

454  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

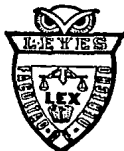
FACULTAD DE DERECHO

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE  
CANADA, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO  
DESDE LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:

JORGE ALBERTO LARA RIVERA



1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

INTRODUCCION .....	IV
I. Teoría de las zonas de libre comercio .....	1
A. Las razones del libre comercio .....	2
B. Las zonas de libre comercio dentro de la Teoría de la Integración .....	10
1. Generalidades de la Teoría de la Integración .....	10
2. El Tratado trilateral de libre comercio a la luz de la teoría de la integración .....	20
Conclusiones del capítulo .....	37
II. Acuerdos de integración económica .....	38
A. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio .....	38
B. Otros tratados .....	51
1. Comunidad Europea .....	51
2. TLC Estados Unidos-Israel .....	57
3. TLC Canadá-Estados Unidos .....	59
Conclusiones del capítulo .....	87
III. Tratado Trilateral de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México .....	88
A. Aspectos económicos .....	89
1. Asimetría y negociación .....	89
a. Situación económica de México .....	89
b. Situación económica de EE.UU. ....	92
c. Situación económica de Canadá .....	94
d. Negociaciones, la representación .....	96
B. Aspectos políticos .....	103
1. La voluntad aperturista .....	103
C. Aspectos jurídicos .....	109
1. Naturaleza jurídica .....	109
2. Integración del TTLC a la legislación mexicana .....	111
3. Inserción de los tratados comerciales en el derecho interno norteamericano .....	115
4. Otros aspectos jurídicos del TTLC .....	117

IV. La solución de controversias en el TLC	123
A. Importancias de los mecanismos en la integración	123
B. Evolución del derecho internacional y el arbitraje	125
C. La resolución de controversias en el GATT	127
1. El procedimiento de consultas	128
2. Procedimiento de conciliación o solución de diferencias	130
D. El modo norteamericano de solución de conflictos comerciales	134
1. Procedimientos generales	136
a. Arbitraje obligatorio	137
b. Paneles de expertos	138
2. Paneles binacionales para la resolución de controversias en casos de dumping y subvenciones	139
3. La experiencia entre México y Estados Unidos	146
a. Avance de las negociaciones	149
Conclusiones del capítulo	150
Conclusiones generales	152
Bibliografía	156
Índice	161

## INTRODUCCION

El final del milenio anuncia grandes cambios en la conformación política y económica del mundo. Además del acelerado progreso tecnológico, el globo ha sufrido en las últimas décadas cambios y ajustes en la correlación de fuerzas internacionales.

Nuestro país, después de atravesar por uno de los periodos más críticos de su economía, ha retomado el rumbo que indican los cambios mundiales. La liberación económica empieza a desmantelar un exagerado estatismo y las estrategias económicas ha cambiado de sustento ideológico.

En este contexto de dos planos, se inserta un proyecto de zona de libre comercio conformada entre Canadá, Estados Unidos y México. Dicho proyecto presenta ventajas y desventajas para las tres partes. Por dicha razón es muy importante conocer y analizar todas las circunstancias, ya que sólo así se podrá obtener el mayor provecho del instrumento constitutivo de la zona: el Tratado trilateral de libre comercio (TLC).

El presente trabajo se expone modestamente para analizar algunos de los aspectos de dicho compromiso internacional, aún antes de adquirir vida jurídica.

Como evidente fenómeno de integración económica, es estudiada al TLC desde algunos de sus vértices más importantes.

El enfoque del trabajo es multidisciplinario con preeminencia del área jurídica. Además se tratan los aspectos políticos, económicos y sociales del evento.

En el primer capítulo nos servimos del modelo teórico de la integración y sometemos al TTLC a un examen de sus características homogenizadoras.

Se evalúa la calidad y profundidad de la integración que se generará a propósito del tratado, desde sus diferentes facetas.

En el segundo apartado nos ubicamos en los instrumentos internacionales que han propiciado liberalización económica, así como tendencias de integración.

Se enlistan como ejemplos, al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Base del actual sistema internacional de comercio; la Comunidad Económica Europea, principal muestra de lo que se puede lograr mediante la liberación comercial; y los tratados de libre comercio que han firmado recientemente los Estados Unidos con Israel y Canadá.

El tercer capítulo contiene los principales aspectos del eventual TTLC. Se citan declaraciones, tendencias y algunas opiniones. Sin embargo, no pudimos evitar la especulación, propia de este tipo de trabajos, debido a que a la fecha de conclusión del presente, no se han dado a conocer públicamente los borradores del instrumento en cuestión.

Se aterriza en el cuarto capítulo con un aspecto de naturaleza técnica del área jurídica del TTLC: La solución de controversias. Se analizan aquí los sistemas y mecanismos que se han habilitado en diferentes instancias como el GATT; el ALC Canadá-EE.UU. y un Entendimiento Mexicano-estadunidense. La razón de la inclusión de este capítulo obedece a un afán por ejemplificar, mediante un aspecto técnico, el grado

de integración que se podrá obtener de concretarse la liberación.

Este trabajo es un acercamiento inicial hacia los métodos de investigación formal. Nos permitimos solicitar la indulgencia del jurado que se sirva calificarlo y la paciencia de quien nos honre con su lectura.

## T. TEORIA DE LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Sumario A. Las razones del libre comercio. B. Las zonas de libre comercio dentro de la teoría de la integración. 1. Generalizaciones de la teoría de la integración. 2. El Tratado trilateral de libre comercio a la luz de la teoría de la integración.

### A. Las razones del libre comercio.

El mundo cada vez es más pequeño. Debido a los adelantos técnicos en los renglones de telecomunicación y transporte es posible que acontecimientos ocurridos en cualquier parte sean atestiguados por millones de personas alrededor de todo el globo simultáneamente. Ahora todos los seres humanos somos vecinos.

No es exagerado afirmar que nuestro planeta cambia con la misma rapidez que tarda una noticia en llegar de un polo al otro. El escepticismo ha sido desplazado por un afán comprensivo. Nos toca jugar a la historia cuando parecía que ella iba ganando la carrera: ¿Quién, hace tan solo diez años, hubiera adivinado el ocaso del sistema socialista en un plazo históricamente instantáneo? Al tiempo de redactar estas líneas se anunció la disolución del Pacto de Varsovia.

Sucesos de similar apariencia sorpresiva empiezan a apuntar hacia un Nuevo Orden Mundial. Las estructuras nacidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial poco a poco se resquebrajan y el globo se transforma: Las guerras duran semanas, caen dictaduras en todas las latitudes, se separan estados, etc. Y una palabra empieza a pronunciarse con mayor frecuencia en todos los ámbitos: Comercio. Incluso la política incorpora persistentemente dicho término en su discurso.

El mundo se alista para el tercer milenio cerrando filas y preparándose para nuevos conflictos que se librarán.



no en los tradicionales campos de batalla, sino en los mercados internacionales y en los principales polos económicos. Se retoman esquemas políticos y comerciales que se archivaron hace más de cien años para atender necesidades políticas, estratégicas y de desarrollo interno. Las teorías liberales se renuevan y son objeto de revisión. La experiencia del siglo auxilia a darles un nuevo enfoque. Las teorías sociales no se descartan por completo y ambas corrientes se combinan. Es importante este méz a los modelos neoliberales; pero también es fundamental la preparación para competir en el renovado concierto internacional, donde la libre concurrencia será la nota dominante.

La teoría del libre comercio ha sostenido una lucha por casi dos siglos en contra de los postulados proteccionistas, sobre todo en el comercio internacional. Curiosamente, dichos postulados nacieron en Inglaterra, país tradicionalmente liberal. La protección fue un instrumento de desarrollo muy importante para muchos países. Actualmente, la tendencia es contraria, aunque el proteccionismo no desaparecerá, seguirá siendo un arma muy importante en el reacomodo de los factores del comercio internacional.

A continuación pretendemos definir algunos conceptos sobre el libre comercio, para comprender mejor los fenómenos que se presentan actualmente y los que se aproximan.

El libre comercio puede nacer de diversas maneras, sin embargo, a nivel internacional, los acuerdos y tratados constituyen la principal fuente de esquemas comerciales sin trabas.

Estos tratados pueden dar origen al establecimiento de zonas de libre comercio.

