Statistics División, “COMETRADE, DATABASE” y Gobierno de Costa Rica utilizando los datos del país importador.

⁷⁰² Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo del mismo año.

⁷⁰³ El presente Decreto fue promulgado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 29 de junio de 1998, por el presidente Ernesto Zedillo, con la firma de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green.

Véase El Diario Oficial de la Federación del miércoles 1 de julio de 1998 (Segunda Sección).

controversias y la décima a otras disposiciones. Se puede constatar que cada parte se descompone en varios sectores y que cada sector tiene sus anexos y sus apéndices. También cuenta con sus listas por parte de cada Estado, en las que se contienen los productos incluidos, las excepciones, los porcentajes de los aranceles eliminados y los establecidos, etcétera.

Como se ha dicho, en diciembre de 1997 se firmó el Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua. Este tratado entró en vigor el primero de julio de 1998 y es el segundo tratado de libre comercio de México con un país de Centroamérica. A partir de esa fecha, el 45% de las exportaciones de México a Nicaragua quedaron libres de aranceles, y el 77% de las exportaciones nicaragüenses a México fueron liberadas de inmediato.

En 2001, el comercio bilateral rebasó los 167 millones de dólares, 77% más que en 1997. Las ventas de productos mexicanos a Nicaragua sumaron 136,7 millones de dólares, y las compras mexicanas de productos nicaragüenses fueron de 31 millones de dólares⁷⁰⁴.

En suma, este intercambio es más bien, modesto en razón de la envergadura del socio y de su desarrollo económico. A pesar de ello, es una lástima que México no atienda a estas pequeñas zonas, ya que, al sumarlas todas, resultarían sumamente provechosas para el desarrollo económico-comercial de México y de la región centroamericana⁷⁰⁵.

7.- El Tratado de Libre Comercio México-Israel

El Tratado de Libre Comercio entre México e Israel fue firmado en la Ciudad de México, el 10 de abril de 2000 (día 5 del mes nisan del año 5760 del calendario hebreo), por el Secretario de Comercio, Herminio Blanco, que, debidamente autorizado para tal

⁷⁰⁴ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO. U.N. Statistics División, “COMETRADE, DATABASE” y Gobierno de Nicaragua utilizando los datos del país importador.

⁷⁰⁵ Véase HERRERA ZÚÑIGA, René. “Centroamérica: la integración interrumpida”, en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 124-148.

efecto firmó, *ad referendum*⁷⁰⁶ el Tratado con el Embajador de Israel, Moshe Melamed⁷⁰⁷. El Tratado fue aprobado por el Senado mexicano el 28 de abril de 2000. El Canje de Notas diplomáticas previsto en el artículo 12-03 del Tratado se llevó a cabo en la Ciudad de México y en Jerusalén, el 31 de mayo de 2000⁷⁰⁸.

Por lo que se refiere al contenido del Tratado, comienza dando unas definiciones generales, o sea, lo que debe entenderse por acuerdo sobre la OMC, arancel aduanero, bien originario, GATT de 1994, medida, sistema armonizado, etcétera. En relación con las materias incluidas en el Acuerdo, se encuentran las siguientes: capítulo I: disposiciones generales, capítulo II: comercio de bienes, capítulo III: reglas de origen, capítulo IV: procedimientos aduaneros, capítulo V: medidas de emergencia, capítulo VI: compras del sector público, capítulo VII: derechos y obligaciones de la OMC, capítulo VIII: políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del estado, capítulo IX: publicación, notificación y administración de leyes, capítulo X: disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, capítulo XI: excepciones y el capítulo XII: disposiciones finales.

Todo este entramado se encuentra distribuido en 12 artículos con sus respectivas fracciones, sus anexos y las listas que presentó cada parte. Alguna novedad que presenta

⁷⁰⁶ La firma *ad referendum* es la firma sujeta a confirmación. Suelen emplearse cuando el representante carece de poder suficiente para firmar o de la autorización requerida para ello. La firma *ad referendum* expresa, cuando menos, la intención de consentir, de prestar el consentimiento más adelante al tratado, hasta llegar a hablarse de una obligación incoada.

Remiro Brotóns señala que los negociadores disfrutaban de absoluta libertad para elegir los procedimientos de autenticación del texto de un tratado (artículo 10.1 de la Convención de Viena), y lo normal es que éste incluya una cláusula al respecto. La Convención de Viena (art. 10.2) enumera las tres formas más frecuentes (*firma, firma ad referendum y rúbrica*, bien del texto del tratado, bien del Acta Final de la Conferencia en la que se consigne el texto), disponiendo de su funcionamiento residual alternativo al gusto de cada negociador. (REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, pp. 205-206.)

⁷⁰⁷ Los representantes de los Estados suelen ser para todos los actos relativos a la formación o celebración de un tratado, el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. Éstos son también los que autorizan los plenos poderes de los demás representantes. Para la negociación y adopción del texto de un tratado, los Jefes de Misión Diplomática y de Misiones Especiales y los representantes acreditados ante Conferencias y Organizaciones Internacionales (REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, p. 203.)

⁷⁰⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de junio del mismo año.

El Decreto fue publicado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 12 de junio de 2000 por Ernesto Zedillo, con la rúbrica de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green. Véase El Diario Oficial de la Federación del miércoles 28 de junio de 2000 (Primera Sección).

este acuerdo es la relacionada con el capítulo VII, que se refiere a los derechos y obligaciones de la OMC, que cada Parte tiene por ser miembro de dicha Organización Internacional y a las contenidas en el capítulo IX que trata sobre la publicación, notificación y administración de leyes. Por lo demás, todo es similar a los otros acuerdos, con la variante de que el texto está redactado en tres idiomas: español, inglés y hebreo.

En abril de 1998, se iniciaron las negociaciones comerciales entre México e Israel tendientes a la firma de un tratado de libre comercio entre ambos países. Según el Gobierno mexicano, para los productores y exportadores mexicanos, Israel representa un “mercado potencial” con importaciones anuales superiores a 30 mil millones de dólares. Israel cuenta con una población de poco más de 6 millones de habitantes, con un ingreso per capita anual de 16,4 mil dólares. En 1999, el comercio México-Israel ascendió a 211 millones de dólares. A pesar de que éste sólo representa el 1% del comercio total de México, creció más del 268% respecto a 1994. Las exportaciones sumaron 38 millones de dólares y las importaciones 173 millones de dólares; el 108% y el 103% más que en 1995, respectivamente⁷⁰⁹. Para hacernos una idea de la importancia económico-comercial que representa el acuerdo con Israel, se podría comparar con el comercio que encierra el acuerdo con Nicaragua, lo cual quiere decir que el comercio entre México e Israel es meramente simbólico, aunque se trate de afirmar lo contrario.

Durante el primer semestre de 2000, el comercio México-Israel sumó casi 172,7 millones de dólares, un 360.5% más que el monto registrado en el mismo periodo de 1994. México exportó a Israel 43,4 millones de dólares e importó productos israelíes con un valor de 15,7 millones de dólares.

En total, se llevaron a cabo diez reuniones de negociación y el 6 de marzo de 2000, los representantes del gobierno de ambos países firmaron el acuerdo. Los temas incluidos en el tratado fueron: inversión, compras gubernamentales, reglas de origen, acceso a mercado, normas, solución de controversias, salvaguardas y competencia. La complementariedad en el comercio de los dos países (más que ésta, fue el factor político) y el hecho de que Israel ya contaba con tratados de libre comercio con la Unión

⁷⁰⁹ MÉXICO, Secretaría de Economía con datos de BANXICO, U.N. Statistics División, “COMETRADE, DATABASE” y Gobierno de Israel utilizando los datos del país importador.

Europea, Estados Unidos y Canadá, los principales socios comerciales de México, fueron factores importantes para que se negociara con ese país.

Se pensaba que un TLC México-Israel eliminaría la desventaja que México tenía en la relación con sus socios del TLCAN, brindaría la oportunidad de realizar alianzas estratégicas, facilitaría la transferencia de tecnología y promovería mayores flujos de comercio e inversión con ese país y con otros socios comerciales comunes, pero poco de eso ha sucedido. El Tratado de Libre Comercio México-Israel entró en vigor el 1 de julio de 2000.

8.- El Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA)

El Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio fue firmado en la Ciudad de México, el 27 de noviembre de 2000, por el representante de México (dicha firma se hizo *ad referendum*) y por el de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, a los que se les conoce colectivamente como “los Estados de la AELC o EFTA” por sus siglas en inglés. El Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores de México, el 30 de abril de 2001⁷¹⁰. Los instrumentos de ratificación de México, Suiza y Noruega, fueron depositados durante el mes de junio de 2001, ante el Depositario del Tratado (Noruega) conforme lo señala el artículo 84 del propio Tratado, ya que es una condición *sine qua non* para la vigencia del tratado, que tendría lugar el 1 de julio de 2001⁷¹¹. El decreto por el que se dio a conocer el Acuerdo a la población mexicana se

⁷¹⁰ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio del mismo año

⁷¹¹ Respecto a cómo operaría la entrada en vigor del Tratado en relación con los instrumentos de ratificación, los artículos transitorios segundo y tercero disponen lo siguiente: (1º) El Tratado entrará en vigor el 1 de julio de 2001, respecto a aquellos Estados signatarios que, para esa fecha, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, en el Depositario del Tratado, y en los que se certifique que las formalidades jurídicas necesarias han concluido, conforme lo establece el artículo 84 del mismo Tratado. (2º) En relación con el Estado Signatario que deposite su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, después del 1o. julio de 2001, el Tratado entrará en vigor para ese Estado Signatario, el primer día del tercer mes siguiente al depósito, conforme al artículo 84 del propio Tratado. Si las disposiciones constitucionales de un Estado Signatario permiten, conforme al artículo 84 del Tratado, que ese Estado aplique el propio Tratado provisionalmente mientras concluye el proceso de ratificación, aceptación o aprobación y depósito, el Tratado entrará en vigor de manera provisional para dicho Estado Signatario, durante un periodo inicial que comenzará el 1o. de julio de 2001, o en la fecha que corresponda. Véase el texto del acuerdo.

realizó siendo presidente Vicente Fox, y Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda⁷¹².

Este Tratado es mucho más parecido, en varios aspectos, al celebrado por México con la Unión Europea, que a los firmados por este país con los países latinoamericanos. Así, por ejemplo, el Preámbulo, aunque contiene las mismas aspiraciones que cualquier tratado de esta especie, hace un especial énfasis en la cooperación trasatlántica, seguridad para las inversiones, creación de nuevas oportunidades de empleo, mejora de las condiciones laborales y los niveles de vida, y protección del medio ambiente y desarrollo sustentable. Otro aspecto destacable es que la numeración del articulado es muy sencilla (1, 2, 3, 4, etcétera; sin fracciones), del tipo tradicionalmente utilizado en los tratados europeos, a diferencia de la nomenclatura norteamericana (fraccionada o con subapartados), tan arraigada en todos los acuerdos celebrados en Latinoamérica.

Por lo que respecta al contenido, el Tratado contiene 85 artículos, distribuidos en 9 capítulos y no contiene la división de las partes. Los sectores considerados son los generalmente incluidos, como las disposiciones generales, comercio de bienes, servicios de inversión (servicios), competencia, compras del sector público, propiedad intelectual, disposiciones institucionales, solución de controversias y las disposiciones finales. Además, cuenta con anexos, como el Entendimiento relacionado con el Tratado entre México y la AELC, relativo a la propiedad intelectual, contemplada en el artículo 69, y una Acta Final relacionada con el Tratado de Libre Comercio entre México y la AELC, entre otros, además de las listas presentadas por cada Parte.

En general, existe una mayor similitud entre aquellos tratados celebrados con países de la región, que los celebrados con países extra-regionales, incluido el acuerdo con EE.UU. En este sentido, el TLCAN marca el patrón que es emulado por la mayor parte de los acuerdos de países latinoamericanos con México. El parecido no se da sólo en las aspiraciones generales concentradas en sus preámbulos o en los objetivos

⁷¹² El tratado fue firmado por representantes, debidamente autorizados, de la República de Islandia, los Estados Unidos Mexicanos, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 27 de noviembre del 2000, en dos ejemplares originales en los idiomas español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos. El acuerdo dispone que, en caso de un conflicto, prevalecerá la versión en inglés. Un original de cada idioma fue depositado en el Gobierno de Noruega. Diario Oficial de la Federación del viernes 29 de junio de 2001 (Segunda Sección).

generales (establecimiento de la zona de libre comercio) y particulares (liberalización comercial y todas las medidas para habilitar esa liberalización), sino también en las materias incluidas que, por lo general, son el comercio de bienes y de servicios, la protección de la propiedad intelectual, las disposiciones institucionales y las dedicadas a la solución de controversias.

Según las características de cada Parte, su especialización y nivel de desarrollo, se destacan ciertos sectores. Así, por ejemplo, el Acuerdo con Colombia y Venezuela resalta productos tecnológicos, petróleo y algunos productos agrícolas. En cambio, en el Acuerdo con Nicaragua enfatiza los productos agrícolas, o con Bolivia, los productos ganaderos.

Por lo que se refiere a la estructura, normalmente es la misma en casi todos los acuerdos, con los mismos sectores incluidos y la distribución y ordenación de las partes, capítulos y artículos. Los únicos tratados que se diferencian al respecto son el celebrado con la AELC y con la Unión Europea, como lo apuntamos anteriormente, aunque, por lo demás, todo es muy similar.

Con este Tratado, México tendría un acceso preferencial al Espacio Económico Europeo⁷¹³ y Suiza, cubriendo prácticamente toda Europa Occidental, con lo que se diversificarían los mercados de destino y la composición de las exportaciones mexicanas. Los productos mexicanos ingresarían de manera preferencial a un mercado de otros casi doce millones de personas (11,81), además de los 860 millones actualmente cubiertos por sus TLCs. También se estimulará la IED de los países de la AELC en México que, en 1998, fue su décimo destino de inversión con 455 Mdd.

En 1999, el PIB de la AELC ascendió a 419 mil millones de dólares (Mmd) y su ingreso *per capita* promedió a 35.000 mil millones de dólares. En 1999, su comercio total fue de 240 Mmd, de los cuales 116 Mmd fueron de importaciones. El comercio México-AELC fue de 1,2 Mmd en ese mismo año⁷¹⁴.

⁷¹³ El Espacio Económico Europeo (EEE) está integrado por los 15 Estados Miembros de la UE, más Islandia, Liechtenstein y Noruega.

⁷¹⁴ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO y de los gobiernos de los países integrantes de la EFTA, 2000, utilizando los datos del país importador.

A.- Cronología y racionalidad del Tratado

La negociación se llevó a cabo después de tres años de consultas y a lo largo de cuatro rondas de negociaciones, que dieron comienzo en julio de 2000. Éstas se organizaron en cuatro Grupos Técnicos: comercio de bienes; servicios e inversión; aspectos legales e institucionales y otros temas. La base de negociación de este nuevo acuerdo fue el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y la Unión Europea (TLCUEM), en vigor desde el 1 de julio de 1999. Esta base facilitó, de manera importante, la negociación y el proceso de consulta con el sector privado mexicano. La cuarta y última ronda tuvo lugar del 30 de octubre al 3 de noviembre en Ginebra. Se tenía previsto que este Tratado entrara en vigor el 1 de julio del 2001. Los resultados más importantes de la negociación son los siguientes:

B.- Resultados de la negociación

Acceso a mercados: El Tratado establecería una liberalización gradual y recíproca de los mercados de ambas Partes, reconociendo el diferente nivel de desarrollo de México frente a la AELC, al establecer una apertura de productos favorable para México.

Productos industriales: Por parte de México, se obtendría la apertura total para el 100% de las exportaciones mexicanas de productos industriales hacia la AELC, a partir de la entrada en vigor del Tratado. México, por su parte, proporcionaría a los países de la AELC el mismo tratamiento que el otorgado a los Estados miembros de la UE en materia de productos industriales, es decir, una desgravación gradual de los aranceles entre la entrada en vigor del TLC y 2007.

Productos agrícolas: Se negociaron tres acuerdos bilaterales para el sector agrícola (con Islandia, Noruega y Suiza-Liechtenstein), por lo que el acceso y las reglas de origen acordadas serían diferentes para cada caso. El acceso que México otorga a los países de la AELC mantendría la protección para sectores sensibles en el país, como por ejemplo: cereales, productos cárnicos, productos lácteos y azúcar (excluidos dulces y chocolates). Por su parte, México obtendría un acceso preferencial para una gran

variedad de productos que son de su interés exportador; por ejemplo: plátano, jugo de naranja, jugos de otros cítricos y frutas tropicales, uva de mesa, miel para uso industrial, café verde, cerveza y tequila, así como una preferencia importante para el azúcar.

Productos pesqueros: Los aranceles a los productos pesqueros originarios de México serían eliminados de forma inmediata. Los aranceles aduaneros a los productos pesqueros originarios de los países miembros de AELC serían eliminados de acuerdo con un calendario de desgravación, similar al negociado con la Unión Europea. Incluye categorías que van desde la liberalización inmediata, hasta la apertura en diez años. El atún y sardina quedaron excluidos.

Reglas de origen: México y los países de la AELC establecerían reglas de origen, procesos de verificación y certificación similares a los acordados en el TLCUEM. Se lograron reglas de origen flexibles para ciertos sectores, entre los que sobresalen el químico, automotor, eléctrico y electrónico. Con las reglas acordadas, los productores mexicanos lograrán un acceso efectivo al mercado de la AELC.

Antidumping y subsidios: Las Partes mantendrían sus derechos y obligaciones para aplicar su legislación *antidumping* y antisubvenciones, conforme a lo dispuesto en la OMC. A fin de promover soluciones constructivas en la materia, acordaron establecer un breve período de consultas de carácter gubernamental una vez que se presente la denuncia correspondiente y antes de que se dé inicio, de manera formal, a la investigación.

Competencia: El capítulo establecería el compromiso de las Partes para aplicar sus respectivas legislaciones de libre competencia a fin de proscribir conductas contrarias a la misma. Contiene disposiciones generales en materia de cooperación y un mecanismo de consultas entre las autoridades competentes de las Partes. Así mismo, se considera el intercambio de información con relación a sus políticas y actos de aplicación en sus respectivas legislaciones.

Compras del sector público: El capítulo tiene como base esencial los principios y la estructura del TLCUEM. La estructura básica del texto se fundamenta en principios tales como el trato nacional, la denegación de beneficios y la impugnación. En lo relativo a procedimientos de compra y rectificaciones o modificaciones a las listas de entidades cubiertas por este capítulo, México y los miembros de la AELC aplicarían los

procedimientos establecidos en el TLCAN y el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC (GPA), respectivamente. En lo referente a la cobertura, comprendería al gobierno central o federal y empresas gubernamentales. En el caso de México, se incorporaron las mismas entidades compradoras que en el TCLUEM, y la AELC incorporó aquéllas bajo el GPA. México mantendría sus reservas transitorias para las compras efectuadas por PEMEX, CFE, construcción del sector no energético y medicamentos no patentados, así como las reservas permanentes que se establecieron en el TLCUEM.

Servicios: El capítulo contiene reglas y disciplinas apegadas a las disposiciones del artículo V del GATS. Al igual que el TLCUEM, este capítulo cubre las disposiciones en materia de inversión en servicios. Se adoptaría el compromiso de que, a la entrada en vigor del Tratado, las Partes no establecieran nuevas medidas discriminatorias⁷¹⁵. En los mismos términos que con la UE, al tercer año de la entrada en vigor del acuerdo se establecería la lista de reservas que reflejaría el nivel de apertura otorgado entre las Partes, y se buscaría eliminar las barreras relativas al comercio de servicios, de conformidad con los procedimientos legales aplicables en cada Parte. En servicios financieros, se otorgaría a los países de la AELC el mismo tratamiento respecto al establecimiento de instituciones financieras que el otorgado a los países de la Unión Europea.

Inversión: Las Partes adoptarían una definición de inversión acotada a la inversión extranjera directa y asumirían la obligación de garantizar la libre transferencia de los pagos relacionados con la inversión. Así mismo, ratificarían sus compromisos internacionales en materia de inversión. Se establecería una cláusula de revisión del marco legal aplicable y del clima de inversión dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del Tratado.

Propiedad intelectual: En este capítulo, se reafirmarían las obligaciones de las Partes establecidas en diversas convenciones y tratados internacionales, de conformidad a sus respectivas legislaciones vigentes en materia de propiedad intelectual. Las partes acordaron dar protección efectiva a los derechos de autor, incluidos los programas de cómputo, las compilaciones de datos, las marcas, las indicaciones geográficas, los diseños industriales, las patentes, las variedades de vegetales, los esquemas de circuitos

⁷¹⁵ Este tipo de disposición se conoce doctrinalmente como cláusula de *standstill* o de *statu quo*.

integrados. Así mismo, se establecería un mecanismo de consultas sobre asuntos relativos a la propiedad intelectual.

Solución de controversias: Se acordó un mecanismo de consulta y solución de controversias con procedimientos claros y expeditos (conciliación y panel arbitral). Se daría prioridad a la conciliación como forma de resolver controversias. En caso de acudir al procedimiento arbitral, el panel emitiría informes y decisiones sobre la controversia. México, como en otros tratados, preservaría su derecho de apelar al mecanismo previsto en la OMC⁷¹⁶.

9.- El Tratado de Libre Comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras (“Triángulo del Norte”)

El Tratado de Libre Comercio entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras fue firmado en la Ciudad de México, el 29 de junio de 2000 por los presidentes Ernesto Zedillo, Francisco Guillermo Flores, Alfonso Portillo y William Nadal. Conviene señalar que, aunque el Acuerdo fue negociado y en su caso firmado por Ernesto Zedillo, el mismo sería firmado por el nuevo presidente Vicente Fox (firma *ad referendum*), en la Ciudad de México⁷¹⁷. El Tratado fue aprobado por el Senado mexicano, el 14 de diciembre de 2000⁷¹⁸.

⁷¹⁶ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO y de los gobiernos de los países integrantes de la EFTA, 2000, utilizando los datos del país importador

⁷¹⁷ MÉXICO, Diario Oficial de la Federación del miércoles 14 de marzo de 2001 (Primera Sección).

⁷¹⁸ Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tenían un Acuerdo de Integración (en octubre de 1993, Guatemala suscribe el protocolo para adherirse). México firmó un Acuerdo de Libre Comercio con estos países, pero no con todos en su conjunto, sino por separado, como por ejemplo con Nicaragua, con Costa Rica y otro con el resto. DOCUMENTO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS, por medio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio”, Distr. Limitada. LC/MEX/L.262, 13 de marzo de 1995, pp. 67-86.

El Tratado entraría en vigor, en el territorio de cada una de las Partes del Tratado, 30 días después de que hubieran intercambiado sus instrumentos de ratificación que certificarían que las formalidades jurídicas necesarias habían concluido, conforme lo establece el artículo 21-01 del propio Tratado. Por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicaría en el Diario Oficial de la Federación la fecha de entrada en vigor del Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Fue promulgado el presente Decreto en la Ciudad de México, DF, el 5 de marzo de 2001, por Vicente Fox, con la firma del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

Véase El Diario Oficial de la Federación del miércoles 14 de marzo de 2001 (Primera Sección).

Por lo que se refiere a su estructura, el Tratado cuenta con 21 capítulos, todos ellos integrados en 21 artículos, que a su vez se descomponen en fracciones, como en los anteriores ejemplos. En este tratado no se establecen partes como en la mayoría de los anteriores, y también cuenta con una serie de anexos y las listas por cada parte.

Los países del Triángulo del Norte se han convertido en el principal mercado de México en América Latina. En 1999, Los países que conforman el Triángulo del Norte importaron 943,7 mdd, el 20% de las exportaciones mexicanas a la región latinoamericana (4,700 mdd). Las exportaciones de productos mexicanos a estos países representaron el 8 por ciento (850 mdd) del total importado por el Triángulo del Norte (9,500 mdd). Las ventas de México a esta región se comparan con la suma de las exportaciones de productos mexicanos a Brasil, Argentina y Chile. El monto registrado por las exportaciones no petroleras mexicanas al Triángulo del Norte (940 mdd) fue 8 veces mayor que las importaciones provenientes de estos países y un 160% superior al monto registrado en 1993.

A.- Racionalidad del Tratado

Por lo que se refiere a su estructura, el Tratado cuenta con 21 capítulos, todos ellos integrados en 21 artículos, que a su vez se descomponen en fracciones, como en los anteriores ejemplos. En este Tratado no se establecen partes como en la mayoría de los anteriores, y también cuenta con una serie de anexos y las listas por cada Parte.

Los países del Triángulo Norte se han convertido en el principal mercado de México en América Latina. En 1999: Los países que conforman el Triángulo del Norte importaron 943.7 Mdd, 20% de las exportaciones mexicanas a la región latinoamericana (4,700 Mdd). Las exportaciones de productos mexicanos a estos países representaron el 8% (850 Mdd) del total importado por el Triángulo del Norte (9,500 Mdd). Las ventas de México a esta región se comparan con la suma de las exportaciones de productos mexicanos a Brasil, Argentina y Chile. El monto registrado por las exportaciones no petroleras mexicanas al Triángulo Norte (940 Mdd) fue 8 veces mayor a las importaciones provenientes de estos países y 160% superior al monto registrado en 1993.

El Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo del Norte es un instrumento que otorga transparencia y certidumbre a los agentes económicos de los cuatro países. El Tratado contempla compromisos en materia de desgravación arancelaria, reglas de origen, disciplinas en materias de normas técnicas, fito y zoosanitarias, prácticas desleales de comercio, servicios, propiedad intelectual, inversión, servicios y solución de controversias, que permitirán desarrollar mayores corrientes de comercio y flujos de inversión entre las Partes. Asimismo, este Tratado de libre comercio constituye una de las etapas fundamentales en el cumplimiento de los mandatos emanados del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, ya que, junto con los Tratados suscritos con Costa Rica y Nicaragua, permitirán avanzar en el fortalecimiento de la integración, mediante la constitución de una Zona de Libre Comercio entre México y Centroamérica.

B.- Resultados de la negociación

El Tratado establece la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre las Partes. Debido al gran desequilibrio comercial a favor de México, la apertura mexicana será asimétrica tanto en las tasas base, como en los plazos de desgravación, para que el sector productivo del Triángulo del Norte tenga la posibilidad de ajustarse a la apertura. Más de la mitad de las exportaciones de México al Triángulo Norte quedarían libres de arancel a la entrada en vigor del Tratado, y hay diversos plazos para la desgravación del resto de las exportaciones mexicanas, que van de 3 a 11 años:

Productos industriales: Alrededor del 65% de las exportaciones de México al Triángulo del Norte quedarán libres de arancel de inmediato o en un plazo máximo de 4 años. Por su parte, México desgravará el 80% de las exportaciones del Triángulo del Norte a México. En el sector industrial, el Triángulo del Norte otorgó a México acceso inmediato en productos de interés para México, como es el caso de productos químicos, autopartes, vehículos pesados y ciertas herramientas.

Productos agropecuarios: Los productos sensibles para el sudeste de México, como azúcar, café y plátano, quedaron excluidos de la negociación. El 30% de las exportaciones mexicanas quedarán libres de arancel a la entrada en vigor del Tratado de libre comercio; poco más del 12% a mediano plazo, y el 41%, a largo plazo. Se esta-

bleció una salvaguarda especial para algunos productos agropecuarios sensibles, la cual impedirá que se afecte la producción nacional con importaciones repentinas. El Tratado otorga reconocimiento al tequila y al mezcal como productos distintivos de México. Asimismo, la aplicación de principios y reglas transparentes en medidas sanitarias y fitosanitarias facilitará el comercio agropecuario con los países del Triángulo del Norte⁷¹⁹.

El 11 de mayo de 2000 concluyó la negociación del TLC entre México y el grupo formado por El Salvador, Guatemala y Honduras. Los representantes de las cuatro naciones se reunieron el 29 de mayo en la Ciudad de México para firmar el tratado. El TLC entre México y el Triángulo del Norte entró en vigor el 15 de marzo del 2001⁷²⁰.

III.- Acuerdos de libre comercio celebrados por México con elementos comunes

En este apartado, trataremos de realizar el estudio de algunos aspectos que son comunes y diferenciadores entre estos acuerdos de libre comercio. Una primera característica que se consagra en la mayor parte de los acuerdos son los objetivos consagrados en ellos, la cláusula de adhesión o acceso, las instituciones administrativas, la solución de controversias y otros aspectos interesantes a los que prestaremos especial atención. Queremos dejar constancia de que nuestro propósito no es un estudio detallado del contenido de todos y cada uno de los acuerdos, sino de aquellos elementos que son constantes en ellos, que para nosotros representan un interés especial.

1.- Objetivos Comunes

Uno de los primeros aspectos comunes que se pueden destacar en estos acuerdos son los objetivos que se propone alcanzar cada uno de ellos. Conviene señalar al

⁷¹⁹ MÉXICO. Secretaría de Economía con datos de BANXICO, 2000.

⁷²⁰ Para la política comercial de México hacia Centroamérica, véase HERRERA ZÚÑIGA, René. “Centroamérica: la integración interrumpida” en VEGA CÁNOVAS, Gustavo (coord.). Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Colegio de México, 1993, pp. 124-148.

respecto que, de forma general, existen dos clases de objetivos: los generales y los específicos.

Objetivos Generales. Normalmente, los objetivos generales se encuentran en el Preámbulo de cada acuerdo⁷²¹. Éstos adquieren su forma en los considerando que encarnan las grandes aspiraciones del acuerdo. Según ACOSTA ESTÉVEZ, las motivaciones humanitarias, políticas y económicas aparecen inscritas en el Preámbulo (...), constituyendo el sustrato ideológico de la Organización. (...), siendo sus elementos fundamentales el respeto de los derechos humanos, un nivel de vida digno, condiciones de trabajo humanas y oportunidades de empleo y seguridad económica⁷²². También se pueden localizar en la Primera Parte de cada acuerdo, en los Aspectos Generales, normalmente el capítulo 1, en el que se dispone como objetivo general el establecimiento de una zona de libre comercio, normalmente de conformidad con cuatro reglamentaciones⁷²³:

- Con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT, otros Acuerdos señalan específicamente al GATT de 1994. Por último, algunos tratados señalan a la OMC del cual son miembros las Partes Contratantes,

⁷²¹ El preámbulo dice entre otras cosas: estrechar los lazos especiales de amistad, solidaridad y cooperación entre sus pueblos; fortalecer el proceso de integración de América latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el tratado de Montevideo de 1980; alcanzar un mejor equilibrio en las relaciones comerciales entre sus países; contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a la ampliación de la cooperación internacional; crear un mercado más extenso y seguro para los bienes producidos y los servicios suministrados en sus territorios; reducir las distorsiones en su comercio recíproco; establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial; asegurar un marco comercial previsible para la planificación de las actividades productivas y la inversión; desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del acuerdo de Marrakech por el que se establece la organización mundial del comercio y del tratado de Montevideo 1980, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de integración y cooperación; fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales; alentar la innovación y la creatividad mediante la protección de los derechos de propiedad intelectual; crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente; promover el desarrollo sostenible; preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público; fomentar la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular del sector privado, en los esfuerzos orientados a profundizar las relaciones económicas entre las Partes y a desarrollar y potenciar al máximo las posibilidades de su presencia conjunta en los mercados internacionales; y propender a la integración hemisférica. Véase el texto del tratado con Chile en el Diario Oficial de la Federación (segunda Sección), Miércoles 28 de julio de 1999.

⁷²² ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 39.

⁷²³ Art. 1-01 y 1-02: Acuerdo Chile-México, Art. 1-01: Acuerdo G-3, Art. 1-01: Acuerdo México-Bolivia, Art. 1-01: Acuerdo con Costa Rica, Art. 1-01: Acuerdo con Nicaragua, Art. 1-02: Acuerdo con Israel y Art. 1-01: Acuerdo con el Triángulo del Norte.

- Con el artículo V del GATS. Dicho Acuerdo forma parte de los acuerdos que gestiona la OMC.
- Con el Tratado de Montevideo de 1980. Algunos Acuerdos ponen de manifiesto la concordancia, y por lo tanto, la membresía en este tratado. Éste es el caso de los países latinoamericanos.
- Con la Resolución 2 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes de (ese Tratado) cada Acuerdo (con el G-3, con Bolivia etc.)

En el caso del Acuerdo concluido con la EFTA, este objetivo general lo dispone el artículo 1 y en él se dice que los Estados de la AELC y México establecen un Área de Libre Comercio de conformidad con las disposiciones de este Tratado. Lo único que cambia es la palabra área por zona.

Objetivos Específicos. En relación a los objetivos específicos, la mayoría de los Acuerdos ponen el acento en general en cinco apartados:

- Primero, el comercio de bienes desglosado en los siguientes aspectos: estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes, y eliminar las barreras al comercio.
- Segundo, facilitar la circulación de bienes y servicios, promover las condiciones de competencia leal y aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en la zona de libre comercio.
- Tercero, proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en la zona de libre comercio,
- Cuarto, establecer lineamientos para la cooperación entre las Partes, así como en el ámbito regional y multilateral, encaminados a ampliar y mejorar los beneficios de cada tratado.
- Quinto, crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de los Tratados, para su administración conjunta y para la solución de controversias⁷²⁴.

⁷²⁴ Véase el Art. 1-02: Acuerdo con Chile.

Algunos Acuerdos señalan el propiciar las relaciones equitativas entre las Partes, reconociendo los tratamientos diferenciales en razón de las categorías de países establecidas en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (art. 1-01: Acuerdo G-3). Como se puede apreciar, en los acuerdos celebrados entre México y países latinoamericanos se ponen de manifiesto dos condiciones: la primera es la condición que tienen estos países de ser Partes Contratantes en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y los compromisos que de él se derivan para ellas, y la segunda, la condición que tienen estos países como miembros de la ALADI y las obligaciones que esto entraña para dichos países, así como la voluntad de fortalecer dicha Asociación como centro de convergencia de la integración latinoamericana. Es decir, se le da prioridad a la integración latinoamericana. Por último, en algunos Acuerdos se hace referencia a la condición de miembro de algunos de los países socios de México en otros esquemas de integración. Se menciona al respecto la condición que tienen Colombia y Venezuela como países miembros del Acuerdo de Cartagena y los compromisos que de él se derivan para éstos (Acuerdo G-3), lo que sin duda refuerza la idea anteriormente expuesta.

Otro aspecto que se puede destacar en los objetivos consagrados en los Acuerdos concluidos por México es la mención de los principios a través de los que se pretenden conseguir. Conviene señalar que estos principios son la idea central del GATT del 1947 y del GATT de 1994 y son los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia⁷²⁵. (Los acuerdos en los que se menciona de forma expresa esta apreciación son los Acuerdos concluidos con Bolivia: Art. 1-03, Israel: Art. 1-03 y Chile: Art. 1-03).

En el Acuerdo con Israel, se agrega un aspecto novedoso, o por lo menos, diferente al resto de los Acuerdos. La parte 3 del artículo 1-03 dice que cada Parte administrará de manera compatible, imparcial y razonable todas las leyes, reglamentos y resoluciones que afecten cualquier asunto comprendido en este Tratado. En otras palabras, se podría decir que, o existía gran confianza entre las partes para el cumplimiento del acuerdo de forma unilateral, o el mismo carecía de importancia para ambas Partes y se

⁷²⁵ ACOSTA, al referirse a los objetivos específicos de la OIT, señala que existen una serie de principios a través de los cuales se podrán cumplir los primeros. (ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 40.)

trataba de una formalidad o de una cuestión de intereses políticos más que comerciales y económicos.

En relación al Acuerdo concluido con los países de la EFTA, éste es mucho más parecido en varios aspectos al celebrado por México con la Unión Europea que a los firmados por este país con otros Estados. Por ejemplo, el Preámbulo de este Acuerdo, aunque contiene las mismas aspiraciones que cualquier Tratado de esta naturaleza, hace un especial énfasis en algunas cuestiones importantes, como la cooperación entre las Partes Contratantes, lo cual se especifica a través de la cooperación trasatlántica. También se pugna como una cuestión principal por la seguridad para las inversiones. Ésta fue siempre una de las preocupaciones no sólo para estos países, sino, en general, para toda la Europa Comunitaria. Otra cuestión que se pone de manifiesto fue la cuestión social y lo canaliza a través de crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible. Este acuerdo no es el único que prima estas condiciones, pues el concluido con la UE también lo hace.

Por último, la mayoría de los Acuerdos terminan este apartado con el compromiso de que las Partes deben de interpretar y aplicar las disposiciones de cada Acuerdo con dos cuerpos normativos como punto de referencia: por un lado, teniendo en cuenta los objetivos establecidos en el Tratado y regulados por éste y, segundo lugar, todo acuerdo de libre comercio celebrado por las Partes Contratantes deberá hacerse de conformidad con las normas del Derecho Internacional. Algunos cuerpos e instrumentos jurídicos internacionales a tomar en cuenta serían: la convención de Viena del 23 de mayo de 1969, las normas del GATT de 1994 incluido en los acuerdos administrados por la OMC, etc.

2.- Las cláusulas en los Acuerdos de Libre Comercio

La inexistencia de un poder legislativo internacional y el efecto relativo de los tratados imponen la inclusión de cláusulas finales que faciliten la participación en los tratados regionales o multilaterales, sobre todo si versan sobre cuestiones de interés general o aspiran a tener un valor normativo para todos los sujetos de un espacio, universal o regional, contemplado. Entre las medidas tendentes a facilitar la participa-

ción, no sólo en los tratados multilaterales, sino en otros, con independencia del número de partes, se pueden citar: las que pretenden abrir el tratado al mayor número de Estados o incluso a todos ellos, y las que permiten obtener una flexibilización del contenido del tratado para que incluso los más reticentes hagan uso de la invitación a participar, entre las que destacan la posibilidad de formular reservas.

En relación a las primeras, según REMIRO BROTONS, la cuestión de la participación se plantea en términos distintos cuando afecta a tratados multilaterales o de otro tipo restringidos, dada la importancia que para cada uno de los participantes en ellos tiene tanto la identidad de los demás como la fijación del contenido del tratado. De ahí que, en este supuesto, la participación se circunscriba a listados nominativos o a procedimientos de invitación formal adoptados por unanimidad, y que las medidas de flexibilización, en particular las reservas, no se permitan o se sometan a un régimen especial⁷²⁶.

En relación a las medidas orientadas a fomentar la participación de los Estados mediante cláusulas abiertas, la participación universal o regional, sobre bases no discriminatorias, está dentro de la lógica de los tratados multilaterales. Esta universalidad puede conseguirse mediante la inserción de las cláusulas pertinentes en los respectivos tratados (cláusulas abiertas) o sosteniendo que los Estados, poseen por el hecho de serlo, ese derecho de participación, derecho que se adquirió para todos los Estados después de la Guerra Fría. El que esto sea así, no significa que este derecho forme parte del núcleo imperativo del Derecho Internacional, lo que supondría quitar la voluntad de los Estados para designar, de uno u otro modo, los sujetos con los que están dispuestos a comprometerse. La anterior afirmación tiene su comprobación en infinidad de tratados; por ejemplo, en los de naturaleza económico-comercial.

Esta característica de discriminación se sustenta en la Convención de Viena, al considerar que un tratado multilateral no tiene carácter abierto cuando: primero, la aplicación del tratado respecto del nuevo Estado sería incompatible con su objeto y fin (Art. 17.2), o segundo cuando, en virtud de las estipulaciones del tratado, o por razón del número reducido de Estados negociadores y del objeto y fin del tratado deba

⁷²⁶ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 255.

entenderse que la participación de cualquier otro Estado requiere el consentimiento de todas las Partes (Art. 17.3).

En relación a las medidas que permiten una flexibilización del contenido del tratado y facilitan así una participación más amplia, se encuentran las reservas. La facultad de manifestar el consentimiento a una parte, y no a la totalidad, del tratado, el establecimiento de un derecho de opción entre distintas disposiciones y el de formular reservas deben ser contemplados desde esta perspectiva⁷²⁷.

3- La cláusula de adhesión

Los Acuerdos de libre comercio al igual que las organizaciones internacionales, son de carácter intergubernamental, ya que los miembros de los mismos son única y exclusivamente Estados. Desde la perspectiva de su admisión, los Estados pueden clasificarse en Estados originarios, que ya eran miembros del Acuerdo el día de su entrada en vigor, y nuevos Estados miembros que adquieran la calidad de tal de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de libre comercio (en concreto, con lo dispuesto en la cláusula de adhesión). No obstante, debe dejarse constancia, según

⁷²⁷ La reserva se define como una declaración unilateral formulada por escrito por un sujeto de Derecho Internacional al manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado multilateral, con la que, sea cual sea la denominación que se le dé, se pretende excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a dicho sujeto (REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 257.)

La Convención de Viena de 1969, en su artículo 2.1.d, define la reserva al decir que “se entiende por ésta una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al afirmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. Esta definición constituye el modelo de las definiciones aportadas por los tratadistas, como la presentada por Díez de Velasco que se adecúa perfectamente a ésta.

Así entendidas, las reservas tienen únicamente sentido respecto a los tratados multilaterales, pues, según PASTOR RIDRUEJO, citando a la Comisión de Derecho Internacional, las reservas a los tratados bilaterales no plantean problema alguno, porque equivalen a una nueva propuesta que hace que se reanuden las negociaciones entre los dos Estados (...). Si llegan a un acuerdo, aceptando o rechazando la reserva, se celebrará el tratado; de lo contrario no se celebrará (PASTOR RIDRUEJO, José A. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 7ª edición, p. 107.)

señala ACOSTA, que dicha distinción no afectará en modo alguno a sus derechos y obligaciones en tanto que miembros del Acuerdo de libre comercio⁷²⁸.

Al buscar un paralelismo entre esta decena de acuerdos de libre comercio, quisiéramos empezar diciendo que la mayoría de los mismos establece la posibilidad de que otros países se incorporen a esas asociaciones comerciales. Esto es, consagran una cláusula de adhesión o acceso. De este modo, y para ser precisos, es necesario mencionar que acuerdos la establecen y cuáles no. En primer lugar, se puede decir que casi todos los acuerdos de esta naturaleza que México celebró con otros países establecen esta posibilidad, excepto el firmado con la Unión Europea y sus Estados miembros⁷²⁹.

Por otra parte, se puede decir que estos acuerdos establecen esta figura o como una “cláusula de acceso” entre los que se encuentran los acuerdos con Costa Rica, Israel, Triangulo del Norte y el del TLCAN, o como cláusula de adhesión; los acuerdos que, al respecto, la contemplan con esta modalidad nominal son los acuerdos de la EFTA, el G-3, Nicaragua, Chile y Bolivia⁷³⁰.

Forma de acceso simple y forma de acceso más exigente o fórmula NAFTA. Las formas que los acuerdos establecen para que otros países o grupos de países se incorporen a éstos son dos: la forma más simplificada o sencilla, sin otros requisitos que algunos de los más elementales (decimos sencilla por lo que a la redacción se refiere), y la fórmula NAFTA, que es mucho más exigente. Y la llamamos fórmula NAFTA, sólo

⁷²⁸ ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, pp. 42-43.

⁷²⁹ Entre los acuerdos de libre comercio de México están los celebrados con: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Costa Rica, Grupo de los Tres (G-3: Venezuela, Colombia y México), Israel, los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), Nicaragua, Chile, TLCAN (Estados Unidos, Canadá y México) y Bolivia.

En el texto del tratado con la UE, no se encuentra una cláusula similar, ni siquiera en las decisiones del Consejo Conjunto.

⁷³⁰ La **accesión** es el término internacional utilizado para la adhesión de un Estado a un tratado multilateral abierto. La **adhesión** es el término internacional usado para denominar el acceso a un pacto multilateral abierto, de un Estado que no lo ha firmado, pero que está dispuesto a observar sus resoluciones generales o parte de sus resoluciones definidas en el acta de adhesión. (OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp 4 y 22.).

por ser la primera de esta especie en los acuerdos de libre comercio en los que México participó.

A.- La fórmula simple

La contemplan los acuerdos de la EFTA, G-3, Triángulo del Norte y el de Chile. Al respecto, los acuerdos antes citados establecen, en líneas generales, estar abiertos a cualquier país (o Estado) o grupos de países (o grupos de Estados), y como mínimo, algún acuerdo que no especifica “país o grupos de países” menciona estar abierto a los países integrantes de una determinada agrupación regional (es el caso del acuerdo con Chile, que habla de los países miembros de la ALADI; el de Costa Rica, que se refiere a los países de Centroamérica, y el acuerdo G-3 que hace alusión a América Latina y el Caribe). En el caso de la cláusula del NAFTA, aunque al decir país o grupo de países no especifique que se refiere al continente americano, con la “Iniciativa de las Américas” lanzada por el Presidente Bush, padre y más tarde, con el proyecto ALCA, es obvio suponer que se refiere solamente a la región de América.

Dentro de los requisitos exigidos para las incorporaciones a estos acuerdos, se establece que ese país o grupo de países reciba una invitación por parte de las instituciones o autoridades gestoras del acuerdo. Por ejemplo, el acuerdo con la EFTA, en su artículo, 82 dice:

Acuerdo con la EFTA: artículo 82: Partes Adicionales

Cualquier Estado podrá, por invitación del Comité Conjunto, ser Parte de este Tratado. Los términos y condiciones de la participación de una Parte adicional estarán sujetos a un acuerdo entre las Partes y el Estado invitado.

Sin embargo, la mayoría de estos acuerdos declaran simplemente estar abiertos a la incorporación de otros países sin mediar invitación de por medio. Aunque, para ser sinceros, cualquier adhesión a un acuerdo de estas características viene precedida por una invitación, aunque no se diga en el texto, como ocurre en el caso de Chile en su adhesión al TLCAN, siendo EE.UU. quien hizo la invitación; aunque todavía no es miembro, sí está a la espera de serlo.

Por lo que se refiere a los requisitos, se establece que se realice una negociación (previa) entre ese país o grupo de países con las Partes del Tratado o con sus instituciones. Es obvio suponer que, en esta negociación, se le expondrán al país aspirante una serie de requisitos que tendrá que cumplir⁷³¹, como así lo establecen los siguientes casos:

Acuerdo del G-3, Artículo 23-07: Adhesión

- 1. Este Tratado estará abierto a la adhesión de los países de América Latina y el Caribe, ya sea para un país o grupo de países, previa negociación entre ese país o grupo de países y las Partes.*
- 2. La adhesión entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas han concluido.*

Acuerdo del Triángulo del Norte: Artículo 21-05: Acceso.

- 1. Cualquier país o grupo de países podrán acceder a este tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada uno de ellos.*
- 2. La adhesión entrará en vigor de conformidad con lo que se estipule en el instrumento correspondiente.*

Acuerdo con Chile: Artículo 20-06: Adhesión

- 1. En cumplimiento con lo establecido en el Tratado de Montevideo 1980, este Tratado está abierto a la adhesión, mediante negociación previa, de los demás países miembros de la ALADI.*
- 2. La adhesión será formalizada una vez negociados sus términos entre las Partes y el país adherente, mediante la celebración de un Protocolo Adicional a este Tratado que entrará en vigor 30 días después de ser depositado en la Secretaría General de la ALADI.*

Una vez decidida la apertura de negociaciones, éstas deberán ser formalizadas y asentadas en un instrumento llamado protocolo o algún otro instrumento jurídico en el que conste la adhesión o así se haga constar para todas las Partes.

⁷³¹ Al respecto, no son extrañas las condiciones que se suelen imponer a los países aspirantes cuando quieren ingresar en una agrupación comercial. Así, por ejemplo, España y Portugal tuvieron que cumplir con una apertura comercial, compromiso con la democracia y mejoras en los aspectos sociales, entre otros aspectos. En el caso de México, EE.UU. le exigió reformas de todo tipo: jurídicas a fondo, apertura comercial, seguridad en las inversiones y una reforma democrática, reforma de la ley electoral, etcétera. En el caso de los países europeos aspirantes a la nueva moneda, se les exigió un control férreo de las variables macroeconómicas, como el control de la deuda, tipos de interés, inflación, etcétera.

Por lo que respecta a los requisitos o condiciones exigidos al país o países aspirantes, así como a los términos, las disposiciones expuestas no dicen nada; sólo que éstas deberán ser negociadas con los Estados Partes o con las instituciones gestoras del acuerdo. Lo máximo que los acuerdos antes citados destacan es la celebración de un protocolo, en el que suponemos se establecerán las condiciones exigidas al o a los aspirantes.

También se exige como requisito fundamental para ser Parte en alguno de estos tratados, que el acuerdo negociado entre los Estados Partes y los aspirantes sea aprobado por estos Estados Partes o por la autoridad gestora a través de los procedimientos jurídicos establecidos en cada uno de los diferentes acuerdos. Por último, se habla de la entrada en vigor del protocolo o acuerdo negociado y de su aprobación entre los Estados Partes y los aspirantes en una fecha fijada de común acuerdo, pero con la observancia de un último requisito, que es el intercambio de notificaciones u otra formalidad establecida para tal efecto por el Tratado, los Estados Partes o la autoridad gestora, según el caso⁷³².

B.- La fórmula NAFTA

En esta modalidad, queremos resaltar que algunos acuerdos estarán abiertos a las aspiraciones de incorporación de un país o un grupo de países, reuniendo, además de los elementos mencionados en las anteriores disposiciones, otros como: recibir una invitación, llevar a cabo una negociación previa en la que se establezcan los términos y las condiciones de la adhesión, que esa negociación sea aprobada por los procedimientos legales establecidos en el tratado y que su entrada esté en vigor a través de un intercambio de instrumentos como las notificaciones; esta fórmula sigue los parámetros establecidos por el Acuerdo EE.UU., México y Canadá (NAFTA) que exige otros requisitos contenidos en la disposición a la que en seguida nos estaremos refiriendo:

⁷³² Similar procedimiento y condiciones se pueden observar en el ingreso en la OIT. (ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, pp. 43-44.)

