

## IMPLICACIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

El TLC es ahora una realidad en la que los países - miembros deben actuar con plena racionalidad en las nego- - ciaciones del mismo de tal manera, que las decisiones a - las que se llegue en el acuerdo trilateral propicien resul- tados positivos por igual a los países participantes.

Sin embargo, como ya hemos visto, dada la situación económica canadiense y estadounidense; la gran dependien - cia económica existente de México para con el mercado nor- teamericano, nos coloca en una posición difícil, ya sea - que se decida participar dentro de este contexto o si se - opta por permanecer al margen. Son situaciones cuya impli- cación sería profunda, aunque la opción de quedar fuera en un esquema donde existe una tendencia a nivel internacional de comerciar a través de bloques económicos nos conduciría a un aislamiento que traería efectos negativos en el desa - rrollo económico de México.

De esta manera, es indispensable tomar en cuenta los alcances y riesgos que un TLC puede propiciar para la econo - mía mexicana.

Hay quienes mencionan que México no se encuentra en condiciones adecuadas para obtener los beneficios que impli - ca un proceso de libre comercio, tal es el caso, que hasta

la fecha, una gran mayoría de la opinión pública no ha sido informada suficiente y adecuadamente acerca de la enorme trascendencia que para la economía y sociedad mexicana tiene un Tratado de esta magnitud (19), claro que esto definitivamente dependerá de la efectividad que adquieran los términos en que se negocie el Tratado.

## ALCANCES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Dado que entre México y Estados Unidos ha existido una comercialización de años, aunque algunas veces, esta se realizaba de manera clandestina (20), se percibe desde entonces una de las principales ventajas para el país, que es la cercanía geográfica existente entre los países del norte.

México comparte una frontera de más de 3 mil kilómetros con los Estados Unidos. Los estados fronterizos que participan en el Tratado son: Texas, California, Michigan, Illinois y Arizona, con los que espera obtener una gran demanda de bienes y servicios mexicanos.

Dos hechos recientes han reafirmado la interrelación económica fronteriza: las devaluaciones del peso mexicano en 1981 y 1982, evidenciando con esto que la crisis de México perjudica al comercio de poblaciones estadounidenses cercanas a la frontera. Desde hace 25 años, empresas con sede dentro y fuera de Texas, California y Arizona han reducido costos con la construcción de "plantas gemelas" en la frontera, que se ocupan de diferentes etapas de la producción (21).

Por otra parte, la Cámara de Comercio México-Estados Unidos cuyo objetivo es fomentar el comercio entre estos, ahora funge como promotora de la firma del TLC. Actualmente esta Cámara representa a más de 500 empresas privadas de ambos países. La vicepresidencia esta a cargo de J. Van Heuven quien señala que "El Tratado contribuirá a estabilizar la economía mexicana al proporcionarle acceso al mercado norteamericano, al fomentar la creación de empleos, generándose uno de los beneficios mas importantes para México, el de propiciar un contexto para la continuación del proceso de liberalización económica" (22), que la actual administración ha adquirido como único medio para lograr la verdadera transformación estructural de la economía. No hay que olvidar que esta liberalización económica consiste en la desburocratización y despolitización de las actividades productivas comerciales y financieras.

Otro de los beneficios que se percibe con la firma del Tratado, es facilitar y agilizar el comercio en general, de esta manera los comerciantes mexicanos tendran nuevas opciones para la compra-venta de productos norteamericanos sobre todo, ya sea importandolos directamente como mayoristas o actuando como detallistas. Por su parte, los consumidores tendran acceso a un mayor número de productos nacionales o extranjeros que

competieran en precio y calidad, y en esa medida podrán explotarse economías de escala, y así lograr una ampliación de mercados.

Asimismo, se espera con el TLC atraer inversión hacia México. En uno de los discursos del Presidente de la República se mencionó que la década de los noventa se caracteriza por una gran dependencia por los recursos financieros y los capitales (23). Esto lo atribuye a que grandes centros generadores de financiamiento enfrentan problemas de tipo económico, político y social, tal es el caso de los Estados Unidos que ha dejado de ser exportador convirtiéndose en importador de capitales; Alemania cuyo superávit financiero es canalizado a la reunificación con la Alemania Democrática. De esta forma se prevee que con la firma del Tratado los capitales norteamericanos se inviertan en el país ya sea en empresas comerciales mexicanas o creando nuevas compañías, y así canalizar la inversión a sectores netamente productivos, hay quienes ven la posibilidad de que capitales de otros países, ya sean europeos o asiáticos, concurren a México para desarrollar proyectos comerciales y de exportación hacia el norte con productos de origen nacional (24).