Independientemente de los acuerdos de libre comercio que pueden existir entre países distantes, el presente estudio se ha enfocado a los acuerdos establecidos entre estados vecinos o pertenecientes a una misma región. Es

decir, los acuerdos que originan precisamente zonas de libre comercio.

Dentro de la teoría económica se explica al libre comercio como un régimen de intercambio de mercancías bajo las libertades más amplias. En una zona de libre comercio "...los actores participantes eliminan aranceles entre sí, aunque cada uno de ellos mantiene sus propios aranceles frente a los actores no miembros." (1)

Para Luis Pazos, un acuerdo de libre comercio significa: "...un compromiso de reducir gradualmente los aranceles o impuestos a las importaciones hasta llegar a su liberación total en un determinado período de tiempo." (2)

El libre cambio pugna entonces, por el intercambio de mercancías bajo la más completa libertad. Esta teoría encuentra apoyos en otros planteamientos económicos que son parte de la escuela liberal neoclásica.

Paul Samuelson, por ejemplo, refuta con relativa facilidad los argumentos proteccionistas más socorridos, e a la vez que apuntala al librecomercio internacional con base en explicaciones tomadas de Adam Smith, John Stuart Mill y principalmente David Ricardo.

El primer argumento que escribe Samuelson es el del beneficio obtenido por los países librecomercistas derivado del aumento de la productividad provocado por la especialización internacional.

Esta explicación, también invocada por otros autores, se basa en la ley de las ventajas comparativas: Esta ley señala que las ventajas comparativas de producción permiten una mayor y mejor producción mundial y un nivel más alto de vida en los países participantes en el sistema.

Según David Ricardo y Paul Samuelson, si dos regiones (o países) se especializan cada una en los productos en los

(1) Díaz Muller Luis, Gabriel Gutierrez Pantoja, América Latina, integración y crisis mundial, México, Ed. PRELASH, 1983, p.96

(2) Pazos, Luis, Libre comercio México-E.U.A. Mitos y hechos, México, Ed. Diana, 1990, p. 24.

que tienen mayor ventaja comparativa (mayor eficiencia relativa) el comercio será mutuamente provechoso para las dos regiones y las rentas reales de los factores productivos aumentarán en ambas. (3)

Dentro de un régimen de libre comercio o concurrencia internacional, la especialización redundará en productos más baratos y de mejor calidad, se reducen costos, fomentándose la producción en masa, debido al ensanchamiento del mercado. Al dejarse libre el paso de mercancía, se fomenta también un espíritu y una necesidad de innovación entre los productores y los prestadores de servicios.

El proteccionismo, en cambio, acentúa las rivalidades y obstaculiza la colaboración que debería resultar de la división internacional del trabajo: sube el precio de las mercancías debido al pago de aranceles que se debe efectuar al internar mercancías extranjeras. (4)

El fenómeno de la creación de zonas de libre comercio, encuentra apoyos, como la necesidad que tienen ciertos países de adquirir los productos cuya situación geográfica, climatológica o de recursos naturales, les impide producir. (5)

La integración económica a través de el establecimiento de zonas de libre comercio, también tiene algunos puntos en contra, sobre todo en el ámbito econométrico. Se señala que para que los beneficios esperados por una zona de libre comercio se logren, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos: i) que en todos los países los precios de bienes y servicios sean iguales a su costo social marginal de producción y ii) que el precio de estos productos y servicios, sea igual a la apreciación marginal de los bienes por los consumidores. Esto significa una

---

(3) Cfr. Samuelson, Paul, Economía, Mc Graw Hill, México, 1984, pp. 717-725

(4) Cfr. Rangel Couto, Hugo, La Teoría Económica y el Derecho, México, Edit. Porrúa, 3a. ed. 1980.

(5) Cfr. Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica, México, Edit. Porrúa, 11a, Ed.

estructura óptima de comercio, existiendo igual relación de precios en todos los países.

Ricardo Ffrench-Davis señala al respecto:

No obstante, ni aun bajo los supuestos indicados, se desprende que el libre comercio maximice el bienestar, ya sea para el mundo en su conjunto o para cualquier país en particular. Ello dependerá de la distribución del ingreso: i) entre los diversos países, ii) entre las regiones dentro de los países y iii) entre individuos y grupos socioeconómicos dentro de cada país. La teoría convencional enfrenta este problema, suponiendo que se realizan compensaciones financieras por parte de los beneficiados a los perjudicados, de manera que éstos alcancen un bienestar por lo menos similar al que tenían previamente. (6)

No es nuestro propósito, sin embargo, retomar el viejo dilema "apertura vs. protección", así que seguiremos estudiando las implicaciones del acuerdo según la teoría neoclásica, a la luz de la teoría de la integración.

Actualmente, uno de los procesos de liberación más importantes, por su magnitud y modalidades, es el establecido entre los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Entre estos países se va más allá de la estructura tradicional de un tratado de libre comercio, con objetivos de reducción arancelaria únicamente. En el tratado en cuestión se tocaron puntos muy importantes de la relación económica de estos actores: se redujo el uso de barreras no arancelarias, se libera el comercio de servicios, agricultura, vinos y energía; se otorgaron accesos más amplios para proveer a ambos gobiernos; se tendió a resolver problemas mercantiles, con la creación de novedosas instancias encargadas de resolución de conflictos; se señalaron los problemas surgidos en el renglón de inversiones extranjeras, etc.

Este acuerdo de libre comercio, innovador y moderno, seguramente servirá como modelo para los próximos tratados cuya finalidad sea la de establecer zonas de comercio

(6) Ffrench-Davis, Ricardo, Economía Internacional, Teorías y políticas para el desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 415-416.

franco. Hay quien señala, incluso, que el Tratado Trilateral de libre comercio (TTLIC) entre los Estados Unidos, Canadá y México, será una segunda versión adecuada de dicho acuerdo comercial.

Por lo anteriormente señalado nos atrevemos a afirmar que en el ámbito de la actualización de términos, el de "libre comercio" no es la excepción.

Sin embargo ante este panorama aparentemente frío, donde las estructuras lógicas apuntan al bienestar común derivado de la cooperación internacional, debemos insertar una variable que puede ser un vector en contra del libre comercio mundial y sus beneficios esperados. Nos referimos a los intereses nacionales ocultos dentro de políticas manifestaciones de buena voluntad.

Sería ingenuo considerar que en un esquema libremercantilista, todos los países actúan con la disposición altruista de ceder beneficios. Pero el hecho de que dentro de un sistema aperturista subsistan barreras ocultas no significa que estas dimanan del mismo sistema. Más bien preexisten al acto y las partes negociadoras de éste deben velar por la abolición plena de los mencionados óbices ocultos, ya que de otra manera, los beneficios pretendidos nunca serán una realidad completa para la zona en cuestión.

Las barreras no arancelarias son mecanismos de protección más o menos ocultos que impiden el libre flujo de bienes y servicios, sin estar relacionados directamente con un arancel. Este tipo de barreras se pueden dividir en institucionales y no institucionales.

Ejemplos de barreras institucionales son leyes y normas aplicables a cada ramo comercial en virtud de las cuales se impone al importador la obligación de realizar trámites de certificación, calificación o concurso. Las normas fitosanitarias, aplicables a productos vegetales o la zoonosanitarias, referidas a los animales, se encuentran dentro de esta división. Otro ejemplo de barrera no arancelaria y que por cierto ha afectado al exportador

mexicano, en casos en donde la supuesta voluntad librecambista del vecino país del norte se pone en tela de juicio, es el alegato del "impacto ecológico".

Las barreras no arancelarias relacionadas con costumbres, hábitos, lenguaje, consignas políticas o culturales constituyen las barreras no institucionales.

A pesar de la existencia de este abanico de barreras no arancelarias dentro de esquemas liberales, reiteramos que estas no son resultado del sistema mismo y que la voluntad concertada de las partes interesadas debe encaminarse a terminar también con tales obstáculos mercantiles.

Otro aspecto del establecimiento del libre comercio y cuya mención nos servirá como preámbulo para el segundo inciso de este capítulo, es el de la institucionalización de estos fenómenos. Esta afirmación encuentra fundamento desde la puesta en vigencia del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y su efectividad en el plano de las relaciones comerciales.