Acuerdo TLC: Artículo 2204: Cláusula de Acceso

1. “Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la comisión, y una vez que su acceso haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables a cada país.

2. Este tratado no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la acceso cualquiera de ellas no otorga su consentimiento”⁷³³.

En primer lugar, en esta forma están incluidos los acuerdos, TLCAN, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia e Israel. En segundo lugar, los hemos incluido aquí porque, además de contener alguna diferencia con la anterior forma y las anteriores disposiciones, las aquí mencionadas son una copia exacta de ésta (NAFTA) y por ello las citamos:

Acuerdo Costa Rica: Artículo 19-05: Acceso.

1. Cualquier país o grupo de países de Centroamérica podrá incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su acceso haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

2. Este Tratado no tendrá vigencia entre una Parte y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la acceso cualquiera de ellos no otorga su consentimiento.

3. La acceso entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas han concluido.

Acuerdo con Nicaragua: Artículo 22-05: Adhesión.

1. Cualquier país o grupo de países podrá incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

2. Este Tratado no tendrá vigencia entre una Parte y cualquier país o grupo de países que se incorporen, si al momento de la adhesión cualquiera de ellos no otorga su consentimiento.

⁷³³ Un análisis más amplio sobre esta cláusula lo encontramos en el Capítulo Cuarto de este trabajo, por lo que en éste sólo lo utilizaremos como punto de referencia en relación con las disposiciones de los otros acuerdos.

3. La adhesión entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades legales han concluido.

Acuerdo con Bolivia: Artículo 21-06: Adhesión

1. Cualquier país o grupo de países podrá incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

2. Este Tratado no tendrá vigencia entre una Parte y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellos no otorga su consentimiento.

3. La adhesión entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas han concluido.

Acuerdo con Israel: Artículo 12-04: Accesión

1. Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada, de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

2. Este Tratado no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellas no otorga su consentimiento.

Como se puede observar, la redacción puede variar un poco pero, el contenido es idéntico, ya que, como condición *sine qua non*, estos acuerdos mencionan que el país aspirante se tiene que sujetar a los términos y condiciones que sean convenidos. El sentido que aquí se expresa es una condición tajante unilateral y no en términos de una negociación a dos bandas; es decir, le es impuesta a los aspirantes. Otro aspecto que vale la pena mencionar es que, en estos acuerdos, la negociación se lleva a cabo con la Comisión gestora del acuerdo, a diferencia de los otros que cabía la posibilidad de negociar con las Partes del acuerdo.

Otro aspecto interesante es que los artículos citados dicen que la adhesión del país aspirante debe ser aprobada por los procedimientos legales de cada país, lo cual nos sugiere que el sí o el no a la adhesión del país aspirante tendrá que ser aprobada por los parlamentos nacionales o por los mecanismos que estos Estados Partes establezcan para

su aprobación, lo que ya no limita la competencia de las instituciones del acuerdo únicamente, sino que ahora esa competencia se amplía a los parlamentos nacionales.

Mención interesante en estos artículos es que se dice que el acuerdo no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y el país o países aspirantes, si en el momento de la adhesión cualquiera de ellas no otorga su consentimiento. Lo anterior es obvio, ya que el acuerdo quedaría viciado desde el principio por falta de consentimiento. En este sentido, es importante la firma del acuerdo por parte de quien represente al Estado aspirante y tenga plenos poderes, y la ratificación por parte de los parlamentos de los Estados Partes del acuerdo, o del Senado, como es el caso de México (artículo 89 de la Constitución).

Asimismo, los artículos disponen que un paso necesario para que entre en vigor el acuerdo entre los aspirantes y las Partes originarias es el intercambio de notificaciones, algo que también es importante como un signo de cumplimiento de la formalidad jurídica y para dejar constancia de que éstas se han cumplido. Además, a partir de estas actuaciones, las Partes pueden establecer con exactitud la fecha de entrada en vigor.

Como comentamos al inicio, por lo que respecta al acuerdo celebrado entre México y la UE, éste no contempla ninguna cláusula de este tipo, por lo que no haremos ningún comentario al respecto; como máximo, que, a falta de la figura de la adhesión, no estará abierta la posibilidad para que se incorporen otro país o grupo de países. De todas formas, la UE tiene por costumbre celebrar acuerdos de este tipo de forma muy cuidadosa y con países previamente seleccionados.

Por último, el acuerdo más parecido a éste (México-UE) es el celebrado entre México y la EFTA, el cual sí contiene cláusula de esta índole y está redactada en términos muy amplios, o como diríamos en otras palabras, da pie para que cualquier país o grupo de países, aunque no sean de la región, puedan formar parte de esta integración comercial.

4.- Algunas cláusulas comunes a todos los acuerdos de libre comercio concluidos por México

Según DÍEZ DE VELASCO, en ocasiones al concluir un acuerdo, las Partes acuerdan solamente un alcance parcial recurriendo a las reservas. Su fundamento teórico consiste en que, si la soberanía estatal permite a un Estado lo máximo (no ratificar un convenio que ha firmado o no formar parte del mismo en contra de su voluntad), debería permitirle lo mínimo, por ejemplo, excluir una determinada cláusula⁷³⁴ o darle un alcance específico⁷³⁵. Su razón de ser práctica es la misma que la que inspiró los tratados abiertos y los protocolos de adhesión: el deseo de que participen en los tratados multilaterales el mayor número de Estados posibles aunque sea formulando reservas. Éstas facilitaron a los Estados un instrumento para solventar problemas internos que su participación en un tratado o Convención podría presentarles, o sirvieron para salvaguardar determinados intereses particulares que se ponían en peligro en alguna cláusula del tratado.

Las reservas pueden ser de exclusión de cláusulas, si los Estados que las formulan tratan de evitar todos los efectos y las obligaciones que se derivan de la cláusula o cláusulas objeto de reservas, o meramente interpretativas de tales cláusulas, normalmente en sentido restrictivo.

Cláusulas de respeto a los principios del libre comercio. Todos los acuerdos contienen una serie de cláusulas, prácticamente idénticas a las previstas en el TLCAN, basadas en los principios de libre comercio y que se relacionan claramente con lo que se denomina el “orden económico internacional neoliberal”, de inspiración angloamericana⁷³⁶, cuyas características presiden el GATT, FMI, BIRD, etc. Este orden econó-

⁷³⁴ **Cláusula** es el término internacional jurídico utilizado para referirse a las reservas, en los acuerdos o en los tratados internacionales. (OSMAŃCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 225.)

⁷³⁵ DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 11ª edición, 1997, p. 139.

⁷³⁶ CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1990, 3ª edición, p. 81.

mico se fundamenta, según los mencionados autores, en tres ideas: la libertad de intercambios, la igualdad de trato y la reciprocidad de las ventajas⁷³⁷.

Sin embargo, la propia evolución de las relaciones económicas internacionales ha generado ciertos correctivos que matizan o flexibilizan los principios anteriores. Como ejemplo de esta evolución, se podría citar el denominado “liberalismo organizado”, que se materializa, por ejemplo, en la conclusión de acuerdos de autolimitación. Asimismo, como resultado de la presión ejercida, en la sociedad internacional, por los PVD, se ha matizado el principio de reciprocidad, a través de mecanismos tales como la aplicación de un Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas, el abandono de concesiones inversas en los acuerdos⁷³⁸, etc.

Según PALOMARES AMAT⁷³⁹, algunos ejemplos importantes de estas disposiciones son:

Las cláusulas Stand Still. En este sentido, los acuerdos contienen disposiciones en las que se prohíbe la introducción de derechos de aduana o tasas de efecto equivalente a la importación o a la exportación (por ejemplo, el Artículo 12 de la Decisión 2 del Acuerdo entre UE-México.)

Las relativas a impedir la discriminación fiscal. Éstas prohíben el establecimiento de medidas o prácticas internas de carácter fiscal que suponga una discriminación entre los productos de ambas Partes Contratantes (por ejemplo, el Artículo 2-03 del Acuerdo México-Israel.

Las que tienen como objetivo evitar la restricción a los pagos referidos a los intercambios de mercancías objeto de los acuerdos (por ejemplo Artículo 10 del Acuerdo UE-Israel).

⁷³⁷ CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie Gènèrale de Droit et de Jurisprudence, 1990, 3ª edición, p. 183.

⁷³⁸ Véase el capítulo relacionado con este tema en CARREAU, Dominique, FLORY Thièbaut y JUILLARD, Patrick. Manual Droit International Économique, Librairie, Gènèrale de Droit et de Jurisprudence, 1990, 3ª edición.

⁷³⁹ PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneas, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, pp. 82-83.

Las referidas a proteger el régimen de la libre competencia. Algunos acuerdos establecen la incompatibilidad de los mismos, en la medida en que pueden afectar a los intercambios comerciales entre ambas Partes Contratantes, con los acuerdos entre empresas que tengan por objeto impedir la libre competencia en lo que concierne a la producción y a los intercambios de mercancías. Asimismo, se considera incompatible la explotación de una posición dominante, así como toda ayuda pública que falsee la competencia (por ejemplo, Artículo 1-02. c) Acuerdo México-Nicaragua y Artículo 1-03. b) Acuerdo México-Israel).

Medidas de información. Los acuerdos suelen contener disposiciones relativas al intercambio de informaciones sobre cuestiones que puedan afectar al desarrollo de las relaciones entre las Partes Contratantes. En este sentido, algunos acuerdos disponen que si una Parte Contratante pretende reducir el nivel efectivo de sus derechos de aduana o tasas de efecto equivalente aplicables a terceros países que se beneficien de la cláusula de la nación más favorecida, o suspender su aplicación, debe notificar tal decisión a los órganos encargados de la aplicación del acuerdo⁷⁴⁰.

Medidas de defensa comercial. Los acuerdos disponen la posibilidad de que una Parte Contratante adopte medidas de defensa comercial contra prácticas de dumping, una vez haya constatado que la otra Parte Contratante desarrolla prácticas de esta naturaleza. Como mecanismo previo de control, se establece la previa consulta en el seno de los órganos instituidos para la gestión de los acuerdos. Tales medidas deben ser, en todo caso, conforme a lo estipulado en el GATT (por ejemplo, el Artículo 14 de la Decisión 2 del Consejo Conjunto del Acuerdo UE-México y el Artículo 3-09 del Acuerdo México-Nicaragua). Algunos autores han puesto de manifiesto las relaciones entre estas medidas de defensa comercial y las cláusulas de salvaguardia, previstas en los acuerdos, en el sentido de que dichas medidas, en ocasiones, se utilizan como mecanismos sustitutorios de las segundas⁷⁴¹.

⁷⁴⁰ Por ejemplo, el Artículo 14-09 del Acuerdo México-Nicaragua y el Artículo 9-03 del Acuerdo México-Israel.

⁷⁴¹ HOECKMAN, Bernard y LEIPY, Michael. “Dumping, antidumping and emergency protection”, JWT, Vol. 23, número 5, 1985, pp. 27-44 en PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneas, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, p. 84.

Cláusulas de salvaguardia. Estas cláusulas suponen una derogación temporal del régimen general establecido en los acuerdos. Su finalidad es contrarrestar las dificultades que pudiesen afectar a la economía de las Partes Contratantes. Este tipo de medidas suelen someterse a mecanismos de control previos a la adopción de las mismas⁷⁴². Generalmente, la Parte Contratante afectada debe suministrar rápidamente toda la información que permita un examen de la situación, con vistas a una solución aceptable por ambas Partes. Asimismo, se establece que la adopción de las medidas protectoras deben causar el mínimo de perturbaciones posible al funcionamiento del acuerdo. Una vez adoptadas, las medidas de salvaguardias deben ser notificadas a los órganos creados por los acuerdos, con el fin de instaurar un procedimiento de consultas periódicas para la supresión de tales medidas cuando las circunstancias lo permitan.

Los acuerdo prevén la aplicación de tales medidas en el caso de un aumento de las importaciones⁷⁴³; por perturbaciones de la actividad económica⁷⁴⁴; por dificultades de la balanza de pagos⁷⁴⁵; en los supuestos de establecimiento o modificación de una reglamentación específica de la política agrícola común⁷⁴⁶; por motivo de las necesidades de industrialización y desarrollo de estos países⁷⁴⁷.

Disposiciones relativas a la noción de productos originarios. Los acuerdos contienen unas disposiciones en las que se regula la noción de productos originarios. Desde un punto de vista comercial, revisten una especial significación en la medida en que las concesiones comerciales que se conceden las Partes Contratantes tan sólo se aplican a los productos considerados como originarios de las Partes. La noción de

⁷⁴² Por ejemplo, el artículo 15 de la Decisión 2 del Consejo Conjunto del Acuerdo UE-México) y los artículos 8-01 al 8-17 del Acuerdo México- Nicaragua.

⁷⁴³ Así, se admite, en algunos acuerdos, la aplicación de cláusula de salvaguardias en el supuesto de que un aumento de las importaciones provoque o sea susceptible de provocar un perjuicio grave a una actividad económica, y que dicho aumento esté vinculado a la reducción de los derechos de aduana o tasas de efecto equivalente.

⁷⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 15. b) de la Decisión 2 del Consejo Conjunto del Acuerdo UE-México.

⁷⁴⁵ Por ejemplo, el artículo 11-05 Acuerdo México-Israel y el artículo 13-18 del Acuerdo México-Nicaragua.

⁷⁴⁶ Por ejemplo, en el caso del Acuerdo entre la CE e Israel (artículo 7 del acuerdo).

⁷⁴⁷ Un ejemplo válido es el caso del Acuerdo CE-Israel en el que se le permite a Israel aumentar sus derechos de aduana para favorecer la nueva industria de transformación que no existía en el momento de la entrada en vigor del acuerdo (artículo 3 del protocolo nº 2 del Acuerdo firmado con Israel).

origen de mercancía se configura, de este modo, como un instrumento clave para la ejecución de un régimen de tratamiento diferenciado destinado a aplicarse a los intercambios con las contrapartes, ya se trate de aplicación de aranceles preferenciales para la percepción de derechos de aduana, de derechos *antidumping* o para la aplicación de restricciones cuantitativas, en la medida en que éstas sólo se apliquen a ciertos países⁷⁴⁸.

A los efectos de los acuerdos de libre comercio, se consideran productos originarios, los productos enteramente obtenidos cada uno de los Estados Parte, así como los productos obtenidos en estos países y en cuya fabricación, han participado otros Estados, a condición de que se haya procedido a una transformación suficiente⁷⁴⁹.

IV.- Administración de los tratados: Instituciones establecidas en los acuerdos de libre comercio celebrados por México

Como toda organización internacional que tiene una estructura institucional permanente, que asegura su continuidad y afirma su independencia frente a los Estados miembros, los acuerdos de libre comercio cuentan con la suya propia. De esta manera, la permanencia e independencia son los rasgos que caracterizan la estructura institucional no sólo de la organización internacional, sino también la de este tipo de acuerdos. En este sentido y como afirma GUTIÉRREZ ESPADA, la estructura institucional asegura el funcionamiento ininterrumpido de la organización en el cumplimiento de sus funciones⁷⁵⁰. Así pues, los órganos de la estructura institucional de los acuerdos son independientes de los que poseen los Estados miembros (artículo 2 de la Convención de Viena) y esta circunstancia queda patente en la posibilidad que, sobre la base de

⁷⁴⁸ NASSIET, Jean Raymond. La réglementation douanière européenne, Ed, jurídicas asocies, Paris, 1988, p. 70, en PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, p. 87.

⁷⁴⁹ Por ejemplo, el Protocolo de Normas de Origen del Acuerdo UE-México, los artículos 6-01 al 6-20 del Acuerdo México-Nicaragua y los artículos 3-01 al 3-17 del Acuerdo México-Israel.

PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, pp. 84-87.

⁷⁵⁰ GUTIÉRREZ ESPADA, C. Derecho internacional público, Madrid, 1995, p. 169.

procesos específicos de adopción de decisiones, tienen los mismos de manifestar una voluntad distinta de la de los Estados miembros⁷⁵¹.

DÍEZ DE VELASCO realiza una clasificación de los órganos en las organizaciones internacionales y los clasifica en órganos intergubernamentales, que son los que están conformados por representantes de los Estados miembros a los que les tienen que rendir cuentas, y órganos no intergubernamentales, que están integrados por personas que no dependen directamente de los Estados miembros. En los primeros, se destaca los órganos plenarios y los restringidos, y en los segundos, destacan los órganos deliberantes, de decisión, administrativos, de control y consultivos, como los parlamentarios, judiciales, la secretaría, etc. Aquí también se mencionan los órganos subsidiarios, que pueden ser creados de acuerdo a las necesidades de la organización. De esta clasificación podemos deducir que existen órganos principales y órganos subsidiarios⁷⁵².

Vemos confirmado lo anterior por PALOMARES AMAT, quien afirma que, para una correcta ejecución y desarrollo de los objetivos contemplados en los acuerdos, se ha creado un marco institucional bilateral que garantiza la participación de las Partes Contratantes. Este autor señala que tales instituciones pueden clasificarse en: órganos principales, cuya función esencial es velar por la buena gestión y ejecución del acuerdo, órganos de apoyo a los anteriores o subsidiarios, órganos específicos en ámbitos determinados, y finalmente, órganos parlamentarios⁷⁵³.

Órganos principales. Todos los acuerdos establecen órganos de gestión de los mismos con una funciones semejantes. Sin embargo, según la denominación de acuerdo como de asociación o de cooperación, el órgano principal se denominará Consejo de Asociación o de Cooperación. Otros acuerdos fundamentalmente comerciales, que no

⁷⁵¹ ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 56.

⁷⁵² DÍEZ DE VELASCO, Manuel. Las Organizaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 106-112. Véase también ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, pp. 55-56.

Véase RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 145-146.

⁷⁵³ PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, p. 87. Véase también TORRES BERNÁRDEZ, Santiago. “Subsidiary organs”, en DUPUY, Jean René, Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 109-110.

han recibido ninguna de estas denominaciones, instituyen como órganos principales Comités o Comisiones Mixtas⁷⁵⁴. Por ejemplo, desde el inicio de sus relaciones comerciales entre la UE y México, se constituyó una Comisión Mixta para mantener una continua comunicación y diálogo sobre los temas relacionados, y, por lo que se refiere al vigente Acuerdo de libre comercio UE-México, éste creó como órgano principal un Consejo Conjunto para gestionar el Acuerdo, el cual está integrado por representantes de rango ministerial de la UE, de sus Estados miembros y de México⁷⁵⁵.

Órganos subsidiarios. Los acuerdos prevén la posibilidad de que los Consejos de Asociación o Cooperación puedan dotarse de otros órganos, subordinados a aquellos, con la finalidad, por un lado, de asistirles de forma general y, por otro, de llevar una función específica. Como ejemplos del primer tipo de órganos, algunos acuerdos con la UE instituyen los denominados Comités de asociación o Cooperación (en el Acuerdo comercial entre la UE y México se usa el título de Comité Conjunto). Estos comités, compuestos por representantes de los Estados miembros se encargan de ayudar al Consejo en el cumplimiento de sus tareas, y en general, garantizar la continuidad de la cooperación necesaria para el buen funcionamiento de los acuerdos. Como órganos específicos, se han creados otros comités, grupos de trabajo, etc., sobre diversos sectores incluidos en los acuerdos⁷⁵⁶. Por último, respecto a los órganos parlamentarios, en los acuerdos de libre comercio, simplemente no existen.

Así, los órganos de la estructura institucional son los instrumentos a través de los cuales se establece la conducta del ente y se manifiestan además las actividades materiales en las que dicha conducta se concretan⁷⁵⁷. En todo caso, las características de los

⁷⁵⁴ PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, pp. 88-96.

⁷⁵⁵ Según ACOSTA, los órganos principales de una organización están constituidos normalmente por tres órganos fundamentales (ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 56.)

⁷⁵⁶ PALOMARES AMAT, Miguel. Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los países terceros mediterráneos, CEDECS Derecho, Barcelona, 2002, pp. 96-98.

⁷⁵⁷ SERENI, A. Diritto internazionale. Le organizzazioni internazionali, Milán, 1960, p. 920 en ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 56.

indicados órganos vendrán determinados tanto por las disposiciones establecidas en el acuerdo, como en el reglamento relativo a los mismos⁷⁵⁸.

En suma, todos los acuerdos de libre comercio tienden a establecer una serie de instituciones u órganos que son los que normalmente se encargan de administrar el acuerdo por el que fueron creadas. Al respecto, esta clase de acuerdos concluidos por México con otros países o grupos de países no son la excepción, ya que, como veremos, cada acuerdo cuenta con dos instituciones principales y algunas más de carácter auxiliar dependiendo de cada acuerdo o del caso concreto.

1.- La Comisión Administradora o Comisión de Libre Comercio

SEIDL-HOHENVELDERN, al referirse a los órganos de las organizaciones internacionales, señala que éstas, además de los órganos plenarios, disponen de órganos de composición restringida que aligeran el trabajo de los órganos plenarios y aseguran la permanencia de sus actividades en los periodos que transcurren entre sus sesiones. En lo referente a su composición, agrega que esos órganos están compuestos por representantes muy cuidadosamente escogidos de entre miembros del órgano plenario. Éstos pueden reunirse más fácilmente que el órgano plenario. El número relativamente limitado de participantes facilita el trabajo colectivo, en concreto la redacción de textos, pues en las organizaciones mundiales los miembros de estos órganos son muy numerosos para llegar a ese fin⁷⁵⁹ (por ejemplo, el Consejo Económico y social de la ONU, con 54 miembros).

Por otra parte, la composición de estos órganos depende, en parte, de sus competencias. Si ese órgano viene a asegurar la representación de un interés especial o regional, los Estados interesados particularmente en la materia o pertenecientes a la región geográfica vienen a formar parte de él. Algunas ocasiones puede suceder que, cuando se da la necesidad de realizar una elección, puede surgir el problema si el número de candidatos es mayor que el de asientos en este tipo de órganos. La elección

⁷⁵⁸ ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 56.

⁷⁵⁹ SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. “Les organes des organisations internationales”, en DUPUY, Jean René, Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 101-102.

de esa compleja decisión se impone si el órgano de composición restringida está apelando a representar los intereses de la totalidad de los Estados miembro (por ejemplo, Comité Ejecutivo de la OCDE).

De forma comparada, por las características que nos ofrece SEIDLHOHENVELDERN, las Comisiones de libre comercio pertenecen a este tipo de órgano si hacemos un intento por clasificarlas, advirtiendo que no se trata del mismo órgano, pues, en este caso, estamos hablando del órgano más importante de un acuerdo de libre comercio. La diferencia importante que aquí se observa es que, en el acuerdo comercial, todos los Estados miembro participan a través de sus representantes en la mencionada Comisión, y en la organización internacional, la participación está restringida a los representantes de pocos Estados miembro.

La primera institución que se menciona en la mayoría de estos acuerdos es la Comisión de libre comercio o Comisión Administradora. Por lo que respecta a la denominación, los acuerdos con Chile e Israel usan el de Comisión de Libre Comercio, y el resto de los acuerdos, el de Comisión Administradora (G-3, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Triángulo del Norte y TLCAN). Exceptuando los acuerdos con la UE y con la EFTA, que establecen dos órganos análogos a los antes mencionados, llamados Consejo Conjunto (Comisión) y Comité Conjunto (Secretariado), en el caso del acuerdo con la EFTA la Comisión sería el Comité Conjunto⁷⁶⁰.

Funcionarios de la Comisión. A parte del nombre con que se designe a este órgano, se puede decir que es el más importante, no sólo por la tarea que realiza (que más adelante veremos cuando analicemos sus atribuciones), sino por quienes la integran, que normalmente suelen ser funcionarios de alto nivel, desde por Secretarios de Estado (Subsecretarios en el caso de países latinoamericanos) hasta Ministros (Secretarios) de las ramas respectivas. Así, por ejemplo, en los acuerdos con Chile, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y el del Triángulo del Norte, es el Secretario o Ministro de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior o de Economía, el que entra a formar parte de la Comisión Administradora; esto es, por parte de los países socios de México. Por parte de México, siempre será el Secretario de Comercio y Fomento Industrial. En esta

⁷⁶⁰ Estos dos acuerdos presentan una similitud no sólo en la forma en que están redactados, sino en la inclusión de algunos sectores e instituciones. Se puede decir que el de la UE con México sirvió de base a los países de la EFTA para su negociación.

primera designación, las disposiciones que se centran en este órgano siempre terminan diciendo el funcionario señalado “o el que le sustituya”⁷⁶¹.

En este sentido, se sigue el principio esgrimido por REMIRO BROTONS, que señala: Estados, organizaciones internacionales y cualesquiera otros sujetos del Derecho de Gentes intervienen en la formación de los tratados a través de las personas que los representan. Sólo les son imputables los actos de sus representantes⁷⁶². Es verdad que no estamos en la fase de formación del tratado, pues éstos ya están operando, por lo que se podría refutar que el anterior principio no se aplica a esta situación, pero también es verdad que el mismo fue concluido por Estados, y para su funcionamiento requiere de representantes con el rango de funcionario que exigen los acuerdos. Estos representantes suelen ser: para todos los actos relativos a la formación o celebración de un tratado, el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores, que son también los que autorizan los plenos poderes de los demás representantes, para la negociación y adopción del texto de un tratado, los Jefes de Misión Diplomática y de Misiones Especiales y los representantes acreditados ante Conferencias y Organizaciones Internacionales⁷⁶³.