Por otra parte se pretende con el TLC una reasignación nacional de recursos en la economía, es decir, canalizar los recursos a todas aquellas áreas

caracterizadas por ser las más productivas y competitivas. Ello implica que en el corto plazo desaparezcan aquellas industrias que son ineficientes y poco competitivas y cuyos recursos serán aprovechados por las más eficientes y con mayor grado de competitividad (25).

Ante esta situación, el Presidente de la República mencionó en una entrevista con un diario norteamericano: *The Journal of Commerce*, que efectivamente las "industrias ineficientes no prosperarán con o sin TLC". Mientras por su parte, Jaime Serra Puche, Secretario de la SECOFI, dijo que la "industria nacional enfrentará con éxito los retos de un TLC, ya que en el ámbito interno, se eliminarán obstáculos para acceder a los mercados canadienses y estadounidenses" (26). De esta forma se espera que a largo plazo, haya un incremento en la producción, en el ingreso nacional y por ende en el bienestar general de la población, sin descartar que la industria nacional tendrá grandes y muy marcados efectos con la firma del Tratado, los cuales se analizarán en el capítulo respectivo.

Finalmente, una de las ventajas más esperadas del TLC, es la creación de fuentes de empleo para México, lo cual ha sido calificado como positivo, por el hecho de que el libre comercio convertirá a México en un país atractivo para los inversionistas que instalen plantas completas y no solo de ensamblaje(27)

Esto se debe a que los inversionistas norteamericanos encuentran en México mano de obra barata y que pone en desventaja a la norteamericana, debido a que las empresas multinacionales y los grandes consorcios van a aprovechar la necesidad que obliga a los mexicanos a trabajar por salarios de subsistencia, además de que no tendrán de que preocuparse por las regulaciones en materia de salud, seguridad a que estan obligados en Estados Unidos.

Por otra parte, los salarios en México son mucho menos de la décima parte de los de Estados Unidos lo cual atraerá el interés de compañías estadounidenses para instalarse en territorio mexicano y reducir drásticamente sus costos de mano de obra.

## RIESGOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Una vez establecidos los posibles beneficios obtenidos con la firma del Tratado, es necesario ver el reverso de la moneda, es decir, establecer de igual forma los posibles riesgos que ello acarreará.

Como vimos anteriormente, la proximidad geográfica con el vecino país se ha considerado una ventaja para el libre comercio, pero llama la atención que algunos estados como Nuevo México, quien comparte la frontera con Chihuahua y Sonora, sea uno de aquellos con los que México no comercializa en grandes proporciones. Se ha establecido que Nuevo México vende productos con un valor 57 veces menor que el de Nueva York, quien en línea recta esta a unos 5 mil kilometros de Matamoros, Tamaulipas.

Un importante crítico y analista del Economic Policy Institute de los Estados Unidos, Richard Rothstein, se muestra renuente en sus comentarios respecto al TLC. El menciona que el Tratado es simplemente "simbolico" ya que México, desde hace algunos años, ha abierto su economía en un 90%. A modo de ejemplificar, el señala que tanto el Presidente Bush como Salinas estan comprando una "póliza de seguro contra los proteccionistas" (28). Asimismo, añade que México debe sopesar si le conviene obtener mas empleos con salarios inferiores, considerando que la política estadounidense consiste en instalar sus



plantas en donde los salarios sean mas bajos, provocando en los países maquiladores una caída del poder adquisitivo de la población. Ciertamente el desarrollo de la industria maquiladora en México se ha convertido de hecho en la segunda fuente generadora de divisas del país, después del petróleo, y está también por arriba de la industria automotriz y el turismo. En el período enero-noviembre de 1990 su generación de divisas fue de 3 mil 300 millones de dólares, que si se les incluye en la cuenta comercial del país, el balance entre importaciones y exportaciones tiene un resultado super-ávitario.