Dicho acuerdo devenido institución tiene dos caracteres principalmente: Un carácter regional, manifestado precisamente en la creación de zonas de comercio libre (EFTA, ALALC, y otras) y de uniones aduaneras y mercados comunes (CECA, CEE, MCCA y otros). Este tipo de manifestaciones librecambistas se ha propiciado precisamente dentro de un artículo del GATT, el XXIV y por otros motivos, que no siempre son de naturaleza comercial.

El otro carácter del mencionado acuerdo es el sectorial, manifiesto al establecerse mecanismos permanentes que tratan sobre ciertos productos básicos. Apunta Félix Peña: "...Cada una de estas creaciones... son reflejo de las preocupaciones predominantes... en un grupo o en la mayoría de los estados que componen el sistema internacional".(7)

---

(7) Peña, Félix, "Tendencias institucionales en las relaciones comerciales", Derecho internacional económico, 10\*\*, México, FCE, 1974, p. 296. Peña indica que el GATT

Desde nuestro punto de vista, uno de los aspectos más importantes del establecimiento de una zona de libre comercio, radica en que este hecho es el primer paso y la señal indicadora de un posible proceso irreversible de integración regional. Ya que si además de la liberación de la actividad mercantil y financiera, se igualan los aranceles de los países involucrados en su trato hacia terceros, se conformaría una unión aduanera, la cual constituye un estadio superior dentro de la teoría de la integración. Este presupuesto, de la unión aduanera vía uniformidad de aranceles al exterior, en muchos casos no es tan difícil de lograrse.

El siguiente paso es el mercado común. En éste, se desregula el tráfico de personas, servicios financieros y formación de organismos específicos, para la resolución de conflictos económicos en la zona correspondiente. (8) En TLC hay dos aspectos dignos de ser resaltados. El primero es la gran cantidad de renglones que ya se encuentran resueltos en las relaciones comerciales de los países actores, bajo la forma de zona de libre comercio. El segundo es que, partiendo del acuerdo E.E.U.U.- Canadá, el TLC puede tener algunos caracteres de mercado común.

A continuación nos detendremos a estudiar las implicaciones integracionistas dentro de las estructuras liberales a través de un prisma teórico.

Ahora bien, los efectos de la integración económica propiciada por la liberación paulatina han sido previstas por la teoría de las Uniones Aduaneras ideada originalmente por J. Viner (9). Su propuesta general es que la Unión

nace de la necesidad de apresurar el desmantelamiento de las restricciones al comercio entre los países industrializados del mundo occidental. Y va más allá al apuntar que esto es indicativo de la tendencia a a configuración de un sistema bipolar y heterogéneo.

(8) Cfr. Pazos, Luis, op. cit. p. 24.

(9) Cfr. Viner, J. The Customs Unions Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

Aduanera aumenta invariablemente el comercio y la especialización entre los países miembros y en conjunto es benéfica para las economías interesadas y sus interrelaciones de acuerdo a lo que ya se había apuntado en este trabajo.

Pero Viner prevé un aspecto negativo. este aspecto es un efecto desfavorable sobre el intercambio y especialización de la Unión Aduanera (UA) vis a vis del resto del Mundo. Este efecto es la desviación de parte del comercio de los actores integrados con el resto del Mundo hacia otros actores de la misma región. Este efecto se denomina desviación de comercio.

Cada caso es diferente y en sus peculiaridades descansan los elementos que influyen positiva o negativamente. Sin embargo, J. E. Meade propone ocho principios generales que rigen a este tipo de esfuerzos de integración económica. (10)

1. La expansión del comercio internacional derivará casi siempre una ganancia importante para los actores del fenómeno de integración económica.

2. Si las economías de los actores son verdaderamente muy competitivas o similares, pero muy complementarias y distintas, existe la posibilidad de una importante expansión en su comercio recíproco, mayores posibilidades de incremento en el bienestar económico, sin gran desviación de sus importaciones o exportaciones de otros mercados.

3. Mientras más drástico (de acuerdo al nivel arancelario original) sea el abatimiento de barreras, el establecimiento de una zona o unión aduanera contará con

Esta teoría se puede aplicar a una Zona de Libre Comercio, con la salvedad a lo que se refiere a la fijación de aranceles hacia terceros países. La bibliografía de esta parte del capítulo se consultó en Integración económica, editado por S. Andre y S. Teitel de la serie Lecturas del FCE, No. 19, México, 1977.

(10) Meade, J. E. The Theory of Customs Unions, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955.



mayores posibilidades de incrementar el bienestar económico de los actores.

4. La ZLC o UA tendrá mayores probabilidades de aumentar el bienestar económico de los miembros, en la medida en que sus productos sean complementarios, estos es, que se exploten adecuadamente las ventajas comparativas de los actores.

5. Mientras más grande sea la proporción del consumo y producción al interior de la región liberalizada, mayor será el bienestar económico mundial.

6. Mayor será el beneficio económico mundial mientras menor sea la tasa impositiva en terceros países pero mayor el número de uniones aduaneras o zonas de libre comercio independientes creadas en el mundo.

7. Mientras mayor sea el margen para las economías de escala en aquellas industrias de la ZLC que se expandan por el aumento de comercio, mayores serán los beneficios económicos positivos.

8. El principio óptimo para el abatimiento de las barreras es una acuerdo global, que abarque a todos los actores y todos los productos, reduciendo los óbices en forma no discriminada.

En el caso norteamericano, el TTLC cumple con la totalidad de los presupuestos enunciados por Meade, excluyendo el octavo (la cuestión del petróleo, algunos servicios que no se liberarán).

## B. Las zonas de libre comercio dentro de la teoría de la integración.

### 1. Generalidades de la teoría de la integración.

Antes de disertar acerca de las hipótesis y proposiciones que confluyen en la teoría de la integración queremos señalar que, aún sin sumergirnos en complicadas estructuras lógicas, es posible percatarse de la realidad contundente de

la integración. Esta ha formado parte del desarrollo no solo de los grandes conglomerados humanos, sino también de los primeros escalones de la experiencia vital de todo hombre.

Ha sido en las épocas recientes que la integración saltó de los hechos a los libros y aun más, a proyectos razonados.

En la actualidad ha venido a formar parte de programas de política exterior de países tan viejos como los europeos y meta final de esfuerzos colectivos internacionales.

Con mayor o menor éxito en diferentes partes del mundo, la integración se tiende ahora como uno de los caminos más amplios y cómodos para el tránsito de la humanidad hacia un futuro diferente, donde la concordia y la paz sean las acompañantes del progreso mundial.

Ahora escuchemos las voces de la teoría.

adelantandonos a la formulación general del concepto de integración escuchemos la proposición de Ernesto Haas, quien disertando sobre las diversas teorías de las relaciones internacionales dice que la integración consiste en conseguir en un espacio territorial específico, un sentido de comunidad y de unas instituciones y prácticas suficientemente vigorosas y generalizadas para garantizar durante largo tiempo unas expectativas de cambio pacífico en su población.<sup>111</sup>

Para entender la teoría de la integración es necesario tener conciencia de su complejidad y múltiple. Los elementos se conjugan en ella y sus caracteres no pueden ser disociados sin correrse el riesgo de hablar sobre cuestiones diversas a la integración. Sus principales vertientes son principalmente de índole económica, política, jurídica, social y cultural, y las definiciones que se han propuesto para el término integración encuentran su fuente en la

<sup>111</sup> Haas, Ernest G. "El reto del regionalismo" en teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales, Madrid, Edit. Tecnos, 1963, p. 274.

disciplina en que el teórico-integracionista tenga como tarea ocasional. De acuerdo a lo afirmado anteriormente considerando que el fenómeno que nos ocupa es de naturaleza económica, parece decidido revisar a la conceptualización teórica de la integración económica para después entrar en terrenos más generales.

Los requisitos impuestos por la teoría de la integración económica no se han actualizado a la realidad de ningún proceso, por lo que hasta la fecha esta teoría representa un ideal. <sup>114</sup> Sin embargo más adelante se estudiará a la Comunidad Europea, cuyo proceso de integración está a punto de trascender el ámbito puramente económico en una forma muy satisfactoria.

La palabra "integración" en el vocabulario común se refiere a una visión de partes, a una fusión de componentes en un todo coherente. Por lo tanto la integración económica es la alianza de dos o más actores para constituir un ente económicamente homogéneo.