En el acuerdo del G-3 (Artículo 20-01, Anexo 1⁷⁶⁴), los que integran la Comisión son los órganos nacionales señalados en el acuerdo: en el caso de Colombia, el Ministerio de Comercio Exterior; en el caso de México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; en el caso de Venezuela, el Instituto de Comercio Exterior, y en cada caso, los órganos que los sustituya. Como se puede observar, el nivel que se exige en este Tratado para los funcionarios que integren la Comisión es el mismo (alto nivel),

⁷⁶¹ Véase las disposiciones de los acuerdos con Chile (Artículo 17-01, Anexo 1), Bolivia (Artículo 18-01, Anexo 1), Costa Rica (Artículo 16-01, Anexo 1), Nicaragua (Artículo 19-01, Anexo 1) y el del Triángulo del Norte (Artículo 18-01, Anexo 1).

⁷⁶² REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 202.

⁷⁶³ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, p. 203.

⁷⁶⁴ Artículo 20-01: La Comisión Administradora. 1. Las Partes crean la Comisión Administradora, integrada por los titulares de los órganos nacionales responsables que se señalan en el anexo 1 a este artículo, o por las personas que éstos designen.

Anexo 1 al artículo 20-01. Órganos nacionales responsables. El órgano nacional responsable de cada Parte será: a) en el caso de Colombia, el Ministerio de Comercio Exterior o el órgano que lo sustituya; b) en el caso de México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o el órgano que lo sustituya; y c) en el caso de Venezuela, el Instituto de Comercio Exterior o el órgano que lo sustituya.

y aunque se mencione a los ministerios del ramo, el funcionario que puede formar parte de la Comisión no sólo puede ser el ministro, sino que aquí la disposición da pie a involucrar a otros funcionarios de alto nivel que, no siendo ministros, sí formen parte del ministerio, con rango de Secretarios de Estado.

En el caso del acuerdo con Israel, el Artículo 10-01, Anexo 1⁷⁶⁵, menciona que quien formaría parte de la Comisión de libre comercio sería un representante de cada Parte, siempre y cuando este funcionario ostentase el nivel de Secretario de Estado, lo cual amplía la gama de personas que puedan tener esa categoría y puedan venir a formar parte de dicha Comisión. La disposición también señala que puede ser ese funcionario, el mismo Secretario (Ministro) de comercio de cada país, o la persona por él designada. En principio, el hecho de que sea el Ministro de este ramo (comercio) no es extraño, ya que es lo más normal que forme parte de esta comisión el funcionario de más alto nivel que es el que negocia al detalle y firma o rubrica los acuerdos de libre comercio, además del Presidente o Jefe de Estado. En relación al funcionario que éste designe, aquí podemos pensar que lo más lógico es que ese funcionario sea de su mismo ministerio, pero también puede darse la posibilidad de que sea de algún otro.

Sobre la cuestión del funcionario “que éste designe”, aquí podemos pensar que lo más normal es que ese funcionario sea de su mismo ministerio, pero también puede darse la posibilidad de que sea de algún otro. De esta manera, se sostiene que en Derecho Internacional, como regla general, cualquier persona será considerada representante cuando así se deduzca de un documento *ad-hoc*, la plenipotencia o plenos poderes, emanado de la autoridad competente, por el que se la designa como tal para uno o varios actos de la formación de un tratado (Artículo 2.1.c y 7.1.a de la Convención de Viena de 1969 y 7.3 de la CV de 1986.)⁷⁶⁶.

Los acuerdos con la UE y la EFTA, como hemos expresado anteriormente, son muy similares en algunas materias reguladas e incluso en las instituciones establecidas.

⁷⁶⁵ Artículo 10-01: La Comisión de Libre Comercio 1. La Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes de cada Parte. El representante principal de cada Parte será un funcionario con nivel de Secretario de Estado o el Secretario responsable de comercio internacional o la persona designada por el mismo.

⁷⁶⁶ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 1998, p. 203, y REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, p. 202.

De esta manera, estos dos acuerdos difieren de los demás en los nombres que asignan a sus instituciones. Lo que el resto de los tratados llaman Comisión de Libre Comercio o Comisión Administradora y Secretariado, éstos lo denominan Consejo Conjunto y Comité Conjunto. La verdad es que, aparte de su composición, es decir, del tipo de funcionarios que la integran, el cometido de ambos es igual que la de los anteriores. Por lo que se refiere al nivel necesario para conformar el Consejo, en el caso del acuerdo con la UE, se requiere que tengan un nivel ministerial; es decir, la misma exigencia que se impone en los demás acuerdos. Y en cuanto a la composición, ésta será por miembros del Gobierno de México, miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión Europea (Artículo 45, 46 y subsiguientes del acuerdo UE-México).

Por lo que corresponde al acuerdo con la EFTA, sólo resta decir que el Consejo Conjunto lo integrarán, simple y sencillamente, representantes de cada Parte (Artículo 70 del acuerdo). A esta disposición le aplicaremos lo relativo al nivel de funcionario que es necesario para este tipo de compromiso, como en los casos anteriores.

Excepción. El acuerdo del Triángulo del Norte el es único acuerdo que establece un tercer órgano dentro de la administración del acuerdo al que denomina: Subcomisión Administradora (Artículo 18-02). Esta Subcomisión estará integrada por los funcionarios que, de acuerdo con el Anexo 18-02 (1), se señalan, o por las personas que éstos designen. Así pues, los funcionarios que integran la Subcomisión serán: para el caso de El Salvador; el Viceministro de Economía, o su sucesor; para el caso de Guatemala, el Viceministro de Economía Encargado de los Asuntos de Integración, o su sucesor; para el caso de Honduras, el Subsecretario de Integración Económica y Comercio Exterior, o su sucesor; y para el caso de México, el Jefe de la Oficina de Negociaciones para América Latina, Acceso a Mercados y el ALCA, o su sucesor. Como se puede comprobar, el nivel de funcionarios que es exigido en este acuerdo está dentro de los parámetros establecidos en los anteriores acuerdos. Por lo que se refiere a la naturaleza de este órgano, es más bien de tipo técnico como así se puede comprobar a partir de sus funciones. Es, pues, una Secretaría, pero técnica o especializada.

La Subcomisión tendrá las siguientes funciones: supervisar la labor de todos los Comités, los Subcomités y los Grupos de Trabajo establecidos en este Tratado e incluidos en sus anexos (Anexo 18-02(2)), dar seguimiento a las decisiones y acuerdos alcanzados por la Comisión, preparar y revisar los expedientes técnicos necesarios para

la toma de decisiones y acuerdos en el marco del Tratado, funcionar como secretaría técnica en las reuniones de la Comisión, designar el centro de información para cada Parte, de conformidad con el artículo 17-01, y tratar de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento del Tratado, que le sea encomendado por la Comisión.

Por lo tanto, debemos insistir en diferenciarlo del Secretariado, primero, porque, aunque funciona como tal, tiene una tarea más especializada, comparte la misma naturaleza de la Comisión en determinadas circunstancias y porque existe un Secretariado con las tareas del tipo más administrativo, propias de su naturaleza.

Por último, la Subcomisión se reunirá, cuando menos, dos veces al año, alternando la sede entre las Partes, y además, presentará anualmente un informe de labores a la Comisión.

Funciones de la Comisión. Por lo que se refiere a las funciones que esta Comisión tendrá, o dicho de otra manera, las funciones que tienen atribuidas estas Comisiones, la mayoría de los acuerdos consagra las mismas funciones, quizá con alguna variación, pero, en lo fundamental, casi todas son exactas. La excepción es el Acuerdo con la UE, ya que su texto no desglosa más que las tres o cuatro más básicas⁷⁶⁷. Para ello, el Consejo Conjunto legislaría a través de sus Decisiones. Incluso el caso del acuerdo con la EFTA, que es la copia del celebrado entre la UE y sus Estados miembros y México, coincide en estas funciones y la forma de establecerlas (por medio de Decisiones). En suma, las funciones son las siguientes:

- velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del Tratado;
- los resultados logrados en la aplicación del Tratado y vigilar su desarrollo;
- proponer medidas encaminadas a desarrollar el Tratado y sus anexos;
- contribuir a la solución de las controversias que surjan respecto a su interpretación y aplicación;

⁷⁶⁷ Un análisis más amplio sobre las instituciones del acuerdo con la Unión Europea lo podemos encontrar en el Capítulo Quinto de este trabajo.

- supervisar la labor de todos los comités establecidos en este Tratado e incluidos en los anexos a los artículos que establecen estas funciones, y
- conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento de este Tratado o de cualquier otro que le sea encomendado por las Partes⁷⁶⁸.

Quizás agregaríamos otras como: realizar un seguimiento de las prácticas y políticas de precios en sectores específicos a efecto de detectar aquellos casos que pudieran ocasionar distorsiones en el comercio entre las Partes y recomendar a las Partes la adopción de las medidas necesarias para aplicar sus decisiones (acuerdo del G-3), fijar el monto para el pago de los árbitros (acuerdo del Triángulo del Norte) y la única función muy diferente del resto de los acuerdos, que se encuentra en el acuerdo con la EFTA, que es, mantener revisable la posibilidad de continuar con la eliminación de barreras al comercio y otras regulaciones restrictivas al comercio entre México y los Estados de la AELC o EFTA. Hasta aquí, éstas serían las funciones que están contenidas en todos los acuerdos en relación a la Comisión, las cuales en esencia tiene por finalidad poner en funcionamiento y dar operatividad al acuerdo del que forman miembros y solucionar las diferencias que se susciten entre las Partes.

Facultades y Atribuciones. Respecto a las atribuciones, la mayoría de los acuerdos establecen que las Comisiones podrán: establecer comités o grupos de expertos, *ad hoc* o permanentes, y delegarles funciones, solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental, modificar, de conformidad con los anexos de los acuerdos las reglas de origen, los plazos establecidos en los anexos de cada acuerdo, a fin de acelerar la desgravación arancelaria, la lista de productos de las Partes para incorporar uno o más bienes incluidos en dichas listas a los anexos, y las Reglamentaciones Uniformes, y si lo acuerdan las Partes, adoptar cualquier otra acción para el ejercicio de sus funciones.

Además, se señala que la Comisión podrá establecer sus reglas y procedimientos, y todas sus decisiones se tomarán de mutuo acuerdo. Se menciona en la totalidad de los acuerdos que la Comisión se reunirá por lo menos una vez al año, con la posibilidad de reuniones extraordinarias a petición de una parte y con variaciones en lo

⁷⁶⁸ Véase SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. “Les organes des organisations internationales” en DUPUY, Jean René. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, p. 103.

que se refiere a la Presidencia, siendo lo común, la alternancia en el ejercicio de la misma entre las Partes.

Por último, el acuerdo con la EFTA consagra la mayoría de las atribuciones que los demás acuerdos señalan, pero con algunas diferencias, como que el Comité Conjunto podrá tomar decisiones conforme a lo dispuesto en este Tratado y podrá hacer recomendaciones y emitir Decisiones. También podrá determinar la fecha de entrada en vigor de tales Decisiones, las cuales van estableciendo los parámetros para la operatividad del acuerdo, etcétera.

2.- El Secretariado

Permanencia e independencia son los rasgos que caracterizan la estructura institucional, tanto de la organización internacional como del acuerdo de libre comercio. En este sentido, CARRILLO SALCEDO, al referirse al Secretariado y a los órganos de estos, afirmaba que:

“las organizaciones internacionales se caracterizan por la presencia de un Secretariado permanente e independiente de los gobiernos de los Estados miembros; existencia de órganos preestablecidos, algunos de carácter permanente, con reglas de procedimiento igualmente preestablecidas, dualidad de órganos, ya que si unos están compuestos por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, otros están integrados por personas que no representan a gobiernos (Corte Internacional de justicia y Secretaría, en el caso de las Naciones Unidas); existencia de competencias y poderes propios de la Organización, previstas en los tratados fundacionales de las distintas Organizaciones Internacionales; posibilidad de que los órganos internacionales adopten actos jurídicos propios de la Organización”⁷⁶⁹.

Por su parte, DUPUY señala que, cuando se habla de la permanencia, no significa un funcionamiento ininterrumpido, sino de una periodicidad y regularidad. En todo caso, agregaba, es suficiente que la permanencia se dé en los órganos administrativos que son los que permiten el funcionamiento continuo de la organización, o sea, en el Secretariado⁷⁷⁰. La permanencia sobre los órganos también aparece expresamente

⁷⁶⁹ CARRILLO SALCEDO, J. “Soberanía de los Estados, Organizaciones internacionales y Derecho internacional, en Política y sociedad”. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol, Madrid, 1987, Vol. 1, pp. 318-319.

⁷⁷⁰ DUPUY, René Jean. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, de la segunda edición, p 23.

recogida en los convenios constitutivos de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, en el Artículo 1 de la Convención de la OIT dice: se funda una organización permanente encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo de esta Constitución y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, adoptada en Filadelfia el 10 de mayo de 1943.

El Secretariado es una institución de apoyo para la Comisión de Libre Comercio y su naturaleza es de tipo administrativo, cuyas principales tareas son las que en seguida se mencionarán. Antes de citarlas, sería conveniente decir que casi todos los acuerdos conceden la especial facultad a la Comisión de establecer y supervisar un Secretariado integrado por secciones nacionales.

Los acuerdos parten de la premisa de que cada Estado Parte tendrá que realizar una serie de acciones para poner en funcionamiento dicho Secretariado, como las siguientes: establecer la oficina permanente de su sección nacional, encargarse de la operación y costos de su sección, y la remuneración y los gastos que deban pagarse a los árbitros, sus asistentes y expertos nombrados de conformidad con el capítulo respectivo de cada acuerdo, designar al Secretario de su sección nacional, quien será el funcionario responsable de su administración, y notificar a la Comisión el domicilio de su sección nacional.

En referencia a las funciones o tareas que normalmente realiza un Secretariado de ésta índole, los acuerdos coinciden al mencionar que éste tendrá las siguientes funciones: proporcionar asistencia a la Comisión y a la Subcomisión si es que la hubiere, brindar apoyo administrativo a los tribunales arbitrales creados de conformidad con los capítulos relativos a la solución de controversias, apoyar por instrucciones de la Comisión la labor de los comités, subcomités y grupos de expertos establecidos de conformidad con el Tratado, y las demás que le encomiende la Comisión. Como se puede ver, no hay mayor novedad. La única que se puede resaltar es que la mayoría de los acuerdos establecen las mismas, incluso algunos acuerdos parecen gemelos. Por otro lado, todo este entramado versa sobre cuestiones administrativas muy necesarias para que se dé el funcionamiento de cada tratado⁷⁷¹.

⁷⁷¹ De la misma manera que SEIDL-HOHENVELDERN menciona la duración en el cargo del personal del Secretariado, la manera en que son elegidos, es decir la votación requerida en cada caso, y la subordinación exclusiva de este personal con la secretaría general de la organización, cada acuerdo de

La excepción a todo lo antes dicho es el acuerdo con la UE, que no menciona Secretariado, sino Comité Conjunto; las atribuciones y funciones son escuetas en el texto del tratado, aunque se amplían en las Decisiones emitidas por el Consejo Conjunto. En el caso del acuerdo con la EFTA, no se establece en el texto del acuerdo ningún Secretariado o algo similar. Lo que sí creemos es que en las Decisiones emitidas por el Comité Conjunto se establecería el órgano necesario para realizar esta función de apoyo.

3.- Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo

La expresión “órganos subsidiarios” hoy parece generalmente aceptada y usada, aunque no exclusivamente, como un término que describe esa clase de órgano de las organizaciones internacionales. Pueden encontrarse no sólo en la Carta de la ONU, Artículo 7, 8, 22 y 29), sino también en los instrumentos constitutivos de otras organizaciones internacionales. En otras ocasiones, los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales utilizan el mismo concepto para el uso de expresiones como cuerpos subsidiarios, órganos auxiliares, instrumentos auxiliares, cuerpos subordinados, órganos especializados, o para referirse, individualmente o de una manera acumulativa, a comisiones, comités, subcomisiones, subcomités o grupos de trabajo, que son también los términos de mayor uso, frecuentemente intercambiables, en normas surgidas de resoluciones, decisiones, reglamentos y normas de procedimiento adoptadas por los órganos principales de las organizaciones internacionales⁷⁷². En lo referente a su terminología, la doctrina ha tratado de introducir uniformidad a esta variedad de expresiones, reduciéndola a la de órganos subsidiarios junto a los órganos principales, que es la que normalmente se utiliza.

libre comercio establece sus propias reglas, procedimientos y periodos de elección para los miembros de este órgano. A pesar de las diferencias entre uno y otro órgano, está claro que estos secretariados (ALC) participan de las características esenciales atribuidas a los secretariados de la OI. (SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. “Les organes des organisations internationales”, en DUPUY, Jean René. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 108-109.)

⁷⁷² TORRES BERNÁRDEZ, Santiago. “Subsidiary organs”, en DUPUY, Jean René. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 110-111.

Según TORRES BERMÚDEZ, existe un número de criterios que son de poca ayuda como rasgos distintivos de los órganos subsidiarios y que deberían ser abandonados desde el principio.

La importancia. Las funciones y trabajos confiados a los órganos subsidiarios varían considerablemente en importancia, pero quizás es una proposición igualmente aplicable a los órganos principales. La importancia es relativa con el paso del tiempo; así, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU al principio fue esencial para la organización como órgano subsidiario y, posteriormente, se convirtió en un órgano fundamental.

La duración. Es también de poca ayuda. La permanencia, en verdad, es una de las características importantes de los órganos principales, pero los órganos subsidiarios también pueden disfrutar de un estatus permanente o ser establecidos sin la indicación de la duración. En algunas ocasiones, los órganos subsidiarios son creados para una existencia indefinida; en otras, su existencia es abolida por un acto formal, y por último, éstos pueden ser creados para un periodo limitado de tiempo o para la complementación de un órgano *ad hoc*. Estos órganos terminan su existencia cuando su misión ha sido cumplida.

La periodicidad de las reuniones. Con este elemento no es posible distinguir entre órgano subsidiario y principal. La mayoría de los órganos de las organizaciones internacionales no se reúnen continuamente y sí durante las sesiones o en determinados periodos de tiempo. Existen otros de órganos, tanto principales como subsidiarios, que funcionan sobre la base de tiempo completo⁷⁷³.

En lo relativo a la composición, los órganos subsidiarios también pueden estar compuestos tanto por representantes de los Estados miembro como por personal o individuos elegidos de acuerdo a su capacidad privada. Por lo tanto, la membresía puede incluir a miembros de todos los Estados o a un número específico de ellos y, ocasionalmente a personal de Estados no miembros de la organización referida. En el caso de los órganos subsidiarios, éstos pueden estar compuestos por personas elegidas por su

⁷⁷³ TORRES BERNÁRDEZ, Santiago. “Subsidiary organs”, en DUPUY, Jean René. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 112-113.

calidad de persona privada y puede consistir en un grupo de personas o en una sola persona⁷⁷⁴.

La mayor parte de los acuerdos de libre comercio firmados por México contemplan Comités y Subcomités. Alguno, como el firmado con el G-3, establece los Grupos de Trabajo. Hay algún acuerdo que incorpora los Comités Especiales, como los establecidos en el acuerdo con la UE. También hay tres casos que no contemplan los comités u otro órgano análogo de forma expresa, y éstos son el de Israel, el de la EFTA y el de la UE, ya que en el texto del Acuerdo no se menciona, lo cual no quiere decir que, después y a través de decisiones posteriores, los pudieran haber creado, como así lo autorizan las disposiciones relativas al tema de cada acuerdo, que señalan que “el Consejo o Comisión crearán los comités *ad hoc* o especiales que sean necesarios”. En este sentido, ACOSTA señala que, en la realización de sus actividades, los órganos principales son asistidos por diferentes comités, que tienen el carácter de órganos subsidiarios en el seno de la estructura institucional del Acuerdo⁷⁷⁵.

Los comités más comunes en todos los acuerdos son: el Comité de Comercio de Bienes, el Comité del Sector Automotor, Comité de Comercio Agropecuario, Comité de Medidas Fitosanitarias y Zoonosanitarias, Comité de Análisis Azucarero, Comité de Servicios Financieros, Comité para Medidas de Normalización, Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, Comité de Compras, Comité en Materia de Competencia, Comité de Prácticas de Empresas del Estado y Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (medios alternativos para la solución de controversias entre particulares).

Por otro lado, están los Comités de Inversión y de Comercio Transfronterizo, de Transporte Aéreo, de Entrada Temporal de Personas de Negocios, de Comercio y Competencia, de Reglas de Origen, de Integración Regional de Insumos, etcétera. Quizás éstos son los Comités más comúnmente establecidos en la mayoría de los acuerdos, lo cual no quiere decir que estén todos los que existen, ni que éstos estén incluidos en todos los acuerdos, ya que, de acuerdo a las necesidades de las Partes y de

⁷⁷⁴ Para un estudio más amplio sobre esta clase de órganos, véase TORRES BERNÁRDEZ, Santiago. “Subsidiary organs”, en DUPUY, Jean René. Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, 1998, 2ª edición, pp. 109-153.

⁷⁷⁵ ACOSTA ESTÉVEZ, José A. El sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho español, CEDES, Barcelona, 1997, p. 69.

las materias incluidas, los comités que se establecen varían de un marco convencional a otro.

Otro aspecto que es importante destacar es que, en cada acuerdo, las Partes establecen la forma que quieren darle a la estructura o composición de esta red de comités y subcomités. Así, por ejemplo, unos acuerdos optaron por establecer sólo los comités más importantes (comunes), como es el caso del acuerdo con Costa Rica. En los casos de los acuerdos con Nicaragua, Triángulo del Norte y Bolivia, éstos establecen los comités más convencionales y sólo tres subcomités, que normalmente suelen recaer en el tema de la Normalización. El caso del G-3 es de los únicos que, al establecer la mayoría de los comités básicos, les crea su respectivo subcomité.

Algunos acuerdos utilizan el sistema de establecer el comité de forma general y después lo dividen en varios subcomités, quedando éstos englobados en el comité creado. Por ejemplo, el Comité de Comercio de Bienes abarca los subcomités de aduanas, agricultura, reglas de origen y bienes no agropecuarios, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, abarcan los subcomités de agroquímicos, inocuidad de los alimentos, pesca, salud animal y sanidad vegetal, y así sucesivamente (éste es el caso del acuerdo con Chile).

Por otro lado, existen acuerdos que, en lugar de establecer comités, optaron por crear Grupos de Trabajo, que no es otra cosa que en lugar de llamarlos comités, les denominaron de esta otra manera. Por ejemplo, el acuerdo con Bolivia asume esta fórmula, creando los “Grupos de Trabajo” básicos y sus respectivos Subgrupos de Trabajo (sólo tres subgrupos de trabajo), que recaen en el tema de la Normalización. Por último, el acuerdo con el G-3 es el único que establece las tres modalidades, los comités, subcomités y los grupos de trabajo.

V.- La Solución de Controversias en los Acuerdos de Libre Comercio concluidos por México

La mayoría de los acuerdos de libre comercio firmados por México con sus diversos socios comerciales establecen como principio fundamental (por lo que se refiere al tema de la solución de las controversias) resolverlas de acuerdo a las normas y procedimientos del GATT/OMC, Organización internacional de la que la mayoría de

estos países son miembros, lo cual entraña el firme compromiso que asumieron de seguir los lineamientos que esta organización establece para la solución de disputas en este campo. Lo anterior refleja claramente la obligación que cada uno de estos países asumió en la firma del Protocolo para la constitución de dicha Organización y de todos los Acuerdos Anexos. De esta manera, los Estados miembro de la OMC harán todo lo que sea posible, tanto en sus relaciones comerciales bilaterales como multilaterales, por aplicar, respetar y ajustarse a todo este entramado de normas comerciales que constituye la OMC, antes el GATT⁷⁷⁶.

Si partimos desde el principio, diremos que el GATT era el que regulaba la solución de controversias en materia comercial, posteriormente; este Acuerdo se transformó en la OMC⁷⁷⁷, con lo cual se establece un sistema único de solución de controversias para todos los litigios que pudieran plantearse en la aplicación de las normas del sistema jurídico de la OMC, ya que en el antiguo GATT de 1947 existían varios sistemas.