Ahora bien, considerando que en septiembre de 1990 el número de establecimientos a nivel nacional ascendía a 2 mil, ubicándose la mayoría de ellos en la frontera con Estados Unidos; el 50% se concentraba en tres líneas de producción: 21.4% se orienta a la producción de materiales eléctricos, 15.2% a productos textiles y 14% a muebles de madera y metal. Sin embargo, su producción es muy diversificada e incluye ya las ramas alimenticia, calzado y cuero, productos químicos y equipo de transporte, entre otros (29).

Por lo que toca a los inversionistas en maquiladoras mexicanas por país de origen, Estados Unidos es el país con mayor participación, con un 68% del total. Enseguida se encuentran Japón y Europa, con 4 y 2% respectivamente. Por su parte la inversiones mexicanas representan un

25%. Con esto podemos concluir que efectivamente las maquiladoras disminuyen el poder adquisitivo de la población mexicana y además implican una fuerte salida de capitales.

Uno de los riesgos de mayor peso en el que incurrirá México, es sin duda, perder la soberanía nacional. A este respecto surgieron premisas con las que, indudablemente se pensó que eso iba a suceder, tal es el caso de las declaraciones, que en su momento hizo la funcionaria encargada de las negociaciones del Tratado, la Señora Carla Hills, quien expuso ante la prensa internacional que "Mexico debería abrir mas su economía al capital estadounidense en áreas de su interés como la petroquímica básica, la explotación del petróleo y gas, la banca y las finanzas y otras áreas de gran interés para inversionistas estadounidenses". Asimismo, "reformular" la Constitución Mexicana en lo referente al Artículo 27, a fin de que las inversiones tengan reglas claras en relación a la seguridad de sus inversiones, en virtud de que los reglamentos emitidos actualmente no son de la confianza de dichos inversionistas" (30). Es posible pensar que estas son las verdaderas intenciones de los Estados Unidos para con México, pero vistas de otra manera se podría entender que su deseo es apoderarse de la economía nacional, eliminando todo tipo de restricciones e incluir a México como una estrella mas en la bandera de la Unión Americana" (31). Aunque esta idea es remota

en la medida en que se tendrán que reconocer derechos a la población mexicana, además el hecho de que México y Canadá negocien para tener acceso al mercado norteamericano implica ceder parte de la soberanía porque se renuncia en parte a la independencia nacional.

Ante esta perspectiva existen ciertas inconformidades entre algunos partidos políticos con la firma del Tratado; entre los representantes del PPS se ha considerado la posibilidad de que un libre comercio "solo acentuará la condición del país maquilador a que se explote su situación geográfica impidiéndole contar con una industria propia y nacional que forme parte de la base del desarrollo económico con independencia, justicia social y democracia" (32). De la misma forma representantes del PRD argumentaron no suscribir ningún acuerdo de libre comercio con América del Norte, por la razón de que los Estados Unidos es un país con toda la fuerza para violar los acuerdos cuando él lo decida, o en su defecto, hacerlos cumplir ya sea por medio de la fuerza económica o militar.

Aunque la inversión extranjera directa puede ser una gran ventaja para la economía mexicana, puede convertirse en un gran riesgo para la misma con la firma del tratado. Esto es, al ingresar al país la industria norteamericana caracterizada por la presencia de alta tecnología, automatización intensa e inclusive la robotización de la industria pesada, pondría de inmediato

en desventaja a la industria nacional, al grado de llegar a desaparecer por no estar preparada para enfrentar la competencia, calidad y productividad que exige el TLC, cuyas consecuencias seran los miles de personas que ingresaran a las filas de la desocupación, la delincuencia y la desnutrición.

### 3. ASPECTOS JURIDICOS

#### TERMINOS DE NEGOCIACION EN LA ADHESION DE MEXICO AL GATT

El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá no es el primer acuerdo comercial que tiene nuestro país, desde hace tiempo somos miembros del GATT.

México se adhiere al GATT mediante la firma de un protocolo ad-hoc, es decir, negoció y obtuvo condiciones específicas de ingreso que le permitirtán continuar impulsando su desarrollo industrial, y contar con el tiempo suficiente para transformar su economía en una mediana potencia exportadora.

El protocolo de adhesión de México incorpora una reserva general por la que se benefician todas las partes contratantes y que se conoce como "Cláusula del Abuelo" o "Cláusula de Anterioridad".