Considerando un carácter no estacionario al fenómeno de la integración Gunnar Myrdal dice que es aquel "...proceso económico y social que destruye barreras económicas y sociales entre los países participantes en las actividades económicas."<sup>115</sup>

Muchos autores sostienen que la modalidad económica de la integración es la más recurrida; la que formalmente inicia el complejo proceso de unificación general. Por supuesto que, como veremos más adelante, en algunas intentos de fusión económica no se la totalidad de un renglón o rama. De esta forma tenemos que en varios casos se presenta una integración por ramas o actividades. Por el lado que en el seno del GATT se han creado instituciones para el

<sup>114</sup> Cfr. Balassa, Bela. The theory of economic integration, R. Irwin, 1961.

<sup>115</sup> Myrdal, Gunnar. Solidaridad y desintegración, México, FCE, 1966, p. 450.

trato comercial unificado de determinados productos, como el café, el plátano, el petróleo, etc.

Prosiguiendo con el análisis, veamos la opinión de Francisco Villagrán:

La integración propiamente dicha es el status jurídico en el cual los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas con el fin de constituir un área en la cual circulen libremente y reciban el mismo trato las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización correspondiente y bajo un égida supranacional"(14)

Esta definición incluye varios elementos importantes: En primer lugar, al derecho. Al considerar a la integración como un status jurídico, está condicionando al proceso en cuestión a ser sancionado por el derecho, en este caso, internacional. Otro elemento importante es la inclusión de las personas en el ámbito de la igualdad. La cesión de prerrogativas soberanas en pos de una integración es uno de los matices más definitivos para reconocer un proceso de conjunción. La égida supranacional, elemento receptor de atribuciones soberanas de cada uno de los estados es otro elemento importante que incluye Villagrán. Como claramente podemos observar, esta definición rebasa al ámbito económico pero este se encuentra ocupando un espacio preponderante, al mencionarse el intercambio de bienes, servicios y capitales.

La integración es, según diverso concepto, la contribución al nacimiento y desarrollo de la cohesión de dos actores. "La aparición de este fenómeno, se daría cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aún antagónicas entre si, decidieran optar por una institucionalización pacífica de los conflictos que pudieran plantearse entre ellas". (15)

---

(14) Villagrán Kramer, Francisco, Teoría general del derecho de la integración económica, San José, Edit. Universitaria centroamericana, 1969, p. 47.

(15) Deutsch, K. W. Integración y formación de comunidades políticas, Argentina, INTAL, 1966, p. 7.

Bela Balassa propone que la integración "es un nuevo tipo de cooperación (económica) entre países individuales y que además... tiene objetivos más amplios que el comercio".(16) En esta definición del especialista en integración Bela Balassa señala afortunadamente que en los procesos de integración económica necesariamente se trasciende al ámbito puramente comercial. Nosotros estamos de acuerdo con dicha afirmación.

Varias son las razones por las que se origina la fusión económica o se inicia un proceso tal.

Sergio Domínguez Vargas atribuye principalmente a dos causas la existencia de procesos de integración. Una es el complejo incremento del comercio mundial. Razón evidente: Los mercados y la comercialización mundial cada día se ven más revestidos de modalidades que provocan que un país solitario tienda al fracaso si no une sus fuerzas en el ámbito estrictamente mercadotécnico.

Problemas tales como producciones de escala, captación de mercados más grandes cada vez, el transporte, la cuestión arancelaria, entre otros, orillan a los actores a conjuntar esfuerzos con otros y así obtener una mayor y mejor eficacia en el ámbito especulativo internacional. (17)

La otra causa de la integración económica según Domínguez Vargas, es la necesidad de "...determinados países de adquirir ciertos productos que por su situación climática (sic) o recursos naturales no podrían producir." (18)

Esta última, es un ejemplo de integración "por necesidad", como veremos más adelante.

La integración económica puede presentarse en varios modelos y grados de intensidad.

Actualmente se reconocen cinco formas básicas:

(16) Balassa; Bela. Cooperación e integración económica y financiera, Biblioteca financiera, FMI, BID-CEMLA, México, sin fecha, p. 6.

(17) Cfr. Domínguez Vargas, Sergio, op. cit.

(18) Domínguez Vargas, Sergio, idem..

### 1. Area de preferencia comercial.

Dos o más países forman una zona de preferencia mercantil al concederse mutuamente preferencias en sus aranceles conservando sus barreras impositivas frente a terceros países. Un ejemplo para este caso lo constituye la Asociación Latinoamericana de Integración Económica (ALADI).

### 2. Zona de libre comercio.

Esta se constituye cuando dos o más países eliminan tanto aranceles como barreras no arancelarias, conservando una política comercial autónoma y sus aranceles originales frente al resto del mundo. Ejemplo EE.UU.-Canadá, EE.UU.-Israel, Australia-Nueva Zelanda, Zona Europea de Libre Comercio (EFTA), y el eventual TTLC entre Canadá, EE.UU. y nuestro país.

El 12 de septiembre de 1991, se difundió una noticia que indicaba que "México tendrá que transferir beneficios del TTLC a la Aladi":

...En virtud del artículo 44 del Tratado de Montevideo, México tendrá la obligación de transferir los beneficios de tipo comercial que otorgue a Estados Unidos, a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (19)

Esta circunstancia contraría los principios teóricos de las zonas de libre comercio y representa un problema para México, por lo que deberá negociarse con dicho organismo para poder consolidar un tratado que sea realmente provechoso y ventajoso.

### 3. Unión Aduanera

Además de conformar una zona de comercio libre los actores adoptan una política comercial común frente al resto del mundo (Sistema común de aranceles y tarifas). Ejemplo: Comunidad Económica Europea.

### 4. Unión Económica

(19) Agencias, "México tendrá que transferir...", La Jornada, México, 12 de septiembre de 1991, p, 27.

Es un mercado común en que además se coordinan las políticas fiscales y monetarias de los países miembros. (20)

Ejemplos de procesos de integración económica encontramos muchos alrededor del mundo. mencionaremos algunos: el Mercado Común Europeo, el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino, el Mercado Común del Caribe, el Acuerdo de Unión Económica de los Estados Arabes, la Unión Económica y Aduanera de Africa Central, el Consejo de Ayuda Mutua, el Acuerdo Europeo de Libre Comercio, entre otros.

No obstante, muchos intentos se han quedado en el tintero o han devenido letra muerta por razones políticas, económicas o sociales. Sin embargo, es en las zonas conformadas por países desarrollados en que la integración ha encontrado espacios propicios y ha prosperado en forma sorprendente, como es el caso de la Comunidad Europea.

Hablando de integración económica, recordemos que el derecho juega un papel importante dentro de dicho proceso. Acertadamente, Nicola Catalano indica que la función del derecho es la de formalizar bajo alguna institución jurídica convencional suscrita entre estados soberanos, el camino de la integración aclarando los derechos y obligaciones, las reglas que eventualmente se modificarán y las cláusulas definitorias del acuerdo. (21)

Cuando la integración se da en virtud de algún acto jurídico fuente de obligaciones y derechos, este se deberá apegar al derecho convencional y en él se anticiparán las cláusulas que las partes estimen pertinentes.

Bien podemos concluir a este respecto, que la integración es un proceso en que se "compromete la voluntad política de los Estados y por tanto se ajusta a reglas que,

(20) Cfr. Caballero Urdiales, Emilio, Coord. El tratado de libre comercio México, Estados Unidos, Canadá, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Vol. I, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 41.

(21) Cfr. Catalano, Nicola, Manual de derecho de las comunidades europeas, prólogo INTAL, p. IV.

si bien tienen un contenido económico, son normas jurídicas." (22)

Díaz Müller lo reafirma: "...la integración es un fenómeno jurídico en la medida en que acarrea derechos y obligaciones para los Estados comprometidos en un proceso de esta magnitud". (23)

La política es otro factor vital, aún para la integración económica. Sin la decisión de quien ostenta el poder, cualquiera que sea su revestimiento, no podría existir el proceso de homologación. Dejamos a salvo la situación en que los factores reales de poder orillen, aún en contra de su voluntad, al gobernante a acordar el acercamiento con otro Estado.