En el marco de los acuerdos de libre comercio, se sitúan con naturalidad las cuestiones concernientes a la solución de controversias, como consecuencia de la necesidad de aplicar de manera eficaz e interpretar de modo uniforme las normas de cada tratado y, en concreto, como un ámbito preferente en la línea de las medidas tendentes al fortalecimiento institucional de estos procesos de integración. Como señala DÍAZ BARRADO, “desde luego, todo esquema de integración ha de contar necesariamente, con mecanismos que favorezcan y propicien la aplicación de las normas que emanan del mismo y que permita una interpretación uniforme de dichas normas al tiempo que resuelvan las eventuales diferencias que surjan entre los destinatarios de los derechos y obligaciones. Esto se hace todavía más necesario en el caso en que se pretenda la

⁷⁷⁶ “... Por todo ello, cabe afirmar que el sistema integrado de la OMC constituye un referente fundamental para los mecanismos de solución de controversias en el ámbito del Derecho Internacional económico y, con todos sus posibles defectos, viene logrando un más que reconocido prestigio”. DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 12ª edición, 1999, p. 624.

⁷⁷⁷ Sobre esta evolución del GATT de 1947 a la OMC, véase el Capítulo Primero, Apartados Segundo y Tercero de este trabajo, que habla sobre el particular con mayor amplitud.

configuración de un espacio de integración en el que habiten normas de carácter vinculante y se pongan en marcha, además, políticas comunes o comunitarias”⁷⁷⁸.

1.- El mecanismo de solución de controversias de la OMC

Este sistema se regula en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de controversias, incluido en el Acta Final de la Ronda Uruguay. En principio, el entendimiento se aplica en todos los acuerdos administrados por la OMC. Este mecanismo de solución de controversias es el desarrollado y aplicado por el GATT de 1947, con algunas modificaciones y adaptaciones, como la mayor juridicidad del sistema de la OMC y la creación de órganos específicos con mayor especialización⁷⁷⁹.

De forma breve, el sistema de solución de controversias en la OMC consta de los siguientes pasos:

La controversia. El procedimiento se inicia con la aparición de la controversia que surge cuando un Estado considera que otro no cumple las obligaciones o compromisos específicos contraídos en virtud de una disposición del sistema jurídico de la OMC, o bien cuando un Estado estima que una ventaja, cuya abstención podía razonablemente haber esperado en virtud de un compromiso asumido por otro Estado, es anulada o menoscabada como consecuencia de la aplicación de una medida de este último Estado incompatible con las normas de la OMC.

Las consultas o negociaciones. El medio de solución de controversias al que tienen obligatoriamente que recurrir en primer lugar los Estados Parte en la controversia es las consultas o negociaciones bilaterales.

Diversos medios de solución de controversia. Si las negociaciones no ponen fin a la controversia, los Estados pueden optar por las siguientes posibilidades:

⁷⁷⁸ DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel. “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur, adoptado el 18 de febrero de 2002: un paso adelante en la integración mercosureña”, en *Revista Española de Derecho Internacional, Asociación española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y BOE*, Madrid, 2004, Vol. LV-2003, número, 2, julio-diciembre, p. 1097.

Los medios diplomáticos. Las Partes tienen el recurso a los medios diplomáticos de solución de controversias, en concreto, a los buenos oficios, la mediación y la conciliación. Estos medios no son excluyentes y pueden utilizarse antes o durante el desarrollo del procedimiento de los Paneles.

El arbitraje. La utilización de un medio jurisdiccional de solución de controversias, como el arbitraje, requiere el acuerdo de los Estados Parte en la controversia, cuyo objeto ha de estar bien definido. Cuando se recurre al arbitraje, queda excluida la posibilidad de solicitar un Panel⁷⁸⁰.

Los Paneles. Se puede solicitar la creación de un grupo especial, más conocido en la jerga de la OMC como Panel. La solución de controversias a través de estos Paneles es un mecanismo propio del GATT, que ha sido mantenido y reforzado en el Entendimiento, y que constituye el medio más importante y genuino de solución de controversias en el seno de la OMC.

Establecimiento de los Paneles. El Panel es establecido por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) a petición del Estado reclamante que no haya visto satisfechas sus pretensiones con las consultas previas. La creación del Panel es casi automática, ya que sólo se deniega si el OSD decide, por consenso, lo contrario. Cada Panel está compuesto por tres o, excepcionalmente, por cinco personas independientes y expertas en la materia en cuestión, que son designadas de común acuerdo por las Partes en la controversia con exclusión de sus nacionales, y, en defecto de acuerdo, por el Director General de la OMC.

El procedimiento. El procedimiento que se sigue en los Paneles es muy parecido al de un proceso judicial. Las Partes presentan a los miembros del Panel sus alegaciones escritas; se celebra una sesión oral, en la que los panelistas formulan cuestiones a las Partes; éstas presentan unas segundas alegaciones escritas y se celebra una segunda sesión oral. Posteriormente, el Panel delibera en secreto y emite un proyecto de informe que somete a las Partes para que lleguen a un acuerdo, si es posible. En caso de

⁷⁷⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, Madrid, 12ª edición, 1999, pp. 621 y 622.

⁷⁸⁰ Véase CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, pp. 59-70, y ROCA AYMAR, José Luis. “El arbitraje comercial en Iberoamérica”, *Boletín Económico de ICE*, número 2535, del 3-9 de marzo de 1997, pp. 67-72.

desacuerdo, el Panel establece su informe, el cual se parece formalmente a la estructura de una sentencia, con las siguientes partes:

- *La parte descriptiva.* La parte descriptiva contiene una introducción sobre el origen de la controversia y el procedimiento seguido, una presentación de los hechos y un resumen de los argumentos de las Partes.
- *Los razonamientos.* Los razonamientos o argumentos jurídicos del Panel que conoce de la controversia.
- *Las sugerencias.* Las sugerencias del Panel al OSD para que solucione la controversia adoptando las medidas necesarias.

Los plazos. En el Entendimiento de la OMC antes citado, se redujeron los plazos, y los Paneles deben emitir su informe en seis meses o en un periodo de tres meses, si se aplica el procedimiento de urgencia o si se trata de una mercancía perecedera.

El informe del Panel no es comparable con un laudo o con una sentencia, porque no tiene como objeto solucionar directamente la diferencia y, además, porque no es obligatorio. Pero su valor indirecto es muy considerable, ya que tiene como fin persuadir al OSD, órgano de naturaleza política, para la decisión que debe de adoptar, y goza de una tendencia favorable a su obligatoriedad.

Trascurrido un corto plazo de tiempo, el OSD debe adoptar el informe del Panel, salvo que se rechace por consenso (cosa improbable) o que se recurra al Órgano Permanente de Apelación, el cual también tiene un plazo y un proceso para resolver el recurso y emitir un informe al OSD. En ambos casos (ambos informes), deben declarar la existencia de un incumplimiento conteniendo recomendaciones sobre la forma de ponerle fin y, en su caso, indicar la forma correcta de aplicar la norma infringida.

Si el OSD concluye, a tenor del informe del Panel o del Órgano Permanente de Apelación, que ha existido incumplimiento de una norma o menoscabo de una ventaja, el OSD fija un plazo para que el Estado ponga fin a su incumplimiento o elimine la medida causante del perjuicio. Si el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones del OSD no es posible, los Estados pueden llegar a un acuerdo de compensación.

Negativa de cumplimiento de la decisión. En caso de no aplicar por parte del Estado condenado la decisión del OSD, el Estado perjudicado puede adoptar contramedidas contra el Estado infractor para suspender o compensar sus concesiones respecto a él. El procedimiento para la adopción de estas contramedidas se regula en el Artículo 22 del Entendimiento, siendo el OSD quien las autoriza o deniega.

Además, se permiten las contramedidas cruzadas (retorsiones⁷⁸¹ cruzadas), es decir, en ámbitos o sectores distintos del afectado por el incumplimiento, pero de forma limitada, ya que la contramedida ha de aplicarse, en primer lugar, en el mismo sector en el que se produjo el incumplimiento y, sólo si no es posible, puede hacerse efectiva en el marco del acuerdo al que pertenece la norma violada o, en su defecto, en el ámbito de cualquier otro acuerdo gestionado por la OMC⁷⁸².

Así pues, tenemos de una forma general el procedimiento que es seguido para la solución de controversias entre las Partes Contratantes de la OMC, que se aplica en los acuerdos de libre comercio firmados en todo el mundo por las mismas Partes Contratantes. En el caso que nos ocupa (acuerdos de libre comercio celebrados por México), no es la excepción, pues, en todos los acuerdos de esta naturaleza concluidos por este país, se aplica el mismo procedimiento y las opciones similares para su solución, sólo que desarrollado de forma más específica y tratando de imprimir cada uno de los aspectos necesarios que están relacionados con este procedimiento integrado de la OMC. Enseguida, expondremos la solución de controversias en los acuerdos de libre comercio firmados por este país latinoamericano.

2.- La solución de controversias en los acuerdos de libre comercio

En primer lugar, el apartado de la solución de controversias establecido en los acuerdos de libre comercio firmados por México se encuentra en el capítulo denomi-

⁷⁸¹ Término internacional que se usa para denominar los medios de represalia utilizados contra las medidas de enemistad de un segundo país, mantenidos dentro de los marcos permitidos por el Derecho Internacional. Por ejemplo, respondiendo a la prohibición del derecho de venta de la prensa de un país dado, este puede aplicar los principios de reciprocidad (OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 948.)

⁷⁸² DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 12ª edición, 1999, pp. 621-626.

nado de la misma manera, y éste se localiza casi al final de los textos de estos acuerdos. Donde normalmente se localiza es en la parte de las disposiciones administrativas, antes o después, y este procedimiento consta de varias fases, entre las que se encuentran: la de consultas, diversos medios de solución de controversias, establecimiento de los Paneles, las decisiones de los Paneles, la decisión final y su cumplimiento. Además, se menciona la posibilidad del arbitraje, la consulta para los tribunales internos de cualquier Parte, etcétera.

Con relación a los actos que se llevan a cabo durante las fases del procedimiento, ACOSTA señala que los actos procesales se han clasificado en atención a los sujetos de donde provienen. De esta manera, agrega, dichos actos son de las Partes y del órgano jurisdiccional. Sobre los primeros, dice que los Estados podrán realizar válidamente los llamados actos procesales de las partes que integran su actividad procesal:

- Actos de petición: la petición más importante de la parte es la solicitud escrita y la notificación del compromiso en orden a la incoación del proceso.
- Actos de alegaciones: son utilizados por las partes para aportar al proceso los elementos fácticos y jurídicos que han de determinar la solución del proceso.
- Actos de prueba: son las actividades dirigidas a demostrar la realidad de las alegaciones efectuadas por las Partes para conseguir el convencimiento del tribunal e influir en el resultado final del proceso.
- Actos de conclusión: son los actos resumen de lo actuado en el proceso, presentando ante el tribunal los extremos resultantes de la actividad procesal⁷⁸³.

En los actos del órgano jurisdiccional, ACOSTA distingue entre actos del tribunal en sentido estricto y los actos del Secretario. En los del primero, se encuentran las:

- Providencias: son resoluciones de trámite o de desarrollo procedimental. Así, por ejemplo, mediante providencias, se fijará, entre otras cosas, el número y el orden de los alegatos escritos y los plazos para su presentación, la acumulación de autos (prevista por ejemplo, en el artículo 47 del reglamento de la CIJ), las medidas de protección provisional, etc.

- Sentencias: tienen ésta consideración aquellas decisiones que concluyen de forma definitiva las cuestiones del proceso, ya sean sentencias sobre la instancia, el fondo o un incidente. Además, también se resuelve mediante sentencia las cuestiones relativas a las solicitudes de intervención realizadas por terceros Estados.

En los segundos, se encuentran los actos realizados por el Secretario, como persona que mediatiza toda la actividad procesal, ya que se encuentra presente en todas las fases del proceso y son los siguientes:

- Actos de conservación y custodia: aquellos que tienen por finalidad la conservación y custodia de los expedientes que tengan entrada en el tribunal.
- Actos de mediación: aquellos actos de intermediación entre el tribunal y las partes u otros sujetos internacionales.
- Actos de documentación: los que implican una constancia de las actuaciones judiciales⁷⁸⁴.

A.- Aspectos generales

El capítulo de la solución de controversias en los acuerdos que aquí estudiamos comienza con la exposición de algunos aspectos generales, como la figura de la cooperación, el ámbito de aplicación de cada tratado y la solución de controversias de acuerdo a la OMC.

Sobre la cooperación, los acuerdos dicen que las Partes procurarán llegar a un acuerdo sobre la interpretación y la aplicación del tratado mediante la cooperación y las consultas y se esforzarán por llegar a un convenio (solución) que sea satisfactorio para ambas Partes sobre cualquier asunto que afecte el funcionamiento del Tratado. En este sentido, existe un imperativo de que las Partes procuren arreglar sus diferencias de forma amistosa y por la vía más rápida antes de llegar a las vías alternas.

⁷⁸³ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 159-160.

Por lo que atañe al ámbito de aplicación de cada tratado, los acuerdos dicen que el procedimiento contenido en éstos se aplicará en dos hipótesis: primera, a la prevención o a la solución de todas las controversias entre las Partes que tengan relación con la aplicación y la interpretación de cada tratado, y segunda, cuando una Parte considere que una medida vigente o en proyecto de la otra Parte es, o podría ser, incompatible con el tratado (con sus obligaciones) o pudiera causar anulación o menoscabo.

La solución de controversias conforme al acuerdo de la OMC del que hablan todos los acuerdos aquí estudiados sin excepción, se refiere a la exclusión de un foro sobre los otros. En tal sentido, este apartado dice que las controversias que surjan en relación con lo dispuesto en tres ámbitos como los siguientes: en cada uno de estos tratados de libre comercio, en el acuerdo sobre la OMC y en los convenios negociados con la misma OMC, sólo se podrán resolver en dos foros: en el del acuerdo de libre comercio o en los de la OMC, el que es elegido por la Parte reclamante.

Es importante señalar que aquí lo que se elige es el foro, o sea, la instancia donde se tramitará y resolverá el asunto, y no los medios para solucionar la controversia. Pero también se menciona, y se deja claro, que, una vez iniciado el procedimiento conforme a estos tratados (intervención de la comisión, buenos oficios, conciliación y mediación) o uno de la OMC, ese tal foro será excluyente de los otros (es decir, no se podrá elegir otro hasta resolver la diferencia), con excepción de las controversias que versen sobre tratados en materia ambiental y de conservación (aquí, una Parte debe presentar una solicitud de conformidad con cada acuerdo para ser resuelta en el foro solicitado).

La Parte demandada que alegue que su acción está sujeta a estas materias, solicitará entonces por escrito que su acción se ventile de acuerdo con el procedimiento del acuerdo de libre comercio por ella firmada y no por el de la OMC, ante lo que la Parte reclamante sólo tendrá como opción recurrir, para la solución de la controversia, a los procedimientos del mismo acuerdo. La idea central al darle la oportunidad de elegir el foro a la Parte demandada recae en que el espíritu del acuerdo se basa en la continua negociación, incluyendo la elección del foro, y en la posibilidad de escoger el foro que

⁷⁸⁴ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 160-161.

mejor pueda proteger sus intereses. Por lo visto, siempre el foro de un acuerdo de libre comercio será más beneficioso para las Partes del mismo que el de la OMC.

Procedimiento. La última parte de esta sección habla del trámite que tiene que seguir la Parte demandada para que surta efecto la elección del foro en caso de tratados en materia ambiental y de conservación, para lo cual tiene que entregar dicha solicitud a la Parte reclamante y a la sección de su Secretariado dentro de los 15 días desde que la Parte reclamante haya iniciado el procedimiento en estos temas. Aquí, la Parte reclamante se abstendrá, sin demora, de intervenir en esos procedimientos y podrá iniciar el procedimiento de acuerdo a la intervención de la Comisión, los buenos oficios, la mediación y la conciliación.

Se entiende iniciado el procedimiento para la solución de la controversia en el campo de la OMC al solicitar la integración de un Grupo Especial de acuerdo con el Artículo 6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, que forma parte del Acuerdo sobre la OMC. Es lo que, en Derecho, se denomina ejercitar una acción ante el órgano jurisdiccional para que dé inicio el proceso⁷⁸⁵. La idea que se presenta en este particular es que, tratándose de cuestiones sobre medio ambiente y conservación, se establece expresamente agotar el procedimiento establecido en la OMC para tal efecto, manteniéndose una excepción, y es que las Partes, o más bien, una de las Partes solicite que esta cuestión sea ventilada en el foro del acuerdo de libre comercio.

B.- Fases del procedimiento

Procedimiento a través de las consultas: primera fase. Si seguimos el orden establecido anteriormente para la solución de controversias tanto en la OMC como en los acuerdos, podemos observar que la primera fase está formada por esos medios políticos/diplomáticos encabezados por la negociación. En este caso, los acuerdos recurren en primer lugar a las consultas⁷⁸⁶, para lo cual disponen lo siguiente: cualquiera

⁷⁸⁵ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 104-105.

⁷⁸⁶ Se puede decir que las consultas son, más que nada, una especie de negociación en temas que directamente no están contemplados en el tratado, pero que requieren análisis. La idea es prevenir conflictos en otras áreas que a la larga afecten la negociación comercial. La consulta tiene lugar entre los gobiernos

de las Partes puede solicitar por escrito a la o las otras Partes que se lleven a cabo las consultas sobre tres situaciones: una medida adoptada, en proyecto o cualquier otro asunto que pueda afectar la aplicación del Tratado llevada a cabo por la o las otras. En este sentido, se prevé con esta figura la anticipación a cualquier actuación que pudiera ser dañina para los beneficios de una de las Partes o para la buena aplicación y funcionamiento del acuerdo. Estas disposiciones no sólo dan pie a contramedidas ya consumadas, sino también a aquellas o aquellos asuntos que se pudieren realizar afectando el espíritu del acuerdo⁷⁸⁷.

Por lo que respecta al procedimiento para llevarlas a cabo (consultas), los acuerdos establecen que la Parte que inicie las consultas debe entregar la solicitud en primer lugar a la sección de su Secretariado (en otros acuerdos, dice a sus secciones nacionales – en el Acuerdo G-3, y en otros, a las secciones nacionales de su Secretariado, como en el Acuerdo con Bolivia-), y en segundo lugar, a la otra Parte. Cuando se trata de acuerdos con más de dos Partes, se da la opción a que esa Tercera Parte participe en el procedimiento si se afectan sus derechos, como simple observador si lo desea y no son afectados sus derechos, o simplemente se puede abstener (esto lo sostienen los acuerdos con G-3, Triángulo del Norte y EFTA), o como *Amicus Curiae*⁷⁸⁸.

Bienes perecederos. Cuando se trata de bienes agrícolas perecederos⁷⁸⁹, aquí los acuerdos aceleran el plazo para que se realicen dichas consultas dentro de 15 días a partir de la entrega de la solicitud (la mayoría de los acuerdos establecen este plazo,

partes de un acuerdo. Existen dos tipos de consultas: directas o con participación de grupos técnicos. CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 93-95.

⁷⁸⁷ Acuerdos firmados con: Chile: Artículo 18-04, Acuerdo G-3: Artículo 19-05, Bolivia: Artículo 19-04, Costa Rica: Artículo 17-05, Nicaragua: Artículo 20-05, Israel: Artículo 10-05, UE: Artículo 38 de la Decisión 1 del Consejo Conjunto, EFTA: Artículo 72 y el Triángulo del Norte: Artículo 19-05.

⁷⁸⁸ Término que viene del latín y que significa “amigo de la corte o del tribunal”. Es el nombre dado para un breve expediente ante el tribunal de alguien que no es parte en el proceso o juicio. “... una frase que literalmente significaría “amigo de la Corte”—es de alguien que no es parte del litigio, pero que cree que la decisión del tribunal puede afectar a sus intereses.” William H. REHNQUIST. *The Supreme Court*, p. 89. (<http://www.techlawjournal.com/glossary/legal/amicus.htm>).

⁷⁸⁹ Algunos acuerdos dedican una sección especial a este tipo de bienes, por ejemplo, el Acuerdo con Bolivia.

incluido el Acuerdo con Israel). Otros acuerdos dicen que la Comisión, los Paneles arbitrales y las Partes, acelerarán los plazos tanto como sea posible tratándose de estos bienes (por ejemplo, el Acuerdo con Nicaragua). El Acuerdo con la UE contempla que cada Parte podrá pedir que las consultas se celebren en la sede del Consejo Conjunto y que éstas versen sobre los instrumentos jurídicos (los acuerdos, las decisiones, etc.). También establece que el Consejo Conjunto se reunirá dentro de los 30 días siguientes a la entrega de la solicitud para solucionar la controversia a través de una Decisión. Por último, sólo en el caso del Acuerdo con la EFTA, los Estados podrán solicitar las consultas a las otras Partes, para lo cual, las tienen que notificar sin necesidad de hacer lo propio con el Comité Conjunto, que es el órgano gestor del Acuerdo, cosa que no se deja de hacer en el resto de los acuerdos.

Obligaciones de las Partes. Existen una serie de obligaciones que los acuerdos imponen a las Partes en relación a la información que se obtiene para llevar a cabo las consultas, tanto de la Parte que solicita se lleven a cabo las consultas como de a quien le son solicitadas. En primer lugar, es obligación de las Partes aportar toda la información posible que permita examinar la medida adoptada, la medida en proyecto o cualquier otro asunto que pueda afectar al Tratado (a su funcionamiento). También tienen la obligación de tratar toda la información recibida sobre el asunto o la medida de forma confidencial. Esta obligación se impone durante el lapso de tiempo que duren las consultas y se impone tanto a la Parte que proporciona la información como a la que la recibe.

Es importante destacar que, en este proceso de consultas, la Comisión de Libre Comercio no tiene ninguna intervención; es decir, las Partes negocian sobre las medidas o el asunto a tratar, pero sin la presencia de ningún tercero. La opción de la presencia de este tercero (la Comisión) se da a petición de Parte (podrán solicitar) y de común acuerdo entre las Partes como condición para que se inicie cualquiera de los procedimientos arriba señalados: la intervención de la Comisión, buenos oficios, la mediación y la conciliación, incluso sin que hayan comenzado las consultas, lo cual nos sugiere que las consultas son un medio preparatorio para que se lleve a cabo cualquiera de estas figuras.

Distintos procedimientos para la solución de controversias: segunda fase. De acuerdo con Lucía Irene RUIZ SÁNCHEZ, los medios para la solución de controversias son de dos tipos: los medios políticos, en los que encontramos a los buenos oficios, la mediación, las comisiones de investigación y la conciliación, y por supuesto, el medio más utilizado en la solución de toda clase de diferencia y el primer camino en transitar, la negociación; y los medios jurídicos, en los que se pueden englobar al arbitraje y la jurisdicción internacional⁷⁹⁰.

Sin lugar a dudas, el procedimiento establecido para la solución de controversias por la OMC abarca casi todas las figuras de los medios aquí señalados. Por su parte, los acuerdos de libre comercio también los reproducen, incluyéndolos casi todos y agregando un medio del todo novedoso y más rápido en comparación con algunos aquí señalados, como serían los Paneles, que incluso se podrían comparar a un procedimiento judicial, siendo aquél mucho más corto y rápido.

Quizás, la falta de mención de la justicia internacional (CIJ) en los medios citados por la OMC (aunque en el seno de esta Organización existan instancias de corte comercial internacional), no quiere decir que no la haya y en el caso de haberla, ésta se supliría con la presencia de los Paneles, que en algunos acuerdos son llamados así y en otros reciben nombres diferentes como Grupos Arbitrales.

Procedimiento a través de los medios políticos. Por lo que respecta a esta etapa, se puede decir que en ella se contiene la segunda vía para solucionar una controversia surgida entre las Partes de un mismo acuerdo. Este medio está integrado por varios procedimientos, entre los que se encuentran la intervención de la Comisión, tales como los buenos oficios, la mediación y la conciliación⁷⁹¹. Otros autores, como María del

⁷⁹⁰ RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. Las Negociaciones Internacionales. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995, pp, 26-32.

⁷⁹¹ Acuerdos firmados con: Chile: Artículo 18-05, Acuerdo G-3: Artículo 19-06, Bolivia: Artículo 19-05, Costa Rica: Artículo 17-06, Nicaragua: Artículo 20-06, Israel: Artículo 10-06 y el Triángulo del Norte: Artículo. 19-06.

Los Buenos Oficios. Son la participación amistosa de uno o más sujetos a fin de que otros que se encuentran en conflicto o están involucrados en un asunto de difícil solución puedan hallar los medios aplicables en un entendimiento o a la solución de sus diferencias.

La mediación. Consiste en una intervención semejante a la anterior pero más acentuada porque el mediador participa directamente en la solución del problema entre las partes en conflicto; de hecho, hace propuestas o presenta fórmulas de solución para que las partes lleguen a un acuerdo.

Carmen CARMONA LARA, añaden medios alternativos, como convocar los grupos de trabajo y formular recomendaciones⁷⁹².

Para la solución de la controversia, enmarcada en esta sección de los acuerdos, se parte de la idea de la intervención de un tercero. La Comisión juega ese papel, que le ha sido otorgado por las Partes en un instrumento jurídico legalmente válido llamado acuerdo o tratado internacional, el cual le atribuye esa función y para ello le dota de ciertas facultades. En este sentido, se podría decir que qué mejor tercero que la autoridad máxima y gestora del acuerdo para colaborar en la solución de las diferencias entre sus integrantes.