Por otra parte, la "Cláusula del Abuelo o de Anterioridad" se interpreta como una prioridad para la legislación nacional si así conviene a la parte contratante que la invoque, en caso de conflicto con cualquiera de las cláusulas contenidas en la parte segunda del Acuerdo General. Con esta reserva, los Estados Unidos matuvieron durante treinta años su propia legislación

aduanera que resultaba contraria a disposiciones de la parte segunda del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Para México, la "Cláusula del Abuelo" le favorece desde el punto de vista de las salvaguardas o cláusulas de escape, porque se ha reconocido por las partes contratantes del GATT, que la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior es una ley anterior y de carácter mandatorio, se ordena al Ejecutivo Federal actuar en defensa de la producción nacional.

#### **TRATADO TRILATERAL ad-hoc PARA MEXICO**

Para lograr un tratamiento especial para México y siguiendo el derecho del GATT, Canadá y Estados Unidos deberán reconocerle la condición de país en desarrollo, con lo cual se espera establecer una serie de reservas constitucionales y jurídicas para prolongar los plazos y liberaciones en distintas materias, manejando salvaguardas que el propio GATT en su parte cuarta autoriza para los países en vías de desarrollo.

En relación a la "Cláusula del Abuelo", vigente en los Estados Unidos, México debe tener presente los sistemas jurídicos estadounidense y canadiense.

## MARCO JURIDICO MEXICANO

Conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 133 que expresamente establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados"

Completado por el Artículo 89 Fracción X, en que se menciona que todo acuerdo o Tratado interacional que celebre el Ejecutivo Federal debe someterse a la aprobación del Senado de la Republica, el cual, si lo encuentra de conformidad con el Pacto Federal, procederá a aprobarlo, quedando el Ejecutivo autorizado para proceder a su ratificación, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. Concluido este procedimiento legislativo-constitucional el acuerdo o tratado en cuestión adquiere la categoría de Ley Nacional de la mas alta jerarquía, cuyo cumplimiento obliga a todas las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, tanto locales como federales, tal como lo establece el mencionado Artículo 133.

## MARCO JURIDICO NORTEAMERICANO

En los Estados Unidos de América la situación jurídica de los acuerdos internacionales es diferente a la descrita para México. En el derecho norteamericano existe la figura conocida como "acuerdo ejecutivo", que es un convenio internacional celebrado por el gobierno. Tiene en general efectos extraterritoriales y disciplina, más que a los nacionales, a los terceros, a menos que sea ratificado por el Senado y en cuya ratificación se haga una derogación expresa de las normas y leyes que los mismos asuntos negociados en el tratado y que se hayan promulgado con anterioridad.

En las leyes mandatorias, preexistentes a los Tratados, tienen una fuerza superior a la propia autoridad y deben aplicarse sin concesiones. En cambio, en las leyes discrecionales que regulen materias negociadas en los tratados, pueden subordinarse a compromisos internacionales. En Estados Unidos la mayoría de las leyes mercantiles, aduaneras y ecológicas son de carácter mandatorio y por ende superiores a las cláusulas de los acuerdos y tratados suscritos con terceros países.

El GATT, por ejemplo, no fue presentado a la aprobación del Senado por parte del Ejecutivo y, consecuentemente, para los americanos solo tiene el carácter de un acuerdo gubernamental cuya observación



únicamente obliga a la administración y no a los poderes Judicial y Legislativo.

#### **MARCO JURIDICO CANADIENSE**

Canadá posee un panorama legislativo más definido, sólo tiene una ley llamada Ley de Medidas Especiales de la Importación de 1984, esta ley regula tanto el "dumping" como las subvenciones y sigue muy de cerca la normativa de los códigos del GATT en materia comercial.

#### **ANALISIS DEL CONTENIDO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

Es evidente que además de los aspectos puramente comerciales (política comercial), el Tratado establecerá compromisos en las siguientes materias: Inversión extranjera directa; protección a los derechos de propiedad intelectual (patentes y marcas); transferencia de tecnología comercio de servicios (financieros) y acceso a los recursos naturales, básicamente energéticos. De esta manera el gobierno mexicano esta negociando un Tratado Integral de Comercio, Inversión y Servicios.

El tema principal de la negociación sera el de la Política Comercial, para lo cual tiene que destacarse que los tres países en cuestión son miembros del GATT y por lo tanto manejan sus instrumentos de política

comercial y con apego a las disciplinas del sistema multilateral de comercio (GATT y Códigos de Conducta). Los mas destacado de esta política -en la negociación- serán las reducciones arancelarias, tanto por lo que hace en niveles a consolidar, como en cuanto a plazos y gradualismo, es decir, con base en el reconocimiento de la asimetría que presentan ambas economías.