Es necesario admitir de la experiencia histórica que la integración se ha presentado "...En unos casos por medio de la conquista y a base de la fuerza, que dieron como resultado la construcción de vastos imperios bajo la hegemonía de un país". (24)

El perfil netamente político de la integración lo sustenta Gustavo Lagos al afirmar que la integración es per se un proceso político, carácter que se refuerza por los móviles específicos y su significado. (25)

Influye en el contenido de los procesos de integración económica, la combinación de los caracteres e intereses de los representantes nacionales a la hora de las negociaciones. El caso que origina este trabajo, el del TLC es un ejemplo vivo de la influencia mutua entre política y economía. Lo decíamos al principio de este ejercicio: el

(22) Aspectos jurídicos de los proyectos de integración latinoamericana. Secc. documentación en derecho de la integración, núm. 13, BID-INTAL 1973, p. 150.

(23) Díaz Müller, Luis. El derecho económico y la integración de América Latina, Editorial temis, Colombia, 1980, p. 32.

(24) Salazar S., Felipe. Disertación del 16 de octubre de 1972, (mimeografo) Junta del Acuerdo de Cartagena.

(25) Lagos, Gustavo, Aspectos políticos, legales e institucionales de la integración económica de A. L. Separata del boletín de integración, B. Aires, 1966.



término comercio se ha adueñado del ejercicio político; este último lo ha retomado y ahora, es una de sus mejores armas: "Si no hay voluntad política de los gobiernos, no puede haber integración económica." (26)

Hemos mencionado que en el entorno del derecho convencional internacional del GATT se ubica como marco y fuente de subsistemas que, holgando el comercio regional, se convierten en esquemas de integración económica. Pero no solo está el GATT. Por ejemplo, dentro de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, signada en el seno de la ONU, estipula en su artículo 12:

Los Estados tienen el derecho de participar con el asentimiento de las partes involucradas en la cooperación subregional, regional e internacional en su empeño de lograr su desarrollo económico y social...

Una característica digna de ser resaltada de dicho documento es el énfasis que se hace de no solo disuadir las tendencias de integración económica, sino que estas tomen en cuenta también los intereses de terceros países, sobre todo los subdesarrollados.

Así pues, el panorama integracionistas presenta escenarios que solo la imaginación puede pretender.

Considerando al TTLC dentro de este tipo de fenómenos, es importante prestar oídos a la opinión de Octavio Paz, respecto a la implicaciones político-históricas del caso:

El movimiento general de la historia nos lleva a formas de asociación política y económica regionales y continentales. Esta tendencia es independiente de nuestra voluntad o de la de Washington: es una consecuencia de la evolución internacional y de los últimos cambios en Europa. (27)

---

(26) Lindberg, L. "Political integration: as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurement," en Regional integration, Harvard University Press, 1971, p. 45.

(27) Paz, Octavio, Pequeña crónica de grandes días, México, FCE, 1990, p. 44.

Surge en el dicho de Paz la idea de la vanguardia europea. No podemos ni debemos soslayar tal afirmación. Primero fue el fracaso del sistema socialista, luego la consolidación de una nueva Europa comunitaria.

Continúa el intelectual mexicano:

Aclaro: no hablo de fatalidad histórica sino de tendencias y corrientes poderosas. No podemos cerrar los ojos ante ellas, hay que examinarlas, pesarlas, y, en la medida de lo posible, tratar de influir sobre ellas, en esta o aquella dirección. Nos hacen una pregunta que debemos contestar. (28)

Contundentes argumentos de difícil resumen.

Hablando específicamente del TTLC, antes de someterlo a un examen integracionista, debemos resaltar la novedad implícita en el intento de fusión económica formalizada de la zona norteamericana conformada por Canadá, Estados Unidos y México. Llama sobre todo la atención este giro histórico de las relaciones entre nuestro país y el vecino nortino. tal parece que la historia nos plantea la urgente necesidad de olvidarnos de los viejos temores y las rencillas que tanto han separado anímicamente a estas naciones. La negociación madura y respetuosa, de igual a igual, con el reconocimiento de diferencias, debe ser el camino a seguir. Los nuevos tiempos exigen nuevas alternativas para la convivencia mundial. La integración norteamericana puede ser uno de los ejemplos más vivos y, de consolidarse con firmeza y justicia marcará sin duda uno de los eventos históricos más importantes de esta centuria. Queremos pensar que la conjunción económica norteamericana será un parteaguas, un ejemplo, un proceso de largos alcances y una forma interesante y desafiante clausurar el siglo XX e inaugurar la época de los dos mil.

---

(28) Paz, Octavio, Idem.

## 2. El TTLC a la luz de la teoría de la integración.

Para realizar lo que será una radiografía del TTLC dentro de los parámetros de la teoría de la integración, hemos tomado la propuesta que Luis Díaz Müller y Gabriel Gutiérrez Pantoja realizan basándose en los conceptos básicos de Johan Galtung, con su teoría estructural de la integración. (29)

Ellos mencionan la descripción de modelos de integración ideada por Galtung con base en elementos condicionantes primordiales. Dichos modelos son los siguientes.

1. El primer modelo es el igualitario, caracterizado por la participación de actores con intereses semejantes. En este modelo los problemas que pudieren surgir son mínimos, debido a la semejanza de los intereses de los participantes.

2. El segundo modelo que conjuntamente con el anterior forma parte de la integración valorativa, es el jerárquico. Este modelo tiene como objetivo ordenar los dilemas comunes de los participantes para resolverlos conforme a las prioridades del grupo.

3. El modelo de similitud es el tercero en esta teoría. Pertenece a la forma de integración de los actores para conseguir un orden óptimo de relación con el fin de garantizar una evolución pacífica.

4. El cuarto modelo es el de interdependencia y en este, la denominación del término se explica por sí sola, "aunque dicha interdependencia debe ir evolucionando hacia una relación más estrecha y firme".

5. El quinto modelo, de lealtad, considera la aportación de las partes al conjunto integrador, y se establece un patrón de fidelidad entre los actores, hacia el nuevo actor integrado.

---

(29) Díaz Müller, Luis y Gabriel Gutiérrez Pantoja, Op. cit. pp. 32- 53.

6. El modelo de asignación, es el sexto conceptualizado por Galtung y opera cuando el ente integrado provee a las partes de identidad, servicios, recursos y bienes.

Como complemento de su teoría, Galtung añade que hay tres tipos básicos en los fenómenos de integración humana: el territorial, el organizacional o vertical y el asociacional u horizontal.

El tipo territorial nos resulta importante, ya que es e ocurrido en la creación de zonas de libre comercio, ejemplo primo de la integración económica. Evidentemente este tipo de integración territorial atiende a la vecindad y cercanía geográfica.

El tipo organizacional o vertical implica relaciones de neocolonialismo.

El tipo asociacional o vertical se presenta cuando la relación de los actores se da con bases de igualdad.

Hemos presentado, así, el esquema básico de la teoría estructural de la integración de Galtung. Sin embargo para entender el fenómeno y partiendo de hecho de estas proposiciones, Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja elaboran una propuesta más moderna y prácticamente aplicable a la totalidad de los casos de fusión o integración, desde los elementales a los complejos.

En primer lugar, estos autores proponen una distinción de los sujetos necesarios en cualquier ejercicio integracionista. Estos sujetos o actores pueden ser individuos o insituciones y las combinaciones resultantes de la fusión, dependiendo de los actores, son tres: individuo(s)-individuo(s), individuo(s)-insitución(es) e institución(es)-insitución(es).

"Con base en esto, podemos decir que la integración existe desde el momento en que actores de igual o distinto nivel forman una institución integrada."

Este es uno de los extremos que refresca la proposición de Galtung, ya que si conulgamos con estas ideas, concluiremos que, por ejemplo, el matrimonio es un acto de

integración del nivel individual. Prevé esta hipótesis los fenómenos de fusión entre instituciones como empresas. La integración de países, vía la federación tampoco se excluye de este panorama, ni la de países entre sí para lograr entes supranacionales.

Otra aportación a la Teoría estructural de la integración dada por estos autores es el conjunto de condiciones adicionales, divididas en indispensables y complementarias:

Las condiciones adicionales son:

1. Que se forme un nuevo actor.
2. Que exista común acuerdo entre las partes.
3. Que el nuevo actor formado se institucionalice.
4. Que el proceso hacia la integración sea irreversible.
5. Que haya reconocimiento de terceros al nuevo actor integrado.

6. Que los actores participantes obtengan beneficios mutuos.

Las condiciones complementarias son:

7. Que el nuevo actor tenga personalidad jurídica.
8. Que los actores se sometan a una autoridad administrativa.
9. Que sea autónomo y participe activamente en un nivel superior de integración.