Intervención de la Comisión. Para que la Comisión intervenga, los acuerdos disponen que cualquiera de las Partes puede solicitar por escrito que ésta se reúna, siempre que un asunto no haya sido resuelto a través de las consultas. Para esto se establecen tres plazos:

- dentro del plazo de los 30 días después de la entrega de la solicitud para las consultas,
- dentro del plazo de 15 días después de la entrega de la solicitud para las consultas en los temas de bienes agrícolas o perecederos, y
- dentro de otros plazos que las Partes acuerden.

Una idea que vale la pena resaltar es que, mientras se solicitan las consultas, se puede solicitar la reunión de la Comisión para que resuelva la controversia a través de los distintos procedimientos antes citados, si es que las consultas no funcionaron. Es decir, estos dos medios (el de las consultas y los distintos medios de solución) se pueden tramitar de forma simultánea; sólo es necesario que se haga la solicitud dentro de los plazos requeridos (en 30 días desde la solicitud de las consultas y 15 si se trata de

La conciliación. Es un procedimiento establecido por las partes para recurrir a él si se presenta una controversia. En ésta se hace un estudio a fondo de las circunstancias que llevaron al conflicto y proponen soluciones viables y efectivas. Para más información sobre estas figuras, véase RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene. *Las Negociaciones Internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, pp. 26-32.

⁷⁹² CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 95.

bienes agrícolas, desde la presentación de la solicitud para las consultas) y siguiendo las formalidades establecidas por el acuerdo.

Otra hipótesis por la que una Parte puede solicitar la reunión de la Comisión es en el caso de que se hayan iniciado procedimientos de solución de controversias de acuerdo al OMC y respecto a “cualquier” asunto relativo a materia ambiental y de conservación, y ésta (la Comisión) haya recibido una solicitud en los términos de los acuerdos para solucionar una controversias utilizando los distintos medios de solución de controversias establecidos en cada acuerdo, o en el caso de las consultas técnicas.

Procedimiento. En lo que respecta al procedimiento que se tiene que seguir por las Partes para la intervención de la Comisión en la solución de la controversia, sería necesario que la Parte que haya iniciado el procedimiento cubra los siguientes formalidades:

- enviar una solicitud a la Comisión para que ésta se reúna para la solución de una controversia,
- mencionar en esa solicitud la medida o cualquier otro asunto que sea objeto de reclamación,
- indicar las disposiciones del tratado del que es Parte, que considere aplicables,
- entregar la solicitud a su sección del Secretariado y a la o a las otras Partes.

Esto es lo que tiene que hacer cualquiera de las Partes para que la Comisión se reúna y se dé comienzo a este segundo procedimiento. Es lo que las disposiciones de cada acuerdo exigen a las Partes, si quieren optar por estos medios de solución de controversias.

Por lo que se refiere a la Comisión, ésta hará lo siguiente según los acuerdos:

- La Comisión se reunirá dentro de los 10 días posteriores a la entrega de la solicitud presentada por las Partes. Esta reunión puede celebrarse el día 3, el 5, el 7 o cualquier otro, siempre y cuando sea dentro del plazo de 10 días.
- El objeto de su reunión debe ser lograr una solución mutuamente satisfactoria de la controversia para las Partes.

- La Comisión podrá convocar a los asesores técnicos o crear los comités de expertos que considere necesarios, lo cual es obvio si se trata de temas en exceso técnicos en los que los miembros de la Comisión no sean expertos.
- La Comisión debe recurrir a los procedimientos establecidos en el propio Tratado para solucionar esas controversias, tales como los buenos oficios, la conciliación, la mediación y otros procedimientos de solución de controversias. En este sentido, se puede entender que la Comisión debe escoger un procedimiento, el que considere más adecuado, para resolver esa disputa y no todos a la vez o ir cambiando, así como seleccionar “otros procedimientos” de solución, lo que nos lleva a pensar en los procedimientos ante la OMC, el arbitraje o los Paneles.
- La Comisión, si no opta por alguno de los procedimientos señalados anteriormente para la solución de esa controversia, podrá formular recomendaciones, lo cual nos sugiere que el caso es fácil de resolver, por lo que no requiere que se inicie ninguno de los antes citados procedimientos.
- La Comisión podrá acumular dos o más procedimientos siempre y cuando versen sobre la misma materia o sobre otros asuntos que conozca y sea necesario que los junte para su análisis y solución, lo que sería conocido en los procedimientos civiles como la “Acumulación de Procedimientos”.

Como podemos observar, todos estos elementos exigidos para el establecimiento (la reunión) de la Comisión y para que empiece el procedimiento, son muy parecidos a un proceso judicial, con la salvedad de, que en éstos, la autoridad judicial ya está establecida y no hay que hacer nada para que se constituya; como mucho, se le tiene que presentar la demanda para que empiece a funcionar. Por lo que respecta a los pasos del procedimiento establecido en los acuerdos, éstos participan de forma general de los establecidos en el proceso judicial, como tener una autoridad judicial (Comisión), presentación de la demanda (solicitud), mención del daño (medida o proyecto de ésta o asunto que perjudica a una Parte) presentación de pruebas (información sobre la medida), mención del Derecho aplicable (disposiciones del acuerdo que se aplican al caso), audiencia de las Partes y fallo (resolución o recomendaciones de la Comisión). La comparación anterior se verá con más claridad cuando hablemos de los Paneles, lo que nos proponemos a continuación.

3.- Procedimiento ante los Paneles arbitrales: tercera fase

Antes que nada, queremos destacar tres ideas básicas al respecto. *La primera* es que los acuerdos de libre comercio han establecido toda una serie de recursos para resolver una diferencia entre las Partes, y que, cuando uno no funciona, es decir, no logra resolverla, inmediatamente se opta por otro. Lo anterior es bueno, ya que se tienen, por lo menos, tres oportunidades para arreglar las disputas, y que, sobre todo, que el tiempo que se emplea en estos procedimientos es relativamente corto si se compara a un procedimiento judicial, incluso internacional.

La segunda, es la que se refiere al nombre con el que se le conoce a estos Paneles⁷⁹³. Como mencionamos anteriormente, a algunos acuerdos los llaman “Grupos Arbitrales” (el Acuerdo con Chile); otros, “Tribunal Arbitral” (los Acuerdos con G-3, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Triángulo del Norte), y otros, “Panel Arbitral” (el Acuerdo con la UE, la EFTA e Israel).

Y la tercera sería: “La solución de controversias a través de estos Paneles constituye un mecanismo característico del GATT, que ha sido mantenido y reforzado en el Entendimiento (de la OMC relativo a esta materia) y que constituye el medio más importante y genuino de solución de controversias en el seno de la OMC”⁷⁹⁴.

Sin lugar a dudas, éste es el procedimiento más utilizado y quizás el más rápido en cuanto a procedimientos quasijudiciales se refiere. Quizás es por esto por lo que ha resultado de gran utilidad en esta materia, en la que se requieren procedimientos y resoluciones rápidas.

⁷⁹³ Al referirnos al procedimiento que se lleva a cabo ante estos Paneles, nos estaremos refiriendo al denominado proceso genérico, es decir, al proceso que se emplea regularmente y no al utilizado especialmente en el tema de las inversiones, el cual, aunque participa de la misma naturaleza que aquél, tiene algunas diferencias. La denominación de procedimiento genérico la tomamos de MORALES SUÁREZ, Hugo. Génesis e instituciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Trabajo de Investigación presentado en la Universidad Autónoma de Barcelona para el Doctorado en Derecho, 1994, p. 91.

⁷⁹⁴ DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, 12ª edición, 1999, p. 622.

A.- Constitución del Panel

Condicionantes para la solicitud de un Panel. El apartado de los acuerdos de libre comercio que se refiere al procedimiento ante los Paneles arbitrales establece como primera condición que la Comisión se haya reunido previamente para tratar de solucionar la disputa de acuerdo a los diferentes medios políticos (segunda fase), y que ésta no haya sido resuelta dentro del plazo de cuatro supuestos:

- dentro de los 45 días posteriores a la reunión en la que se acudió a uno u otro medio político,
- dentro de los 45 días siguientes a aquel en que la Comisión se haya reunido para resolver el asunto más reciente que le haya sido sometido,
- dentro de 45 días siguientes a aquel en que se hayan acumulado varios procedimientos de acuerdo a lo establecido por los tratados,
- cualquier otro que las Partes acuerden. Este plazo es establecido por la mayoría de los acuerdos por ejemplo: con G-3: Artículo 19-07, con Bolivia: Artículo 19-06, con Costa Rica: Artículo, 17-07, con Nicaragua: Artículo 20-07, con la UE establece 15 días y 45 después de la reunión, artículo 39 de la Decisión del Consejo Conjunto y con la EFTA: Artículo 73. Los casos de los acuerdos de Chile: artículo 18-06, Israel: Artículo 10-08 y el Triángulo del Norte: Artículo 19-07, hablan de un plazo de 30 días. Todo lo anterior es necesario que suceda para que se pueda optar por la solución de la controversia a través de los Paneles. La justificación más obvia por la que se exige que transcurran esos 45 días es porque se requiere un tiempo necesario para agotar las otras vías de solución (consultas y medios políticos) y porque es necesario que los procesos no se superpongan unos con otros.

Solicitud del Panel Arbitral. Ocurrido lo anterior, es entonces cuando cualquiera de las Partes podría solicitar por escrito el establecimiento de un Panel Arbitral⁷⁹⁵, para lo cual la Parte solicitante tendrá que entregar la solicitud a la sección de su

⁷⁹⁵ Es lo que en teoría jurídica se denomina el ejercicio de la acción. (Véase ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 137-141.)

Secretariado o la sección nacional (según lo establezca cada acuerdo) y una copia de la misma a la otra u otras Partes. La solicitud por escrito de este procedimiento confirma que, aunque sea un proceso rápido y corto, típico de los procesos comerciales, también lo es formal y escrito, por lo que todo se tiene que documentar de forma similar a un proceso judicial.

Cuando la Comisión ha recibido esta solicitud, tendrá que ser diligente y pasar a establecer el Panel Arbitral de forma inmediata. En este sentido, la mayoría de los acuerdos no señalan que tiempo tiene la Comisión para conformar un Panel; lo único que se menciona es que, a la entrega de la solicitud, aquélla establecerá dicho Panel. Tampoco la mayoría de los acuerdos mencionan cuándo quedará constituido el Panel y sólo algunos mencionan que la fecha de constitución del Panel será la del nombramiento del presidente del Panel, el cual tendrá lugar dentro de los 15 días siguientes al nombramiento del último árbitro. Estos son los casos de los Acuerdos con la UE: Artículo 39 de la Decisión 1 del Consejo Conjunto y la EFTA: Artículo 74. Por tanto, la idea es, simplemente, a la mayor brevedad posible.

La integración del Panel Arbitral. Los acuerdos ponen de manifiesto que un Panel se integrará y desempeñará sus funciones en concordancia con las disposiciones de cada acuerdo, contenidas en el capítulo relacionado con este tema. Concretamente, la constitución del Panel Arbitral, tal y como lo establece la OMC, los acuerdos de libre comercio aquí estudiados la reflejan de forma casi exacta. Es decir, que el Panel estará integrado por 3 miembros (OMC) y, excepcionalmente, por 5⁷⁹⁶. La regla general o la más usada es la de 5 miembros, la cual es seguida por la mayoría de los acuerdos entre los que se engloban los acuerdos con G-3, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y el NAFTA. Por otro lado, tenemos una cantidad similar de acuerdos con el número de tres árbitros panelistas. Con esta opción, están los acuerdos con Israel, UE, EFTA y el Triángulo del

⁷⁹⁶ Esta tendencia se ha venido siguiendo no sólo por el arbitraje internacional en general, sino que también ha sido adoptada por las instituciones nacionales de arbitraje; por ejemplo, la Corte Española de Arbitraje. (Véase ROCA AYMAR, José Luis. “Cómo prevenir y resolver los conflictos en el comercio exterior: el arbitraje internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2447, del 13-19 marzo, de 1995, pp. 66-68.)

En el caso del arbitraje comercial internacional, se ha venido desechando las ventajas del arbitraje unipersonal prefiriendo los tribunales pluripersonales, en tanto que órganos que garantizan que cada aspecto del litigio sea debatido colegiadamente. En relación a la composición, la tendencia es la del número impar (CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, pp. 65-66.)

Norte. Es en número impar para evitar empates a la hora de la votación y para que la decisión quede reflejada de forma clara y sin lugar a dudas.

Por lo que respecta a la forma de selección de los panelistas, ésta será la siguiente: Las Partes designarán de común acuerdo al presidente del grupo arbitral dentro de los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud para la integración del Panel, ya que así lo establecen la mayoría de los acuerdos. En el caso del Acuerdo con la UE, se establece que esta selección se haga en los 15 días siguientes a la selección del panelista de la otra Parte. En este caso, cada Parte elige a su panelista y propone una lista de tres árbitros candidatos para presidente. Como se puede ver, este acuerdo introduce una pequeña variante, que es la propuesta de tres candidatos por cada Parte para presidente del Panel, a diferencia del resto de los acuerdos.

El Acuerdo con Israel establece que esta selección se haga a los 20 días siguientes a la elección del último panelista, y por último, en el caso del Acuerdo con la EFTA, la elección del presidente se hará en los 30 días siguientes a la notificación para la constitución del Panel. Este acuerdo es el único que establece que las designaciones de los panelistas, a falta de designación por las Partes, la puede hacer el Director General de la OMC, siempre a petición de Parte. Por último, la referencia a las Partes, se está refiriendo obviamente a las Partes en conflicto, ya que se puede dar la posibilidad de acuerdos que cuenten con más de dos Partes y que no todas las Partes sostengan una controversia en el mismo momento.

Si se presentara el caso de que las Partes en controversia no llegaran a un acuerdo dentro de esos 15 días para la mencionada elección, entonces una de ellas lo hará por sorteo en un plazo de 5 días. Algunos acuerdos no establecen el plazo y, a veces, ni siquiera hablan del desacuerdo en esta selección, como son: el Acuerdo con la UE, EFTA, Israel y el Triángulo del Norte. La idea central aquí expuesta es que un Panel Arbitral no debe funcionar sin un presidente encargado de dirigir el proceso, a los demás árbitros, a las Partes, a los expertos y a todo aquel que tenga que intervenir en el proceso. Por otra parte, la condición que se le impone al que resulte designado para presidente por la Parte que lo designó es que no sea de su misma nacionalidad. Como se puede observar, esta condición es para garantizar la imparcialidad del presidente a la hora de juzgar o decidir.

Por lo que respecta al resto de los miembros del Panel, la mayoría de los acuerdos disponen que, dentro de los 15 días siguientes a la elección del presidente (salvo en los casos del Acuerdo con Israel, que establece un plazo de 20 días, y el del Triángulo del Norte, que fija uno de 10 días), cada Parte seleccionará dos árbitros con nacionalidad de la otra Parte, que en total serán 5 miembros⁷⁹⁷.

Hay algunos acuerdos, como los celebrados con Israel, la UE, la EFTA y el Triángulo del Norte, que fijan el Panel con un total de tres miembros. Esta selección se hace de una lista de 30 árbitros que las Partes proporcionan en unas fechas fijadas en el tratado (por ejemplo, el acuerdo con Israel establece una lista de 20 árbitros formada por 10 de cada Parte). Si, por alguna razón, una de las Partes no llegase a designar al o a los árbitros que le corresponde para que se constituya el Panel, dentro del plazo señalado en cada acuerdo, ésta selección se hará por sorteo entre de la lista de los árbitros nacionales de la otra Parte.

Lo que comúnmente se menciona en la mayoría de los acuerdos es que, cuando una Parte no designa a sus árbitros, la otra u otras lo podrán hacer por ella, y siempre de acuerdo a las disposiciones del acuerdo; pero lo que no dice el resto de los acuerdos en relación a la falta de designación por la otra Parte sobre el tema del presidente del Panel, es por quién podrá ser suplida, a lo que el Acuerdo con la EFTA dice que esta falta podrá ser suplida por la personal designación del Director General de la OMC, y después, según el Acuerdo del Triángulo del Norte, por la designación de las otras Partes.

Recusación. Para el caso de la recusación, la mayor parte de los acuerdos disponen que, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se haga la propuesta de árbitros candidatos a formar parte de un Panel, cualquier Parte podrá presentar una recusación⁷⁹⁸, sin expresar la causa por la que la presenta, contra cualquier individuo (árbitro externo) que no esté contemplado en la lista previamente establecida por las

⁷⁹⁷ Esta forma de designación es lo que se llama “selección de forma cruzada”; es decir, un país elige a un árbitro de la nacionalidad de la otra Parte en la controversia.

⁷⁹⁸ Algunos acuerdos como los celebrados con Israel, UE, EFTA y el Triángulo del Norte no establecen plazo ni mucho menos, la figura de la recusación.

La recusación es un recurso que se puede interponer ante el tribunal que conoce del negocio alegando la ineptitud del juez o negándose a aceptar las condiciones de parcialidad de dicho magistrado, las cuales pueden afectar los intereses de un Parte en el proceso.

Partes (esto se hace por imperativo de cada acuerdo de libre comercio) y que sea designado como árbitro para ese caso por alguna Parte⁷⁹⁹.

Se supone que la recusación opera para evitar que un árbitro que tiene algún interés en el asunto o de alguna manera se encuentra vinculado a la causa o alguna de las Partes, pueda participar en ella, ya que lo anterior eliminaría su imparcialidad. También se supone que las Partes, al proporcionar una lista de árbitros para que vayan interviniendo de forma rotativa en las controversias sustentadas por las Partes de un tratado, ya fueron analizadas y aceptadas con anterioridad, lo cual no ha sucedido con el árbitro externo (nuevo), por lo que se le puede recusar sin expresar la causa.

Faltas. Otra hipótesis que plantean los acuerdos es que, cuando una Parte considera que un árbitro ha incurrido en una violación del código de conducta, las Partes se consultarán y, si lo consideran conveniente, acordarán destituir al árbitro infractor y se elegirá uno nuevo de acuerdo al procedimiento antes citado y según las disposiciones de cada acuerdo. Es necesario decir que cada acuerdo dedica una sección adjunta a este capítulo, sobre el mencionado código de conducta, el cual es una clase de juramento que hacen o se les impone a los árbitros, y en el que se establece el comportamiento que debe de asumir cada árbitro⁸⁰⁰. Al respecto, el artículo 31.6 del Estatuto de la CIJ,

⁷⁹⁹ CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, p. 66. Para tener una idea más amplia sobre los recursos que se utilizan en este tipo de procesos, y de forma comparativa, véanse los recursos interpuestos en el ámbito del arbitraje internacional y su forma de hacerlos valer, en el mismo autor, pp 69-70.

⁸⁰⁰ Como ejemplo, puede verse la siguiente disposición:

CÓDIGO DE CONDUCTA ESTABLECIDO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CELEBRADO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS: PROCEDIMIENTO (título) (Número de expediente asignado por el Secretariado)

DECLARACION INICIAL

He leído el CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL CAPÍTULO XIX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CELEBRADO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

(Código de Conducta). Estoy plenamente enterado de que la Sección B del código de conducta requiere que revele los intereses, relaciones y asuntos que pudieran afectar mi independencia o imparcialidad, o que pudieran, razonablemente, crear una apariencia de deshonestidad o de parcialidad en el procedimiento arriba citado.

relativo a las condiciones que deberán tener los jueces *ad hoc* , realiza una remisión al artículo 20 del mismo texto estatutario y, según este último precepto, “antes de asumir

He leído la solicitud de revisión por parte de un tribunal arbitral presentada en el procedimiento arriba citado y he realizado todo esfuerzo razonable para enterarme de la existencia de cualesquiera de dichos intereses, relaciones o asuntos. Hago la siguiente declaración plenamente enterado de mis deberes y obligaciones que se derivan del código de conducta.

1. No tengo ningún interés financiero o personal en el procedimiento arriba citado o en su resultado, excepto como sigue:
2. No tengo ningún interés financiero o personal en un procedimiento administrativo, un procedimiento judicial interno u otro procedimiento ante un tribunal arbitral que involucre cuestiones que puedan ser decididas en el procedimiento arriba citado, excepto como sigue:
3. No estoy enterado de que mi patrón, socio, asociado o algún miembro de mi familia tengan un interés de carácter financiero en el procedimiento arriba citado o en su resultado, excepto como sigue:
4. No estoy enterado de que mi patrón, socio, asociado o algún miembro de mi familia tengan un interés de carácter financiero en un procedimiento administrativo, un procedimiento judicial interno u otro procedimiento ante un tribunal arbitral que involucre cuestiones que puedan ser decididas en el procedimiento arriba citado, excepto como sigue:
5. No tengo ninguna relación, presente o pasada, de carácter financiero, comercial, profesional, familiar o social con cualesquiera partes interesadas en el procedimiento arriba citado, o con sus abogados, ni estoy enterado de que mi patrón, socio, asociado o miembro de mi familia tengan una relación de ese carácter, excepto como sigue:
6. No he prestado mis servicios como defensor de oficio, o como representante jurídico, o de otro tipo, en una cuestión controvertida en el procedimiento arriba citado o que involucre los mismos bienes, excepto como sigue:
7. No tengo intereses o relaciones, diferentes de los descritos arriba, ni me he enterado de algún asunto que pudiera afectar mi independencia o imparcialidad o que pueda crear razonablemente una apariencia de deshonestidad o de parcialidad, excepto como sigue:

Reconozco que, una vez designado, tengo una obligación permanente de realizar todo esfuerzo razonable para enterarme de cualquier interés, relación o asunto dentro del alcance de la sección B del código de conducta, que pueda surgir durante cualquier fase del procedimiento arriba citado, y de revelarlo por escrito al Secretariado cuando me entere del mismo.

Firma

Nombre (nombre escrito a
máquina)

Fecha

Fuente: Diario Oficial de la Federación del miércoles 14 de marzo de 2001 (Primera Sección).

las obligaciones del cargo, cada miembro de la Corte declarará solemnemente, en sesión pública, que ejercerá sus atribuciones con toda imparcialidad y conciencia”.

La declaración dispuesta en el precepto glosado aparece contemplada en el artículo 4.1 del Reglamento de la CIJ en los siguientes términos: “Declaro solemnemente que cumpliré mis deberes y ejerceré mis atribuciones de juez, honrada y fielmente, con completa y absoluta imparcialidad y con toda conciencia”. De forma análoga, ese espíritu y principio de fidelidad al cargo con toda independencia y responsabilidad es el mismo que predomina en los acuerdos de libre comercio.

Por otra parte, y según ACOSTA ESTÉVEZ, siempre se ha puesto en tela de juicio la independencia e imparcialidad de los jueces *ad hoc*, en tanto que defensores de la postura del Estado que los designa, y, por ello, no merece mucha credibilidad la emisión de esta declaración por su parte⁸⁰¹. Así, la presente declaración se presenta como un mero ritual o formalismo.

Cualidades y requisitos de los árbitros. Según los acuerdos, las Partes deben de establecer por consenso una lista de 30 panelistas (en otros casos 20) que deberán contar con ciertos requisitos, cualidades y la disposición necesarios para ejercer este encargo. En referencia a estos requisitos, los panelistas deberán tener conocimientos especializados o experiencia en derecho, comercio internacional, en otros asuntos relacionados con el Tratado y en la solución de controversias derivadas de acuerdos comerciales internacionales.

En referencia a los magistrados de la CIJ, se señala que éstos serán elegidos sin tener en cuenta su nacionalidad y, en seguida, se menciona que tal elección se concentrará entre las personas que gocen de alta consideración moral y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus respectivos países, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia en materia de Derecho Internacional⁸⁰². Los requisitos exigidos para los jueces *ad hoc*, aunque ha

⁸⁰¹ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 65-66.

⁸⁰² ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, p. 53.

En cuanto al modo de actuación al ejercer su función, los magistrados de la CIJ actúan de forma colegiada, característica que se reproduce en los panelistas de los acuerdos comerciales. Ésta es una distinción

habido discusiones sobre el particular, son los mismos (artículos 2, 17.2, 20 y 24 del Estatuto de la CIJ).

Como se puede observar, los requisitos exigidos a los árbitros para actuar como tales en un acuerdo de este tipo, son muy similares a los exigidos a los magistrados de la CIJ, y son los que tienen que ver con la preparación y la experiencia profesional. Y en lo que toca a las cualidades, entre ellas están ser electos estrictamente en función de su objetividad, de su fiabilidad y de su buen juicio. También se les exige ser independientes, no estar vinculados a cualesquiera de las Partes, no recibir instrucciones de las mismas y cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión. En este sentido, al igual que los jueces y magistrados nacionales, lo que caracteriza a los magistrados del CIJ es la más absoluta independencia. La independencia de los magistrados aparece reconocida en el artículo 2 del Estatuto. Proclamada la independencia, el Estatuto dispone de una serie de medidas encaminadas a garantizarla, pues el estatus del magistrado debe concebirse en torno a la figura de la independencia; por tanto, los magistrados no son agentes gubernamentales sometidos a las instrucciones de sus respectivos gobiernos. De ahí que no pueden ejercer ninguna función política o administrativa, ni dedicarse a ninguna otra profesión, ni ejercer funciones de agente o abogado de ningún asunto, ni participar en algún asunto en el que haya intervenido antes como agente o abogado, etc⁸⁰³. Las exigencias para ser panelistas no distan mucho de ser las mismas.