En materia arancelaria, ciertos productos mexicanos especialmente agropecuarios, enfrentan aranceles superiores al 20% en los Estados Unidos, que es la tasa mas alta que aplica México a sus importaciones. Según un estudio de la SECOFI, 253 fracciones arancelarias por las que se clasifican productos mexicanos de exportación, están sujetos a aranceles de entre 10% y 15%; 177 se encuentran gravadas en el rango de 15% a 20% y 117 pagan aranceles superiores al 20%.

En conjunto México exportó a los Estados Unidos en 1989 productos que se clasifican por cualquiera de estas fracciones con un valor de 1,500 millones de dólares. Por otra parte, algunos de los bienes de los que México es el principal proveedor a los Estados Unidos, pagan aranceles de un 10% a 20% y en 18 productos el arancel es superior a este porcentaje. Dentro de este rango se ubican: aceitunas, frutas, productos de vidrio, hortalizas, productos petroquímicos, tuberías y partes para motores.

En cuanto a medidas no arancelarias, los tres países involucrados mantienen un régimen más o menos liberal y solo excepcionalmente utilizan medidas no arancelarias para proteger a sus productos domésticos, sin embargo, hay medidas no arancelarias que tendrán que desaparecer con el Tratado: las que se aplican a los textiles y al vestido; restricciones voluntarias que afectan a los productos de acero; obstáculos técnicos que impiden el acceso a ciertas hortalizas mexicanas al mercado estadounidense, como el aguacate y las papas entre otras.

Se espera también que se incluya dentro del capítulo de política comercial, la aplicación de derechos anti-dumping y compensatorios, que se vienen haciendo efectivos a diversas mercancías mexicanas sin que dañe a la producción doméstica de los Estados Unidos, entre estos productos podemos ubicar al cemento, las cámaras fotográficas, los productos textiles y del vestido y productos de vidrio.

En el capítulo de política comercial, después de las medidas arancelarias y no arancelarias, también es importante el tema de las compras gubernamentales que requieren una mejor conducción negociadora. México ha manejado sus compras gubernamentales con un criterio proteccionista a la producción doméstica. Al respecto, en el Artículo 134 constitucional, se menciona que en

todo caso, debe garantizarse al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Este tema siempre a resultado conflictivo, por lo que se espera que los negociadores estadounidenses y los canadienses hayan presionado insistentemente.

Otro tema que seguramente ocupó el mayor tiempo del proceso negociador es la inversión extranjera directa, la cual puede quedar establecida que tratándose de inversiones estadounidenses, estas podrán establecerse en territorio mexicano sin necesidad de asociarse a capitales mexicanos, es decir con una participación del 100% en el capital social. Esto resultaría contrario a lo establecido por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, sin embargo, jurídicamente es factible un acuerdo en estos términos porque no sería contrario ni violaría la Constitución Mexicana, que es el marco de referencia y única limitante que tiene el Ejecutivo Federal en su actividad negociadora. De concentrarse en el Tratado, se tendría un régimen dual en materia de inversión extranjera: el general, que se rige por la Ley de la materia y que restringe la participación del capital extranjero a un 49%; y el especial, que regiría por el TLC y solo sería aplicable a inversiones canadienses y estadounidenses. Obviamente, habría que establecer reglas de origen para el capital de modo que se evite la simulación o la triangulación.

Efectivamente, la situación jurídica lleva a contemplar un sistema jurídico dual; uno que se podría llamar el general, integrado por las leyes nacionales sobre las materias del Tratado aplicables a los actos comerciales que se efectuen entre México y el resto del Mundo, y un segundo sistema que se calificaría de especial integrado por las normas incorporadas al TLC, aplicables únicamente a los actos en que intervienen personas, mercancías o capitales canadienses, estadounidenses y mexicanos exclusivamente.

Similar situación guardarán otras leyes y disposiciones nacionales frente al TLC en las diferentes materias que en el mismo se incorporen. Es importante señalar que el Tratado incluirá condiciones y salvaguardas o cláusulas de escape que el gobierno mexicano podrá invocar, llegado el caso, solo frente a sus contrapartes en el Tratado y no en relación a otros países que no son signatarios del mismo (33).