Seguiremos revisando los elementos complementarios a las condiciones de una teoría estructural de la integración propuestos por Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja, para posteriormente someter a un supuesto tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, en cada uno de sus niveles, para obtener el perfil de tal acuerdo, dentro de esta teoría.

Siguen los autores referidos con el estudio de las formas de integración. Existe en este renglón: Integración por naturaleza. El ejemplo de esta forma lo representa la familia por evidentes razones.

Integración por interés. Esta forma se ha dividido, dependiendo de los "intereses" posibles:

b.1 Por necesidad o dependencia, esta subforma implica una carencia de cualquier tipo de recursos de un actor y la posibilidad de otro actor para proveerlo. Una de las circunstancias más importantes es la que determina el hecho de que el menesteroso haya solicitado la procuración del bien o recurso. En este caso concurre la dependencia debido a la desigualdad y al interés que pueda tener el proveedor.

b.2 Por reciprocidad o conveniencia. La integración por reciprocidad (dentro de la forma del interés) se presenta entre partes o actores que poseen recursos útiles pero no indispensables. Cuando se acuerdan la integración por conveniencia es para complementar sus deficiencias con sus recursos entre sí.

Otro de los elementos complementarios a las condiciones de la Teoría estructural de la integración, es el TIPO DE FUSIÓN. Estos pueden ser: a) bilateral y b) multilateral.

La fusión bilateral se refiere a la fusión de dos actores únicamente. No importa el tipo de actor, ya que pueden ser actores individuales o institucionales o uno institucional y otro individual.

El tipo de división bilateral se subdivide en horizontal y vertical.

El tipo de fusión bilateral horizontal se caracteriza por el equilibrio lineal entre los actores participantes, es decir, se trata de una negociación complementaria en niveles de igualdad.

En cambio, la fusión bilateral vertical comprende una relación subordinada de actores. La desigualdad es una de las principales causas de este tipo de unión.

En cuanto al tipo de fusión multilateral es evidente que se trata de la integración de tres o más actores, sean estos individuales entre sí o individuales con institucionales.

En este tipo de fusión multilateral también encontramos subtipos.

Fusión multilateral horizontal. Es similar al tipo bilateral horizontal, con la única diferencia que los actores son más de dos. Nosotros pensamos, a diferencia de los autores consultados, que la fortaleza del nuevo actor integrado no depende del número de actores, sino de sus cualidades y fuerza original de cada uno de ellos.

La fusión multilateral vertical. Es de la misma manera, similar al tipo bilateral vertical, es decir, se plantea una relación de desigualdad, propiciando una integración con características de sub y supraordenación, con más de dos actores.

El tipo más interesante, hablando de la fusión multilateral, es el mixto. en este tipo de fusión, los actores pueden tener niveles de igualdad y desigualdad entre sí. En este caso cabe prevenir la presencia de uno o más actores hegemónicos y uno o más actores, no solo de un nivel inferior, sino que además los niveles de inferioridad pueden ser de varios grados.

Otro de los aspectos, el sexto, de estos elementos lo constituye la propuesta de EL CONTEXTO GEOGRAFICO DE LA INTEGRACION. Para realizar el análisis correspondiente se cuenta con cuatro ámbitos de menor o mayor extensión territorial:

a) Local: Incluye desde el mínimo espacio necesario para la integración de dos actores individuales, hasta una región provincial. Para la delimitación territorial es muy importante considerar a la geografía política, ya que cuentan con mucho peso los hechos históricos y las delimitaciones voluntarias de regiones territoriales.

b) Regional: La extensión de este territorio también se deriva del desarrollo de la geografía política, ya que la afectan fenómenos sociales, culturales y/o religiosos.

c) Continental. Formada por las grandes extensiones de tierra que se encuentran definidas y sus islas que, por su vecindad, forma un espacio identificable como continente.

d) Mundial. Este concepto nos conduce a reflexionar en uno de los sueños más antiguos de la raza humana: la integración Mundial. La desaparición de las fronteras y obstáculos en todo el globo terráqueo. Lo irrealizable en el mediano plazo, no obsta para considerarla como un ámbito de integración factible. Por el momento solamente teórico, pero por lo mismo, posible de realizarse.

El séptimo elemento propuesto es esta teoría es el de los FACTORES DE INTEGRACION. Este elemento es el que califica al proceso determinado de integración. Los autores que proponen estos elementos señalan cinco factores que son y pueden ser promotores de procesos integracionistas:

1) Factor económico. Este es quizá el factor principal que promueve los esfuerzos de integración. Su objetivo es la incorporación de variadas economías a un esquema multinacional integrado.

2) Factor político. Es la voluntad unilateral que tiende a integrar una instancia a otras de niveles superiores. Se indica que este factor tuvo su auge durante los dos últimos siglos, que desembocó en lo que conocemos como estados nacionales.

3) Factor de interacción social. Es la tendencia humana para establecer nexos con otros seres humanos. El ejemplo de este factor los constituye la familia.

4) Factores culturales. Este factor también es importante en el fenómeno integracionista. Los adelantos en los medios de comunicación masiva son uno de los impulsos que encuentra este factor al diseminar ampliamente las plataformas sociales, culturales y artísticas de una sociedad.

5) Factor científico-tecnológico. Este factor derivado del cultural ha cobrado gran importancia en los tiempos que corren, ya que la información y satisfacción de numerosas



necesidades está íntimamente ligada a este factor, que por cierto no está exento de ser abusado por quienes mantienen una hegemonía.

### Modelos de integración

Dentro de los diferentes fenómenos de integración se ha intentado tipificar cuatro patrones o modelos. Sería, como reconocen los autores, muy pretencioso encasillar en cuatro modelos estáticos los procesos de integración.

No obstante, debemos considerar a tales estadios como reconocibles, ya que entre ellos se presenta un proceso de concatenación. Los modelos son el sectorial parcial, el sectorial total, el general parcial y el general total.

a) Sectorial parcial. Cuando se acuerda sobre la integración de un sector, pero sobre ese sector se trata a un aspecto particular se está en presencia de un modelo sectorial parcial.

b) Sectorial total. Cuando se ha logrado incluir totalmente todos los aspectos de un sector (V.gr. el económico) en un proceso integracionista, se estará en presencia de un modelo sectorial total. Un tratado de libre comercio, como el que atendemos actualmente nos conducirá a un modelo de esta naturaleza. Y dentro de este, se presentará varios modelos sectoriales parciales.

c) General parcial. Este modelo es otro escalón en el proceso de homogenización. Se puede y no necesariamente ocurre, presentar una vez logrado el modelo anterior. Por ejemplo, si se ha logrado un modelo sectorial total, como el económico, si la decisión política tiende a superar esta fase, se puede proseguir con la integración en otros sectores, como el político, el social, el cultural, etc.

La consolidación de dos o más modelos de integración sectorial total constituye un modelo de integración general parcial.

d) General total. este es el último estadio de la secuencia de integración. Implica la totalidad de factores integrados en cada uno de los sectores. Al lograrse una integración general total se genera un nuevo actor, susceptible a su vez de participar en otros procesos de integración con otros actores, y así sucesivamente.

#### Procesos de operación para la integración

Este es el último elemento complementario propuesto por Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja, dentro de la teoría estructural de la integración. Los autores parten de la observación para derivar cuatro procesos básicos de operación, los cuales son: 1) por prioridad, 2) por objetivo, 3) por paquete y 4) por planeación.

1) Proceso de operación por prioridad. Se plantea este proceso para encontrar soluciones a viejos problemas. Generalmente opera cuando se intenta un proceso de integración general total.

2) Proceso de operación por objetivo. Este se considera un tipo experimental, en el que, planteándose prioridades o no, no tiene fundamentación sólida para intentar ser consolidado. Opera como lo dice su nombre por metas específicas.

3) Proceso de operación por paquete. Presupone un planteamiento previo concreto en que se determinen las áreas a integrar, alcances, continuidad y periodicidad. Por su carácter práctico, es un proceso de viabilidad muy amplia.

4) Proceso de operación por planeación. Su ejecución se realiza dentro de los límites más rigurosos de la racionalidad. Se utilizan técnicas administrativas de planeación y manejo de variables.

Hemos retomado el aporte de elementos para una teoría estructural de la integración que puede formar parte de la teoría general.