La renovación de la lista se hará cada tres años con posibilidad de ser reelegidos. En este sentido, las cualidades que se desprenden de estos apartados tienen que ver con su carácter, imparcialidad, autonomía y su moral. Por lo tanto, para ser panelista se requiere una mezcla bien ponderada de lo profesional y lo moral, lo cual es una exigencia que impone cada tratado.

Un dato curioso es el que se refiere al acuerdo celebrado con el G-3, que es el único que tiene un pequeño apartado sobre la remuneración de los árbitros, puesto que los demás hablan poco de ello y con disposiciones dispersas en todo el tratado. Aunque

entre un juez y un magistrado: el primero actúa de forma unipersonal y el segundo colegiadamente, por lo cual no se debe denominar jueces a los magistrados de la Corte. (ACOSTA ESTÉVEZ. Op. cit.)

⁸⁰³ Artículos 16.1, 17.1 y 17.2 del Estatuto y ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 56-57.

éste es un tema que se da por supuesto, es decir, es de suponer que quién presta este servicio recibe un pago por el, lo cierto es que resulta interesante y conveniente que el acuerdo fije unas reglas, muy generales si se quiere, sobre este tema. El G-3 dispone en su Artículo 19-11 el título: la remuneración y pago de gastos, en el que dice que la Comisión fijará los montos de la remuneración y los gastos que deban pagarse a los árbitros, la remuneración de los árbitros, sus gastos de transporte y alojamiento, y además, dice, todos los gastos generales del tribunal arbitral serán cubiertos en proporciones iguales por las Partes contendientes. También se señala que cada árbitro llevará un registro y presentará una cuenta final de su tiempo y de sus gastos, y el tribunal arbitral llevará otro registro similar y rendirá una cuenta final de todos los gastos generales. Con esto, por lo menos se adquiere una idea de lo que se le puede pagar a un árbitro y por qué conceptos.

B.- Procedimiento ante un Panel Arbitral

Por lo que se refiere al procedimiento que se utilizará ante un Panel Arbitral, las disposiciones relativas a este capítulo establecen que la Comisión de Libre Comercio debe establecer unas reglas modelo, es decir, unas pautas básicas por las que se deba desenvolver el proceso⁸⁰⁴. Sin duda, este proceso modelo siempre se ceñirá a los parámetros marcados por la OMC, como así se dejó claro anteriormente. Por lo tanto, estas reglas para ser establecidas deberán guiarse por ciertos principios y garantizar:

El derecho a una audiencia ante el Panel Arbitral. Aquí se pone de manifiesto la garantía de audiencia que debe prevalecer en todo proceso judicial o semijudicial válido para que una causa sea expuesta y resuelta⁸⁰⁵. Siguiendo a ACOSTA en nuestra comparación del proceso ante un Panel con el proceso seguido en la CIJ, éste señala que el proceso se inicia necesariamente por el acto de una parte, ya que el tribunal no puede incoar de oficio el proceso. Este acto inicial es lo que se llama la demanda y está regido por las normas del procedimiento (lo cual se observa tanto en la Corte, y en el arbitraje

⁸⁰⁴ Sobre estas reglas modelo de procedimiento, CARRILLO POZO destaca que las partes, tanto en el arbitraje internacional como en los acuerdos de libre comercio, tienen una amplia autonomía, flexibilidad y libertad para establecerlas. (CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, pp. 64-65.)

⁸⁰⁵ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. *El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia*, JM Bosch Editor, 1995, p. 89.

internacional⁸⁰⁶ como en los Acuerdos comerciales). El procedimiento se inicia a través de la interposición de un escrito de demanda dirigido al Secretario, el cual contiene la solicitud de tutela jurídica que la parte actora dirige al tribunal y mediante el cual se inicia la sustanciación del proceso⁸⁰⁷.

El proceso también se puede iniciar por otra vía diferente a la demanda; esto es, mediante la notificación de un compromiso de acuerdo (artículo 40.1 del Estatuto). El compromiso supone la existencia de un acuerdo entre las partes para someter la cuestión concreta al tribunal. Por ejemplo, el caso del Estrecho de Corfú, el cual comenzó con un escrito de demanda del Reino Unido y después se notificó al Tribunal un compromiso entre las partes⁸⁰⁸. En nuestro caso, el proceso comienza con la solicitud de la integración del Panel Arbitral.

La oportunidad de presentar alegatos. Esto encierra ese derecho de presentar los argumentos en los que se funda una causa para defenderla. Aquí se deben mencionar las disposiciones (legales) del acuerdo aplicables al caso y los razonamientos en los que se funda la pretensión.

En el caso del proceso ante la Corte, los alegatos escritos que podrán presentar las partes consistirán en una memoria⁸⁰⁹, una contramemoria y, en su caso, una réplica y una dúplica⁸¹⁰. Con carácter previo al examen de los diferentes alegatos escritos que pueden presentar las partes y para evitar repeticiones innecesarias, seguidamente se indicarán una serie de requisitos generales que deben concurrir en la memoria, contra-

⁸⁰⁶ Véase ROCA AYMAR, José Luis. “Cómo prevenir y resolver los conflictos en el comercio exterior: el arbitraje internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2447, del 13-19 marzo, de 1995, pp. 61-62.

⁸⁰⁷ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 175-179. Algunos de los requisitos que debe contener el escrito de demanda son: indicación de la Parte que presenta el escrito instando el proceso, Estado contra quien se insta el proceso, objeto de la controversia, los fundamentos de derecho, la naturaleza precisa de lo demandado, una exposición sucinta de los hechos en que se basa la demanda y una exposición sucinta de los fundamentos jurídicos, etc. (artículo 40.1 del Estatuto y 38 del Reglamento).

⁸⁰⁸ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 179-180.

⁸⁰⁹ La *memoria* es el primer alegato escrito que presenta el demandante. La *contramemoria* es el escrito de contestación en el que la parte demandada toma posición frente a la demanda y memoria presentada por la parte actora.

⁸¹⁰ Artículo 43.2 del Estatuto y artículos 45 y 46 del Reglamento.

memoria, réplica y dúplica. Los requisitos referidos son los relativos a la fecha, firma, copia certificada, traducciones y conclusiones⁸¹¹.

Rélicas por escrito. Como en el caso de un proceso judicial en el que existe la demanda aparejada a una contestación, aquí se establece la réplica seguida de una dúplica. Todo ello para dar la oportunidad a las Partes de exponer sus versiones, para que ninguno quede en estado de indefensión, e ir las reafirmando a lo largo de un proceso eminentemente escrito.

En principio, los actos de demanda y memoria del actor y la contramemoria del demandado son actos necesarios y suficientes. Después de la presentación de estos alegatos, sólo resta a las Partes probar que los hechos alegados son ciertos y que la normativa que invocan en su favor tiene el contenido que ellas le conceden. En principio, con dichos actos se cierra formalmente el tiempo hábil para presentar alegaciones escritas; sin embargo el Tribunal podrá autorizar la presentación de una réplica por el demandante y una dúplica por el demandado si las Partes están de acuerdo a este respecto o si la Corte decide, de oficio o a instancia de parte, que estos alegatos son necesarios. Si estos actos son autorizados, serán los que cierren el periodo de alegaciones⁸¹².

Las audiencias ante el Panel Arbitral. Si prestamos atención al fondo de este derecho, diremos que la audiencia es una garantía bien cimentada en este tipo de procedimiento, ya que, en las fases anteriores, se tuvieron audiencias con la Comisión a través de los medios políticos y las consultas entre las Partes. A final de cuentas, lo que importa es la solución de la controversia.

Las deliberaciones y el informe preliminar. En esta fase del proceso, el Panel ya ha elaborado un proyecto de resolución (resolución provisional), que muestra a las Partes para que manifiesten si observan algún aspecto que no se haya tenido en cuenta o

⁸¹¹ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 182-186.

⁸¹² La réplica permite al actor contestar la contramemoria del demandante, mientras que la dúplica es la oportunidad que tiene este último de contestar la réplica. Por lo tanto, se trata de unos escritos complementarios de la memoria y de la contramemoria.

Véase ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 186-187.

se haya omitido en la resolución. Con este acto, no se tiene la intención de modificar el fallo, sino sólo corregir las omisiones de cualquier tipo.

La confidencialidad de los escritos y las comunicaciones. Si existe un elemento que destaca con firmeza en estos procesos, es la confidencialidad, o mejor dicho, la discreción y el respeto con el que son manejados los intereses de las Partes involucradas en una controversia. Por eso, se exige que todos los escritos y las comunicaciones relacionadas con el mismo tengan ese carácter.

Que el procedimiento ante el Panel arbitral se rija por las reglas modelo de procedimiento. Con esto se quiere garantizar la seguridad jurídica del procedimiento, es decir, que éste no sea cambiado al arbitrio de una Parte o de panelista para asegurar sus intereses. La excepción para que se realicen estos cambios a dichas reglas sería el común acuerdo entre las Partes del Tratado.

Que la Comisión pueda modificar las reglas modelo del procedimiento cuando lo estime necesario. Aquí debemos entender que, si, por una parte se pretende garantizar la seguridad jurídica de un procedimiento, también se pretenda dotarle de cierta flexibilidad en base a la naturaleza de la materia aquí tratada. Con lo cual, éste seguirá disfrutando de esa seguridad al ser la Comisión la que realice la modificación de dichas reglas y no algún individuo que participe en el proceso. Todo ello para hacerlo funcional y ágil a la hora de solucionar la controversia. También se deben analizar las condiciones internas y externas que envuelven al acuerdo a la hora de modificar tales reglas.

Es necesario mencionar que, así como en el proceso ante la CIJ también se llevan a cabo los actos procesales de periodo probatorio, las conclusiones realizadas por las partes y la emisión de la sentencia por parte del tribunal⁸¹³, en el proceso seguido ante los paneles también se presentan estos actos; por supuesto, no con la misma denominación, pero sí con similar contenido.

Modalidades del procedimiento. El procedimiento es único; sin embargo, al igual que el NAFTA, la mayoría de los acuerdos prevén algunas variantes, para los temas de inversiones, *dumping* u cuotas compensatorias, medio ambiente, salud y

⁸¹³ Véase ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 189-216.

normas, haciendo de este proceso un procedimiento especial para cada una de estas materias.

Inversiones. Mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y países de los acuerdos, con el respeto absoluto de los principios de reciprocidad e igualdad. Se establece un comité consultivo sobre métodos alternativos para la solución de controversias. Se establecen tribunales especiales, se selecciona el foro y el sistema de aplicación. El tribunal arbitral se forma con 15 expertos.

Dumping y cuotas compensatorias. En disputas necesariamente binacionales, se establece un tribunal especial. La legislación aplicable será la del país afectado: existe una impugnación extraordinaria, la cual se debe presentar ante un comité de impugnación que estará formado por tres miembros, que forzosamente tienen que ser o haber sido jueces. El tribunal arbitral se forma con 15 expertos.

Medio ambiente, salud y normas. Se permite en estos temas la aplicación de otros tratados internacionales y acudir a los medios de solución de controversias establecidos en ellos sobre la materia específica de que se trate, o por el contrario, al procedimiento general que contienen los acuerdos. En este caso, los expertos serán elegidos bajo las reglas de los acuerdos, y la carga de la prueba la tiene el país demandante, para comprobar que las medidas establecidas por el otro o los otros países afectan a la salud o el medio ambiente. Quizás esto sea de mayor utilidad en el NAFTA debido al acuerdo sobre medio ambiente que mantiene con México⁸¹⁴.

Para concluir, por lo que se refiere a la expresión del consentimiento de las Partes para que tenga lugar un procedimiento arbitral, en el caso concreto del arbitraje internacional, ROCA AYMAR señala que existen dos clases de procedimientos: el voluntario y el obligatorio o impuesto. En el primer caso, las Partes de común acuerdo convienen en someter su diferencia a la instancia del arbitraje; en este sentido, no media ningún convenio preestablecido. Algunos países que lo consagran son: Argentina, Brasil, México Panamá, etc. El segundo opera en virtud de un compromiso asumido por las Partes a través de un acuerdo previamente concluido, en el que se establece que, al

⁸¹⁴ CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 97.

surgir una diferencia, ésta será sometida al arbitraje. Países que lo establecen son, por ejemplo, Colombia, Ecuador, Nicaragua, etc⁸¹⁵.

C.- Principios del procedimiento

De acuerdo a las disposiciones que los acuerdos han establecido sobre el proceso ante el Panel, CARMONA LARA ha extraído unos principios que son de aplicación general a todos estos procedimientos. Son los siguientes:

- **Unicidad.** El procedimiento es el mismo, salvo las excepciones señaladas.
- **Multilateralidad.** Un tercer o más países tienen derecho de sumarse como demandante en los procesos originalmente bilaterales, o en todo caso, como *amicus curiae*.
- **Neutralidad.** Gracias al sistema de selección cruzada y a la existencia de las listas consensualmente acordadas, se garantiza la neutralidad y confianza en los miembros del tribunal.
- **Prontitud.** El procedimiento es rápido, pues el informe final se obtiene en un plazo aproximado de 220 días.
- **Efectividad.** El principio de cooperación, por un lado, y la posibilidad de suspender los beneficios equivalentes, por el otro, aseguran el cumplimiento de los informes finales de los tribunales⁸¹⁶.

Por su parte, ACOSTA se refiere a los principios que rigen el procedimiento ante el Tribunal Internacional de Justicia, que sin duda alguna son perfectamente aplicables en todas sus vertientes al procedimiento consagrado ante los paneles arbitrales consagrados en la OMC, así como en los acuerdos de libre comercio. En ellos distingue:

⁸¹⁵ ROCA AYMAR, José Luis. “El arbitraje comercial en Iberoamérica”, *Boletín Económico de ICE*, número 2535, del 3-9 de marzo de 1997, p. 69.

⁸¹⁶ CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 98.

Principios jurídicos naturales:

Principio de audiencia. La máxima expresión del principio de audiencia se encuentra plasmado en el aforismo que predica que “nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio”, lo que supone la imposibilidad para un órgano jurisdiccional de dictar una sentencia condenatoria si previamente no ha oído a la parte que se pretende condenar.

Principio de igualdad. El principio de igualdad en la actuación procesal supone que ambas partes tengan las mismas posibilidades de ataque y defensa. Como resultado de este principio, el proceso ha de ser un duelo con igualdad de armas, en el que ambas partes tengan las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación.

Principios jurídicos técnicos:

Principio dispositivo. El proceso solamente se iniciará cuando concurra la presencia de un actor que lo inste mediante una petición dirigida al órgano jurisdiccional. Dicho de otra manera, el proceso no podrá iniciarse a instancia del órgano judicial (*nemo iudex sine actore*).

Principio de aportación de parte. Éste implica que la ley asigna a las partes procesales la función de aducir al seno del proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo y valorarlo. Esto significa el dominio de las partes sobre el material fáctico que es aportado como fundamento de hecho para la decisión del tribunal (*iudex iudicet secundum allegata et probata partium*), y

Principio de oficialidad. Es aquel criterio, derivado del interés público predominante o el derecho del Estado, por el cual el proceso, los actos de que se compone y su objeto, no están subordinados al poder de disposición de sujetos jurídicos particulares, sino que dependen de aquel interés o derecho que se ponga de manifiesto al juez o se haga valer por otros órganos públicos, ante situaciones subsumibles en supuestos taxativamente determinados por la ley⁸¹⁷.

⁸¹⁷ ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 89-94.

Los mismos principios se encuentran consagrados en el arbitraje internacional (ROCA AYMAR, José Luis. “Cómo prevenir y resolver los conflictos en el comercio exterior: el arbitraje internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2447, del 13-19 marzo, de 1995, pp. 60-61.)

D.- Funcionamiento del Panel Arbitral.

Los acuerdos de libre comercio establecen claramente los lineamientos que un Panel debe tomar en cuenta a la hora de juzgar. Aquellos dicen que, a menos que las Partes decidan una situación diferente a la ya establecida y dentro de los días siguientes al plazo señalado (en algunos casos son 20 días y en otros varía) de la entrega de la solicitud para el establecimiento del Panel Arbitral, la línea para juzgar sería examinar a la luz de las disposiciones aplicables de cada acuerdo en los siguientes supuestos:

- el asunto sometido a la Comisión en los términos de la solicitud para la reunión de la misma y para emitir los informes preliminar y el informe final,
- el asunto que haya sido causa de anulación o menoscabo de beneficios, reclamado por una de las Partes, lo cual debe ser indicado por el mandato, y
- cuando el Panel Arbitral deba formular conclusiones sobre el grado de los efectos comerciales adversos que haya generado la medida adoptado por una Parte y que juzgue incompatible con las obligaciones de cada acuerdo o le haya causado anulación o menoscabo. Por lo general, son casos que se dan en los temas como: Comercio de bienes, Normas técnicas, Comercio transfronterizo de servicios y Propiedad intelectual, salvo excepciones y variaciones establecidas en cada acuerdo, y siempre y cuando la otra o las otras Partes lo soliciten. En este caso, el mandato deberá indicarlo. Como se puede observar, la línea de actuación de un Panel Arbitral está bien determinada a pocas situaciones, aunque los asuntos o los sectores por los que un Panel pueda intervenir sean muchos; la justificación del Panel, por tanto, es muy concreta⁸¹⁸.

Informe Preliminar del Panel. Todos los acuerdos coinciden en que el Panel Arbitral tiene que presentar un Informe Preliminar o proyecto de resolución sobre la controversia que le ha sido sometida para ser resuelta. En este sentido, el Informe Preliminar es el antepenúltimo paso de este proceso ante los Paneles, ya que los dos

⁸¹⁸ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-10, Acuerdo G-3: Artículo 19-12, Bolivia: Artículo 19-10, Costa Rica: Artículo 17-11, Nicaragua: Artículo 20-11, Israel: Artículo 10-10, UE: Artículo 39, Decisión 1 del Comité Conjunto, EFTA: Artículo 73 y el Triángulo del Norte: Artículo. 19-10.

últimos son el Informe Final y el cumplimiento de éste, de los que nos ocuparemos más adelante.

Las disposiciones relativas a este apartado sostienen que el Panel debe basar su Informe en dos aspectos: en los argumentos y comunicaciones que presenten las Partes, y en cualquier información que haya recibido de los grupos de expertos y Comisiones de Revisión Científica⁸¹⁹. Por lo tanto, se puede decir que los Paneles para fundar su resolución deberían tomar en consideración las disposiciones jurídicas que les invoquen las Partes, los argumentos esgrimidos para su defensa, las comunicaciones, es decir, relevantes en el tipo de asunto que ha de resolver el Panel, la información otorgada por los expertos y los informes de las comisiones formadas por éstos, y toda clase de información que le sea proporcionada.

Como puede verse, el Panel cuenta con un gran número de fuentes de información para fundar su fallo y para que éste sea apegado a justicia, pero sobre todo, a Derecho. Todo esto, por supuesto, salvo que las Partes dispongan otra cosa. Esta fórmula se suele emplear para señalar que, si bien es cierto que este procedimiento cuenta con la seguridad similar a la de uno judicial, por otro lado, se invoca el espíritu flexible que antes mencionamos.

Plazo de presentación del informe preliminar. Por lo que respecta al tiempo en que el Panel debe presentar este informe, los acuerdos señalan que deberá ser dentro de los 90 días siguientes a la elección del último panelista. En este aspecto, todos los acuerdos señalan el mismo término sin excepción. Inclusive, los acuerdos de Israel, UE, y el de la EFTA, marcan este término sin variación; a lo máximo, los acuerdos con la UE y la EFTA señalan tres meses y no más de cinco meses. Por lo que respecta al acuerdo NAFTA, éste tampoco es ajeno a los 90 días, que, como acuerdo guía, los estableció primero (artículo 2016.2).

Contenido del Informe Preliminar. El contenido de dicho informe será el siguiente:

⁸¹⁹ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-13, Acuerdo G-3: Artículo 19-14, Bolivia: Artículo 19-12, Costa Rica: Artículo 17-13, Nicaragua: Artículo 20-13, Israel: Artículo 10-12, UE: Artículo 41, Decisión 1 del Comité Conjunto, EFTA: Artículo 75 y el Triángulo del Norte: Artículo. 19-13.

- las conclusiones de hecho, o sea, a las que llegó el Panel teniendo como base toda la información antes citada. En éstas, se incluye cualquier conclusión derivada de la solicitud hecha por una Parte, cuando ésta solicite que el grupo arbitral formule conclusiones sobre el grado de los efectos comerciales adversos que haya generado la medida adoptada por la otra Parte, que juzgue incompatible con las obligaciones de este Tratado o haya causado anulación o menoscabo,
- la determinación sobre si la medida es o puede ser compatible con las obligaciones derivadas de cada uno de estos acuerdos, incluido el NAFTA,
- si la medida es causa de anulación o menoscabo en los temas de Comercio de bienes, Normas técnicas, Comercio transfronterizo de servicios, Propiedad intelectual, salvo excepciones y especificaciones de cada acuerdo, y
- sus recomendaciones, cuando las haya para la solución de la controversia. En primer lugar, cuando se dice que una de las Partes toma una “medida”, se está refiriendo a que emite una decisión administrativa, un reglamento o una ley, que otro de los Estados considera que es violatoria de los derechos que le corresponden por el tratado⁸²⁰. En segundo lugar, como podemos observar, los Paneles deben emitir ese Informe Preliminar con un contenido de conclusiones basadas en ciertos supuestos marcados por los acuerdos, y, a su vez, emitirán una serie de recomendaciones para corregir esa situación anómala producida por la Parte infractora.

Votación. La votación que se llevará a cabo en el seno del Panel para aprobar o desaprobar una resolución preliminar de acuerdo a las disposiciones de cada acuerdo no deja las cosas muy claras. Así, por ejemplo, el Acuerdo NAFTA, al igual que los diez restantes acuerdos, establece que los panelistas podrán formular votos particulares sobre cuestiones en las que no existe acuerdo unánime (acuerdo NAFTA, Artículo 2016.3). Por lo visto, el Acuerdo no señala qué tipo de votación se requiere para aprobar este

⁸²⁰ CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 93.

Informe, aunque, si deja descartada de forma clara la unanimidad, se podría pensar en las mayorías: absoluta o relativa. Otra cosa que se menciona en los acuerdos es que es una obligación de los Paneles Arbitrales, al emitir su informe, no identificar a los panelistas con la votación que cada uno de ellos emitió. Lo anterior es una medida de seguridad, para guardar la confidencialidad del fallo y las represalias, intentos de soborno o cualquier otra iniciativa que pudiera ser llevada a cabo por las Partes implicadas en una controversia.

Observaciones y diligencias. Como última fase de este informe, las disposiciones de los acuerdos dictan que las Partes tienen el derecho de hacer observaciones al Informe Preliminar que presente el Panel dentro de los 14 días siguientes a su emisión. A este derecho es necesario comentar que es una prerrogativa tan *sui generis* que se le otorga a las Partes para que le hagan comentarios a la decisión de un órgano colegiado similar a la figura de un juez, lo cual nos lleva a pensar que sólo es debido a la materia que se trata (la comercial), que implica la trascendental participación de las Partes en esta fase del proceso; si no, esto sería muy difícil de explicar.

En efecto, en comparación con un proceso judicial, no existe nada parecido, pues ninguna de las “Partes” puede formular al juez comentarios a una decisión adoptada durante el proceso⁸²¹. También se puede decir que este acto concedido a las Partes se “parece” a una apelación, sólo que ésta se realiza ante el juez superior del que conoció del caso. También tenemos que decir que en la mayoría de estos acuerdos, no existe la apelación, salvo algunos casos aislados. Más bien, este derecho sería como un acto claro (recurso) de reconsideración ante el mismo juez.

Estas observaciones realizadas por las Partes se llevarán a cabo por escrito, pues como hemos afirmado constantemente, el proceso es escrito y, por tal razón, se tiene que cumplir con esta formalidad dentro de los 14 días siguientes a la presentación del Informe. La mayoría de los acuerdos establecen este término. Así, por ejemplo, los acuerdos con Chile, G-3, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y el NAFTA. Los acuerdos que marcan el de 15 días siguientes a su presentación son los celebrados con la UE, la

⁸²¹ En la jurisdicción internacional (CIJ), no existe nada parecido con esta actuación de las Partes en el proceso arbitral; como máximo, a solicitud de cualquiera de las Partes, la Corte, hará una interpretación de la sentencia, o del fallo, y por supuesto no para modificar la sentencia, sino sólo para comprender entera-mente su significado. (ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, p. 214.)

EFTA y el Triángulo del Norte. El único caso que marca 30 días es el Acuerdo con Israel.

Después de que el Panel analice las observaciones escritas, podrá de oficio o a petición de alguna Parte, realizar cualquier diligencia que considere apropiada y reconsiderar su Informe Preliminar, si así lo considera oportuno y necesario. Lo cual nos lleva a pensar que las observaciones de las Partes son con el fin de que el fallo sea lo más ajustado a Derecho posible, para lo cual el Panel podría realizar las diligencias necesarias para conseguir este objetivo último: resolver la controversia.

Informe Final del Panel Arbitral. En esta penúltima fase del proceso ante el Panel Arbitral, se siguen las directrices siguientes: el Panel presenta a la Comisión un Informe Final y en ese Informe también se incluirá la votación; es decir, se mencionarán los votos de cada uno de los panelistas sobre las cuestiones respecto a las cuales no se haya alcanzado la unanimidad. Esto nos vuelve a traer a la mente la votación por mayoría.

El plazo en el que debe ser presentado dicho Informe será de 30 días a partir de la presentación del Informe Preliminar (la mayoría de los acuerdos dan ese plazo, excepto el Acuerdo con Israel que establece 60 días), a no ser que las Partes convengan en llevar a cabo otra cosa. Por otro lado, las Partes podrán enviar a la Comisión cualquier consideración escrita que consideren pertinente sobre el Informe Final⁸²². Lo anterior pone de manifiesto el carácter estrictamente ejecutivo que tiene la Comisión, por lo cual el Panel, al terminar de resolver una controversia entre las Partes implicadas, debe enviar el Informe Final a ésta para que lo comunique y lo haga cumplir. Al respecto, también las Partes envían a la Comisión algún comentario sobre el Informe Final, conocedoras de que es el órgano superior que tiene la potestad de hacerlos cumplir o tomar las medidas correspondientes.

Como mencionamos anteriormente, la identidad de los panelistas no se puede mencionar⁸²³ por las razones antes esgrimidas y, por último, el Informe Final se

⁸²² Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-14, Acuerdo G-3: Artículo 19-15, Bolivia: Artículo 19-13, Costa Rica: Artículo 17-14, Nicaragua: Artículo 20-14, Israel: Artículo 10-13, UE: Artículo 41, Decisión 1 del Comité Conjunto, EFTA: Artículo 75, el Triángulo del Norte: Artículo. 19-14 y el NAFTA: Artículo 2017 (1 y 2).

⁸²³ Véase CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, p. 65.

publicará 15 días después de su comunicación a la Comisión, salvo que ésta decida otra cosa. La mayoría de los acuerdos establecen este plazo, excepto los acuerdos con la UE y la EFTA que no mencionan plazo para publicar este Informe, aunque suponemos que es un plazo similar. Pero, por otro lado, hablan de las hipótesis de los productos percederos sobre los cuales los Paneles deben emitir un Informe Final a los tres meses de establecido el Panel Arbitral, cosa bastante obvia si se considera la caducidad de este tipo de bienes.

Este Informe Final vendría equivaliendo al laudo en el arbitraje internacional o a la sentencia emitida en la CIJ. Sobre el primero, la práctica ha logrado uniformar los aspectos estructurales de los laudos arbitrales, que se suelen componer de la indicación de los árbitros, las partes contendientes, pretensiones respectivas y medios de prueba, exposición sumaria de los motivos, parte dispositiva e indicaciones de fecha y lugar de emisión. La exigencia de forma escrita es diáfana en el Convenio de Nueva York, imponiéndose al laudo en forma oral. Sobre el aspecto de su cumplimiento, lo normal es el cumplimiento espontáneo de los laudos arbitrales y es la ley que haya regulado el procedimiento la que determinará la posibilidad de recurrir la decisión, los tipos de recursos, si cabe renunciar a ellos, los plazos y las causas para interponerlos, etc. Al respecto, existen dos sistemas: los que admiten la posibilidad de recurrir el laudo, creando una apelación, y los que no la permiten⁸²⁴.

Sobre la sentencia, se puede decir que es la que termina el proceso o alguna de las partes del mismo. Esta es una resolución judicial que culmina el proceso, tanto si entra en el fondo, como si, por falta de algún presupuesto de la instancia, procede concluir con éste dejando imprejuizado el objeto. Las sentencias constan de su fecha de lectura, nombre de los jueces, nombre de las partes, nombre de los abogados, un resumen del proceso, circunstancias de hecho, fundamentos de derecho, la decisión, etc. Normalmente, en éstas se establecen tanto recursos de apelación para impugnar el fallo, como otros recursos que se pueden hacer valer durante el desarrollo del proceso⁸²⁵. De forma comparativa y a diferencia de los dos casos anteriormente mencionados, en el

⁸²⁴ CARRILLO POZO, Luis Francisco. “El arbitraje comercial internacional”, *Boletín Económico de ICE*, número 2456, del 22-28 de mayo de 1995, pp. 68-69.

⁸²⁵ Artículo 95 del Reglamento de la Corte Internacional de Justicia. Véase también ACOSTA ESTÉVEZ, José B. El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia, JM Bosch Editor, 1995, pp. 200-202.

caso del procedimiento ante los paneles arbitrales, por lo general, no se establecen recursos para la impugnación de la Decisión y esta se debe de cumplir sin más.

E.- Cumplimiento del Informe Final de los Paneles Arbitrales

La última fase del procedimiento ante un Panel Arbitral, podemos decir que consta de dos supuestos. El primero, que es el que debería ser lo más normal, el cumplimiento de la resolución (Informe Final) del Panel⁸²⁶, y el segundo, que viene a ser el incumplimiento de este Informe por la o las Partes condenadas. Vayamos al primer supuesto.

Cumplimiento del Informe Final. En el caso de cumplimiento de la resolución por las Partes, se observarán los siguientes supuestos: primero, el Informe Final del Panel será obligatorio para las Partes y, más concretamente, para la Parte que resultó condenada. Normalmente, estas resoluciones son cumplidas, ya que, de lo contrario, habría sanciones muy duras, como las que comentaremos más adelante. Este cumplimiento debe ser concreto y preciso; es decir, en los términos y dentro de los plazos que el Panel ordene, con la excepción general “salvo que las Partes acuerden otra cosa”.

El segundo supuesto, se realiza cuando el informe final del Panel Arbitral declare que una medida adoptada por una de las Partes es incompatible con el Acuerdo (en su caso, con cada uno de los acuerdos de los que se trate) o que causa anulación o menoscabo en los temas de Comercio de bienes, Normas técnicas, Comercio transfronterizo de servicios, Propiedad intelectual; también, salvo excepciones y especificaciones de cada acuerdo. ¿Cuál será la actitud que deberá asumir la Parte demandada, cuando se trate de este supuesto? En la medida de lo posible, la Parte demandada se debe abstener de ejecutar esa medida que causará daño a la o las otras Partes y que va en contravención por lo establecido en el tratado. Y si esta medida ya está tomada, aplicada y se está llevando a cabo por los agentes económicos, en el territorio de la Parte que la instrumentalizó, pues, simplemente, deberá derogarla, puesto

⁸²⁶ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-15, Acuerdo G-3: Artículo 19-16, Bolivia: Artículo 19-14, Costa Rica: Artículo 17-15, Nicaragua: Artículo 20-15, Israel: Artículo 10-14, UE: Artículo 42, Decisión 1 del Comité Conjunto, EFTA: Artículo 76, el Triángulo del Norte: Artículo 19-15 y el NAFTA: Artículo 2018.

que estos compromisos en materia comercial internacional son obligatorios y muy importantes.

Aquí muy bien podríamos aplicar la máxima referida a los tratados en materia internacional: *pacta sunt servanda* (los acuerdos se hicieron para cumplirse)⁸²⁷, máxime si se trata de legislaciones en las que los acuerdos internacionales asumen un rango igualitario de importancia al de su Constitución: por ejemplo, el caso mexicano.

Incumplimiento del Informe Final del Panel. ¿Cuál sería la situación si la Parte o las Partes demandadas resultaren condenadas y éstas no quieran cumplir con ese Informe Final emanado de un Panel constituido válidamente? Lo primero que establecen los acuerdos de libre comercio aquí estudiados⁸²⁸ es que la Parte reclamante puede suspender los beneficios del acuerdo a la Parte demandada que sean equivalentes a los daños sufridos por su actuación y siempre y cuando el Panel resuelva que:

- una medida sea incompatible con las obligaciones del Tratado y que la Parte demandada no cumple con el Informe Final del Panel Arbitral dentro del plazo que razonablemente haya establecido el tribunal⁸²⁹ (según lo reflejan la mayoría de los acuerdos) siguiente a la recepción de ese informe, y que
- una medida es causa de anulación o menoscabo en los temas de Comercio de bienes, Normas técnicas, Comercio transfronterizo de servicios y Propiedad intelectual, salvo excepciones y especificaciones de cada acuerdo, y las Partes no llegan a un acuerdo mutuamente satisfactorio de la controversia dentro de ese plazo a partir de la recepción de dicho informe.

⁸²⁷ Significa: hay que respetar los acuerdos o los tratados se hicieron para cumplirse. Término internacional y norma básica del Derecho Internacional, sin la cual no existirían las relaciones internacionales. Su origen viene de la declaración sobre el carácter sagrado de los acuerdos, proclamada el 13 III 1871 por la Conferencia de Londres sobre el mar Negro y el Danubio. También se consagró en la Sociedad de Naciones, artículo 1 punto 2, y actualmente se encuentra en la Carta de la ONU en el Preámbulo y el artículo 2. (OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p.837.) Véase también REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 353-354.

⁸²⁸ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-16, Acuerdo G-3: Artículo 19-17, Bolivia: Artículo 19-15, Costa Rica: Artículo 17-16, Nicaragua: Artículo 20-16, Israel: Artículo 10-15, UE: Artículo 42, Decisión 1 del Comité Conjunto, EFTA: Artículo 76, el Triángulo del Norte: Artículo 19-16 y el NAFTA: Artículo 2019.

⁸²⁹ Algunos acuerdos establecen el plazo de 30 días; por ejemplo, el acuerdo con Chile e Israel; y en otros, sólo dice que las partes se pondrán de acuerdo en este plazo; es el caso de los acuerdos con la UE y la EFTA.

Duración de la suspensión de los beneficios. La duración de la suspensión⁸³⁰ de los beneficios a la Parte demandada incumplidora será hasta que ésta cumpla con el Informe Final del Panel arbitral o hasta que las Partes lleguen a un acuerdo mutuamente satisfactorio sobre la controversia. En este sentido, la Parte demandada no tiene otra alternativa que cumplir para seguir disfrutando de las ventajas que le proporciona la celebración de un acuerdo de esta naturaleza, o si lo prefiere, hacer caso omiso a dicho Informe y reducir los beneficios que le pudiera otorgar el acuerdo si cumpliera la decisión del Panel. Otra opción que tiene la Parte condenada es la de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio a través de una compensación (Artículos 2018 del Acuerdo NAFTA, 42-6 del Acuerdo con la UE y el 76 del Acuerdo con la EFTA). De lo anterior se desprende que los contendientes solucionarán la controversia normalmente sobre la base de las determinaciones y recomendaciones del Panel, o si se prefiere, que la resolución consista en la no ejecución o derogación de la medida violatoria, y por último, se impondrá una compensación⁸³¹.

Sobre la suspensión del acuerdo y sus efectos, REMIRO BROTONS señala que las Partes pueden prever o convenir en cualquier forma, fecha y condición la suspensión de un tratado y, por tanto, ésta puede tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado (Artículo 57. a CV) o b) en cualquier momento por consentimiento de todas las Partes. Por lo tanto, si la suspensión tiene su causa en un acuerdo entre las Partes, su régimen y efectos vendrán determinados por ese acuerdo, como alternativa a la terminación. La suspensión, a menos que el tratado disponga o las Partes acuerden otra cosa, eximirá a las Partes de la obligación de observar sus disposiciones en sus relaciones mutuas durante el tiempo que la suspensión dure (artículo 72.1 a CV)⁸³².

Si nos referimos a la suspensión de beneficios que se le aplicarán a la Parte demandada, podemos decir que los acuerdos establecen que esta suspensión y el país

⁸³⁰ Véase PASTOR RIDRUEJO, José A. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1999, 7ª edición, pp. 132-134, y DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Tecnos, Madrid, decimotercera edición, 1999, pp.172-173.

⁸³¹ CARMONA LARA, Maria del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 96.

⁸³² REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 289-291.

que la imponga la debe hacer recaer en el sector o en los sectores que se vean afectados por la medida, por otro asunto que el Panel haya considerado incompatible con las obligaciones derivadas de cada Tratado o que haya sido causa de anulación o menoscabo en los sectores arriba establecidos.

La suspensión también puede recaer en otro sector o sectores, cuando la Parte demandante no vea factible ni eficaz aplicar la suspensión en el sector que se haya visto afectado por la acción de la Parte demandada. En este sentido, y para el cumplimiento del espíritu del Informe Final, estamos ante la presencia de la figura de la equivalencia, es decir, se trata de resarcirse en la medida justa en la que se haya resultado dañado y no más. La introducción de esta medida se hizo por motivos de equidad y la medida sólo durará hasta que se resuelva el asunto o se haya satisfecho el daño ocasionado⁸³³, lo cual no debe llevar a los excesos alegando justa causa o por motivos de venganza, situación ésta que las disposiciones de cada acuerdo de libre comercio también se encargaron de prever, quedando sujetas dichas medidas al principio de proporcionalidad.

Cuando la Parte demandante recibe el fallo a su favor y éste ha sido comunicado a la demandada para su cumplimiento, observándose que ésta no ha adoptado las medidas necesarias para su cumplimiento o no se ha llegado a un acuerdo satisfactorio con ella, entonces la Parte demandante imponiendo la suspensión de beneficios a la Parte demandada en el sector afectado o en alguno diferente, se puede dar la posibilidad de que esta suspensión resulte excesiva con voluntad o sin ella y que el país demandado así lo estime.

En este caso, los acuerdos establecen que, a instancia de cualquier Parte y con solicitud por escrito, se pedirá a la Comisión la instalación de un Panel Arbitral para que determine si son manifiestamente excesivos los beneficios que la Parte reclamante haya suspendido. Al respecto, el procedimiento que se seguirá será dirigir la solicitud por escrito de cualquiera de las Partes a la Comisión, se notificará a la otra u otras Partes y a la sección de su Secretariado y entonces, la Comisión instalará el Panel correspondiente. Este procedimiento ante el Panel creado especialmente para evaluar el exceso de la medida se tramitará de acuerdo a las reglas modelo de procedimiento, y el Panel

⁸³³ CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 96.

Arbitral presentará su Informe Final dentro de los 60 días siguientes a la elección del último panelista o en cualquier otro plazo fijado por las Partes o por la Comisión.

F.- Órganos auxiliares de los Paneles Arbitrales.

Al igual que los grupos o comités establecidos expresamente para que conozcan de determinadas materias o sectores especiales o los comités especiales (como el caso anterior) de distinta naturaleza para que se encarguen de un determinado asunto, también es necesaria la intervención de otros comités para que auxilien a la Comisión o al Panel en alguna cuestión en la que ésta no tenga la suficiente preparación, conocimiento o experiencia; para ello, se establecen los Grupos de Expertos y las Comisiones de Revisión Científica⁸³⁴. La facultad de establecerlos es una atribución que cada tratado concede a la Comisión o al Panel para que éstos puedan estar preparados y puedan prestar el mejor servicio a las Partes que lo soliciten, para lo cual, según rezan las disposiciones de los acuerdos, el Panel Arbitral podrá recabar información y la asesoría técnica de las persona o grupos que estime pertinente, lo cual, como hemos dicho, sucederá a petición de Parte, pero también puede darse la posibilidad para actuar de oficio si el Panel así lo requiere.

En el caso de los Comités de Revisión Científica, el mecanismo será el siguiente: a petición de alguna Parte, el Panel Arbitral podrá solicitar (por su propia iniciativa) un informe escrito a un comité de revisión científica sobre cualquier cuestión relacionada con el medio ambiente, la salud, la seguridad u otras asuntos científicos planteados por una Parte en el proceso. Con esto también resaltamos esa ayuda (auxiliar) a la que pueden recurrir tanto los Paneles como la Comisión. De lo que se trata aquí es que la cuestión se juzgue lo más cercano a la verdad y al Derecho. Al hablar de asuntos científicos y hacer referencia a los temas arriba citados, no sólo se hacen referencia a los que afectan a las Partes, sino que pueden afectar a otras que incluso no son Partes del Tratado, por lo cual también se puede dar la intervención de

⁸³⁴ Acuerdos firmados con: Chile: Artículo 18-11 y 18-12, Acuerdo G-3: Artículo 19-18, Bolivia: Artículo 19-11, Costa Rica: Artículo 17-12, Nicaragua: Artículo 20-12, Israel: Artículo 10-11 y el Triángulo del Norte: Artículo 19-12. El de la UE y la EFTA no dicen nada al respecto, pero se faculta al Comité Conjunto a crear todos los comités que sean necesarios para el buen funcionamiento de estos acuerdos.

organismos o comités internacionales, o se puede dar la aplicación de normativa de esta naturaleza; por ejemplo, sobre temas de medio ambiente.

Al respecto, el Comité será seleccionado por el Panel, escogiendo entre expertos que sean independientes y que estén altamente cualificados en materias científicas. Lo anterior se hará después de consultar a las Partes y siempre teniendo en cuenta como parámetros maestros las reglas modelo de procedimiento. Por último, después de recibir las notificaciones previas, las Partes harán las observaciones que consideren pertinentes al Panel sobre esos temas o asuntos que someterán al conocimiento de ese Comité. Las Partes también recibirán una copia del Informe del Comité y las observaciones que consideren oportunas al Informe de dicho Comité y una copia del informe que se enviará al Panel. Aquí se supone que el Informe que se enviará al Panel ya lleva incorporados los comentarios hechos por las Partes, que serán tomados en cuenta por el Panel a la hora de emitir su resolución.

G.- Interpretación del Tratado ante instancias judiciales y administrativas internas

En esta situación, estamos ante el supuesto de que un proceso judicial o administrativo se está llevando a cabo en el fuero interno de cualquier país Parte del Tratado, y en ese proceso se está debatiendo una cuestión relacionada con la interpretación o aplicación del Acuerdo. En este supuesto, cualquiera de las Partes del Tratado que llega a tener conocimiento de que el tema que se ventila en ese proceso interno está relacionado con el Tratado y considera que deba tener lugar su intervención, o alguna instancia judicial o administrativa se la solicite (quizás, para aclarar el significado o para orientar en la correcta interpretación del mismo), deberá hacer lo siguiente: la Parte que se entere del trámite del proceso o a la que le hayan solicitado su intervención, notificará a la o las otras Partes y a la sección de su Secretariado para actuar en consecuencia si así lo consideran oportuno. En lo que toca a la Comisión, ésta procurará acordar una respuesta adecuada para presentarla a esa instancia. Aquí se buscará que la Comisión llegue a un acuerdo unánime en lo que se refiere a esa interpretación, de lo contrario, es decir, cuando la Comisión no lograra llegar a ese acuerdo, la Parte del territorio donde se ventile tal proceso procurará dar su particular interpretación. Como podemos observar, tanto las instituciones de cada uno de los acuerdos como las Partes integrantes de los mismos pueden ejercer la función de consultoras en lo que concierne

al Tratado del cual son Parte. Se supone que ellas son las fuentes más idóneas para proporcionar una interpretación más acertada sobre los temas contenidos en el Acuerdo, pues así lo establecen las disposiciones relativas a este asunto que, por lo general, son las mismas en todos los acuerdos según el siguiente modelo:

Procedimientos internos y solución de controversias comerciales privadas. Interpretación del Tratado ante instancias judiciales y administrativas internas:

1. Cuando una cuestión de interpretación o de aplicación de este Tratado surja en un procedimiento judicial o administrativo interno de una Parte y cualquier Parte considere que amerita su intervención, o cuando una instancia judicial o administrativa solicite la opinión de alguna de las Partes, esa Parte lo notificará a la otra Parte y a su sección del Secretariado. La Comisión procurará, a la brevedad posible, acordar una respuesta adecuada.

2. La Parte en cuyo territorio se encuentre ubicada la instancia judicial o administrativa, presentará a éstas cualquier interpretación acordada por la Comisión, de conformidad con los procedimientos de ese foro.

3. Cuando la Comisión no logre llegar a un acuerdo, cualquiera de las Partes podrá someter su propia opinión a la instancia judicial o administrativa, de acuerdo con los procedimientos de ese foro⁸³⁵.

Un aspecto que también consagran los acuerdos es que ninguna Parte integrante de cada uno de estos acuerdos puede otorgar derecho de acción en su legislación contra otra Parte basándose en que una medida de la otra Parte sea incompatible con este Tratado (es decir, con cada uno de estos acuerdos, según sea el caso). Lo que se pretende con esta medida, es que las controversias se solventen entre las Partes de los acuerdos y no entre los particulares y alguno de los Estados Parte, y por otro lado, evitar que las disposiciones del acuerdo se conviertan o den pie a acciones de particulares.

H.- Medios alternativos para la solución de controversias

Como parte última de este tema relacionado con la solución de controversias, las disposiciones de los acuerdos de libre comercio que aquí comentamos establecen otros medios alternativos para poder solucionar las controversias surgidas entre los Estados

⁸³⁵ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-17, Acuerdo G-3: Artículo 19-18, Bolivia: Artículo 19-16, Costa Rica: Artículo 17-17, Nicaragua: Artículo 20-17, Israel, no tiene, al igual que los acuerdos con la UE y la EFTA, y el Triángulo del Norte, artículo 19-17.

Partes de un Tratado. Si nos fijamos en los medios que se tienen para resolver una controversia en estos acuerdos, se establecen los siguientes: las consultas entre las Partes, los medios políticos ante la Comisión (la intervención de la Comisión, los buenos oficios, la mediación y la conciliación), los Paneles Arbitrales y por último, el arbitraje⁸³⁶ y otros medios alternativos para la solución de ésta⁸³⁷. Al respecto, las disposiciones establecen que cada Parte promoverá y facilitará el recurso al arbitraje y a otros medios alternativos, entre los que se encuentran: la jurisdicción internacional que se lleva a través de la Corte Internacional de Justicia, la Cámara de Comercio Internacional de París, la Corte Internacional de Arbitraje y los mecanismos del GATT, hoy OMC, que ya hemos citado antes para la solución de estas disputas comerciales internacionales⁸³⁸.

También establecen estos acuerdos que cada Estado Parte dispondrá de procedimientos adecuados que aseguren la observancia de los convenios de arbitraje y el reconocimiento y ejecución arbitrales que se emitan en esas controversias.

Todo lo anterior lleva inmerso el espíritu de establecer las facilidades y las condiciones necesarias para poder utilizar de la mejor forma posible esas otras instancias de solución de controversias a nivel internacional en el supuesto de que las Partes no quisieran agotar las establecidas por los acuerdos. Por tanto, se trata de facilitar el uso de esas instancias, por lo que se les exige a las Partes de un acuerdo que se ajusten (sean Partes o que se incorporen) a los convenios internacionales relacionados con la solución de las controversias comerciales, así como a los relacionados con la ejecución de las sentencias en este tema, como lo señala el siguiente Artículo del Acuerdo con Chile 18-19 (2)⁸³⁹:

⁸³⁶ Véase ROCA AYMAR, José Luis. “El arbitraje comercial en Iberoamérica”, *Boletín Económico de ICE*, número 2535, del 3-9 de marzo de 1997, pp. 67-72

⁸³⁷ ROCA AYMAR, José Luis. “El arbitraje comercial en Iberoamérica”, *Boletín Económico de ICE*, número 2535, del 3-9 de marzo de 1997, p. 68.

⁸³⁸ CARMONA LARA, María del Carmen. “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de solución de controversia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 92-93.

⁸³⁹ Acuerdo firmados con: Chile: Artículo 18-19, Acuerdo G-3: Artículo 19-19, Bolivia: Artículo 19-17, Costa Rica: Artículo 17-18, Nicaragua: Artículo 20-18, Israel: Artículo 10-17, UE: Artículo 43, la EFTA: Artículo 77 y el Triángulo del Norte: Artículo 19-18.

“Para tal fin, las Partes se ajustarán a las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras, de 1958, o de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1975”.

Por supuesto, la última parte hace referencia a los acuerdos celebrados con países de América Latina (y EE.UU. y Canadá) única y exclusivamente, ya que se refiere a los países miembros de la Convención Interamericana, aunque puede aplicarse a otros, pues otros acuerdos así lo consagran. Un último apunte sobre la disposición citada es que, esa obligación impuesta a las Partes de facilitar los medios para que se pueda recurrir a los procedimientos establecidos en otras instancias internacionales, se puede advertir en las primeras disposiciones de cada tratado al consagrar éstos que cada acuerdo será compatible con las normas del GATT/OMC y otros acuerdos internacionales relacionados.

Por lo tanto y para concluir, los medios con los que cuenta tanto México como sus respectivos socios comerciales para la solución de las controversias son numerosos, rápidos y confiables; eso, por lo que respecta a la teoría; en cuanto a los resultados, ya se irán viendo en la práctica.