Gracias a su facilidad de manejo, nos atrevemos a radiografiar al TTLC a través de esta propuesta para ubicarlo dentro de los planteamientos teóricos.

En primera instancia, no tardamos en situar al TTLC como un proceso integracionista en el que intervienen actores institucionales, ya que los mismos son nada menos que Naciones soberanas, Estados constituidos de acuerdo a la más estricta teoría estatal.

En el segundo elemento se establecen condiciones adicionales, tanto indispensables como complementarios.

Dentro de los indispensables, el primero es que se conforme un nuevo actor. En el caso de la creación de una zona de libre comercio por virtud de un tratado, es indudable el inicio de la creación de ese nuevo actor. Por supuesto en el inicio el nuevo actor (zona económica norteamericana) tendrá debilidades y defectos. Cualitativamente se podrá fortalecer en la medida en que se profundice y magnifique el proceso de integración, por ejemplo al devenir la zona unión de aduanas y posteriormente mercado común.

El segundo condicionante adicional indispensable, que haya común acuerdo de las partes, es cubierto satisfactoriamente por la evidencia que muestra la formalización a través de un instrumento jurídico donde se manifiestan de manera indubitable las voluntades de las partes.

El tercer requisito condicionante (la institucionalización del nuevo actor) no será cubierto ampliamente por la zona de libre comercio lograda. Sin embargo, con el transcurso de algún tiempo se notará a nivel mundial la institucionalización de la zona. Algunos analistas estadounidenses han empezado a utilizar el término NAFTA, utilizando las siglas de North American Free Trade Agreement (Acuerdo de libre comercio norteamericano).

No es necesario ser un experto en la materia para señalar que el proceso de formación de la zona de libre comercio norteamericana es irreversible. Y si quedase alguna duda, baste tan solo voltear la vista hacia los medios masivos de comunicación, los medios impresos, las encuestas, los discursos oficiales y hasta las actividades académicas. Jaime Serra Puche, Secretario de comercio ha señalado: "La apertura es irreversible, y sus defensores más entusiastas son aquellos que, hace tan sólo unos años, la enfrentaban con temor"(30). Esta dinámica ascendente y sin camino de regreso aparente, soluciona el cuarto condicionante adicional indispensable propuesto por Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja.

El quinto condicionante adicional indispensable exige el reconocimiento de terceros ante el nuevo el nuevo actor integrado. Dentro del marco del GATT y de una competencia mundial intensa, será difícil que la Comunidad Europea, los países asiáticos ignoren al flamante bloque comercial que está a punto de formalizarse.

La obtención de beneficios mutuos es el sexto condicionante que debe cubrir el acto para ser considerado como integracionista. Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja dejan salvo el hecho de que los beneficios puedan ser mutuos pero desiguales. Este es uno de los puntos álgidos del TLC. Son evidentes la desigualdades que existen entre los tres actores involucrados. Es obvio que a partir de dicha consolidación los tres recibirán beneficios, pero al mismo tiempo, de una lógica manera inevitable, se sufrirán perjuicios. Aún desconocemos la distribución de unos y otros en los países, pero debemos velar por un reparto superhabitario para nuestro país. No podemos permitir que en aras de un esfuerzo aperturista perdamos lo poco que tenemos. Nuestro país es el más desfavorecido de los tres y esa desigualdad debe ser tomada en cuenta, como en el caso

(30) Serra Puche, Jaime, "El Tratado de Libre Comercio", en Examen, México, Año 2, núm. 23 de abril, 1991. p. 39.

del tratado de libre comercio entre Israel y los Estados Unidos. En conclusión, sabemos que si existieran los beneficios condicionantes y por lo tanto este renglón también califica al TTLC como integracionista. La distribución cualitativa y cuantitativa de dichos beneficios es un problema serio que será estudiado más adelante.

Prosiguiendo con el análisis del TTLC a través de la propuesta teórica elaborada por Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja y complementándola con las condiciones analizadas previamente, veamos otras condicionantes complementarias cuyo cumplimiento no es indispensable en el proceso aunque lo refuerzan.

La séptima condición, primera no indispensable, es que el nuevo actor tenga personalidad jurídica. Las razones de esta condición se encuentran en la posible actuación de este nuevo actor con otros de su misma jerarquía y por consiguiente su capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Sin embargo el actor que surja del TTLC será apenas un embrión ocupado en hacer funcionar los asuntos internos y por la naturaleza del mismo tratado, no se espera todavía la creación de un frente común por parte de los países participantes, ni como unión aduanera, ni como algún otro actor independiente.

El sometimiento de los actores a una autoridad administrativa es la octava condición, segunda no indispensable, para tipificar a una actividad como integradora, según las propuestas de la teoría estructural de la integración. En el caso de del TTLC, consideramos muy importante esta condición, ya que los problemas a resolver en cuanto a la organización, planeación, coordinación, ejecución, supervisión y sobre todo a la resolución de controversias, requerirán de autoridades e instancias creadas ex-profeso. La administración, como tal, quizá no sea tan importante para el caso que analizamos, pero si extendemos el término administración sobre todo a los ámbitos

de supervisión, control y resolución, concluimos fácilmente que es imprescindible.

El noveno inciso condicionante, y tercero no indispensable, implica que el actor participante en un proceso de integración deje de ser autónomo y participe activamente en un nivel superior de integración. Esto significa que el actor no debe limitarse a satisfacer sus necesidades únicamente, sino que se esfuerce para que el nuevo actor integrado siga escalando peldaños en su calidad de ente fusionado, dentro de los niveles que tenga pendientes. Este es quizá uno de los puntos claves de la teoría de la integración, ya que la actividad y sobre todo la voluntad integradora que no se termina al haber alcanzado un estatus determinado son los motores que reafirman y dan vida a nuevos actores, más grandes, complejos y completos. En el caso del TTLC, no estamos en condiciones de determinar si existe dicha voluntad "continuista", ya que ella dependerá según nuestra óptica de los resultados que se obtengan en la primera fase, que es desde luego, de integración comercial y económica. Sin embargo debemos señalar que si bien es muy importante la voluntad política de los gobernantes de los países actores, no se debe descuidar la opinión y la voluntad de los pueblos para continuar, detenerse o replantear los senderos de la integración.

Continuando con esta radiografía de la integración a partir del TTLC, trataremos de determinar, dentro de las FORMAS DE INTEGRACION, cuál corresponde al acuerdo que nos ocupa.

De acuerdo a las formas sugeridas, podemos afirmar que el TTLC, reviste una forma de integración por interés, con la variante de la conveniencia. La diferencia en las economías, derivada de la diversidad de recursos y factores es una de las razones de ser del TTLC.

Este acuerdo refleja un esfuerzo de complementación, por lo que reafirmamos que la integración se hace por interés y conveniencia para los tres actores.

Para ilustrar esta afirmación se encuentra el caso de la industria automotriz. Quizá en esta rama productiva se encuentran los elementos productivos más maduros para que el TTLC se convierta en el mecanismo eficaz para la globalización económica de América del Norte.

Además, la "complementariedad" de los procesos productivos de las tres naciones que hoy negocian el TTLC (nuestro país, por ejemplo, se está configurando como un productor neto de motores, partes y componentes. (31)

Continuando con el examen integracionista al TTLC, corresponde evaluar que TIPO DE FUSION revestirá dicho acto. Si aceptamos el predominio, principalmente de los Estados Unidos, sobre la economía de nuestro país y en menor grado sobre la de Canadá, fácilmente concluimos que el TIPO DE FUSION es multilateral-vertical de tres grados.

El grado superior corresponde a la Unión Norteamericana, el medio a Canadá y el inferior a México. Esta característica sui generis del tipo de fusión es muy interesante, ya que la complementación hace juego en los tres niveles: En algunos aspectos Estados Unidos se complementa con Canadá, en otros, Canadá con México, e incluso en otros más, Estados Unidos con México. De esta manera pretendemos adecuar la teoría a la realidad, sin embargo desconocemos como asumirá cada país su papel en esta proceso. Depende en gran medida de la decisión política de cada nación, pero suponemos que cada negociador se vale de la más mínima ventaja para favorecer a su país en los compromisos finales.

Para proseguir con los elementos complementarios a las condiciones de una teoría estructural de integración y el

---

(31) Cfr. Rodríguez Trejo, Agustín, "En el umbral del TLC," Excelsior Miércoles 2 de octubre de 1991, México.

TTLC, ubicaremos a este en su correspondiente contexto geográfico.

Evidentemente el ámbito geográfico en el que se desarrolla el proceso que estudiamos, es el de una contigüidad continua porque los territorios ocupados por las tres naciones participantes, están localizados en la misma región e incluso comparten fronteras. Unicamente la vecindad de Canadá y México se encuentra dentro del tipo de contigüidad discontinua.

Acerca de los factores que califican a un proceso de integración, solamente podemos afirmar que el factor económico es el principal motor que tiene el TTLC. Quizá otros tipos de factores subyacen al económico, pero no son tan importantes como lo es este para ser considerados en el presente estudio.

El séptimo elemento a determinar respecto del TTLC es el MODELO DE INTEGRACION. De acuerdo a las explicaciones ofrecidas por Díaz Müller y Gutiérrez Pantoja, que hemos consignado, determinamos que el modelo correspondiente es el primero, el sectorial parcial. A instancias del TTLC una rama, la comercial, del sector económico quedará integrada paulatinamente, y no totalmente. Este ha sido el inicio lógico y común de varios ejercicios integracionistas en el mundo.

Nos toca, determinar qué proceso de operación para la integración es el TTLC.

Sin temor a equivocarnos, el acuerdo que nos ocupa cabe dentro de los procesos de integración que operan por paquete, ya que los factores y ramas a ser incluidas en el proceso de igualación están plenamente determinadas. La finalidad del TTLC es muy concreta y aunque puede dar pie a otros eventos integracionistas, ésta tiene una viabilidad muy grande. Su objetivo es específico y se crearán las instancias pertinentes que observen el buen desarrollo de las actividades comerciales de la zona con la finalidad de hacer del TTLC un auténtico instrumento de libertad y uniformidad comercial.



Por otra parte, debemos señalar que la integración económica no constituye en sí misma un objetivo, sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social. (32) Gert Rosenthal resalta la importancia y la función que tiene el proceso integrador dentro de los proyectos políticos nacionales. En el caso del TLC no encontramos nada más cercano a la verdad.

Dentro de los ocho elementos de política exterior que se marcan en el Plan Nacional de Desarrollo resaltan los siguientes: (33)

- Continuar los esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas de México, con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior;

- Pugnar porque se respeten las reglas de un comercio exterior amplio y justo, que desaparezcan las barreras que los países desarrollados imponen a las exportaciones de los países en desarrollo, que a su vez éstos reduzcan restricciones al comercio y que la amplia apertura del comercio exterior de nuestro país sea correspondida por los demás países; defendiendo los intereses comerciales de México y de las demás naciones en desarrollo en todos los foros, en especial en el marco del GATT.

Se habla en el Plan Nacional de Desarrollo, de aprovechar las oportunidades que brindan las relaciones con Estados Unidos para encontrar caminos que redunden en beneficio mutuo.

Se ha señalado el marcado contraste que existe entre los procesos de integración latinoamericanos y el proceso que nos ocupa, que es parte de un proyecto más ambicioso: "La iniciativa de las Américas", del presidente

---

(32) Cfr. Rosenthal, Gert, "Repensando la integración", en Pensamiento iberoamericano, Madrid, ICI, No. 15, enero - junio 1989, p. 13-24.

(33) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SPP, 1989, pp. 29-31.

norteamericano George Bush. (34) A este respecto indica Sergio de la Peña que después de los fracasos por lograr el ideal bolivariano surge un nuevo esfuerzo, por parte del Presidente norteamericano... "Ahora todo indica que habrá una renovación de la idea de América Latina. Gracias a Estados Unidos, hay que reconocerlo..." (35) No se cuestiona el autor si el resultado será positivo o negativo, en todo caso remite la solución a la decisión y el talento "que tengamos para que los impulsos vitales sea constantes y dependientes de manera principal de nuestros intereses y valores a diferencia de lo que ha sido la experiencia de casi dos siglos." (36)

México es entonces el primer país que, sin abandonar la integración latinoamericana "tradicional" (Se ha firmado un acuerdo de libre comercio entre Chile y México), voltea los ojos a su vecino del norte para intentar un temerario proyecto de integración económica.

La integración regional en fin, se perfila como uno de los procesos más importantes de la nueva historia. Al analizar los problemas de la época, Marcos Kaplan sugiere la transición a un modelo mundial alternativo basado en los siguientes elementos y fenómenos. (37)

a) Grave crisis del Estado Nacional territorial como forma suprema de unidad político-administrativa.

(34) La Iniciativa o Programa de las Américas fue dado a conocer por el presidente Bush el 27 de junio de 1990. David Mulford, subsecretario del Tesoro norteamericano enfatizó que el programa de las Américas un acercamiento continental, además de créditos, comercio e inversiones, así como reducción de deuda y protección del medio ambiente, pero bajo el apoyo y supervisión del Banco Mundial y el FMI. Véase El Financiero, 19 de julio de 1990, p. 6

(35) De la Peña, Sergio, "Idea de América Latina. Nueva identidad", en La integración comercial de México a estados Unidos y Canadá. México, Siglo XXI, 1990, p. 20.

(36) *Ibid.*, p. 20

(37) Kaplan Efrón, Marcos. "Hacia un modelo mundial alternativo: La problemática de la transformación", en la revista Comercio exterior, México, Vol. XXIV, Núm. 6, junio de 1974, pp. 571-578.

b) Creciente admisión de la brecha insalvable entre las aspiraciones y los logros de cada Estado en relación con otros en el plano de la competencia y conflictos internacionales.

c) La impugnación de la posibilidad más reducida cada vez, de los estados para conseguir independiente y aisladamente una gama a su vez cada momento mayor de los objetivos incluidos en el llamado "interés nacional".

d) La superación en importancia e influencia que los lazos horizontales que cortan transversalmente las fronteras en comparación a la disminución de importancia de la división vertical de los estados nacionales.

En este aspecto, se resaltan las siguientes circunstancias:

- Nuevas formas de cooperación económica, en el comercio y las inversiones, basadas en la reciprocidad y la multinacionalidad.

- La transferencia e interacción de actores, sus valores, creencias, instituciones y modos de conducta, debido a los adelantos tecnológicos en comunicaciones y transportes.

- Densa red de organizaciones internacionales que combinan millones de individuos y grupos que trascienden fronteras.

Cabe resaltar un aspecto altamente positivo mencionado por Kaplan, aplicable al caso que nos ocupa:

Las nuevas formas de cooperación van contribuyendo a romper el círculo vicioso del conflicto, la violencia y la paranoia defensiva-agresiva. Los efectos positivos de la cooperación se van difundiendo, de las áreas políticamente menos sensitivas, a las que lo son más. Las cooperaciones limitadas prueban que otras naciones pueden ser socios en operaciones y transacciones de interés común y no sólo competidores amenazantes o antagonistas irreconciliables. (38)

---

(38) Kaplan Efrón, Marcos. Idem.

En continuación, asentaremos los aspectos propuestos por Kachian en su ensayo acerca de la transición hacia un nuevo modelo: el TLC se caracteriza casi completamente dentro de estos aspectos.

a) Actores, fuerzas, tendencias, procesos de transnacionalización:

b) Formas de regionalización:

c) Organismos internacionales como foco de negociación entre estados:

d) Organismos internacionales como entidades supranacionales, en tanto representantes en intereses superiores a los de cada Estado aisladamente considerado, y emanación creciente institucionalizada de la voluntad humana, de la planetarización de la historia.

Escuchando al filósofo y humanista Horacio Cerutti cerramos este capítulo:

El siglo XX está mostrando que la organización por espacios nacionales es insuficiente, restringida o por lo menos discutible. En este siglo hemos presenciado nacionalismos agresivos, los cuales han ocasionado los mayores desastres que probablemente haya vivido la humanidad en su historia. Sin embargo, tendríamos que cuestionar la concepción misma de nación, preguntarnos por qué organizarnos en términos de naciones, y no en términos de seres humanos, por ejemplo. ¿No habremos llegado al momento en que se podría plantear de esta manera? (24)

(24) Cerutti, Horacio, "La fuerza de Latinoamérica en su cultura," en Fomento editorial, UNAM, México, No. 51, junio 1991.

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO

Primera.- La integración es el proceso en que intervienen dos o mas actores, cuya finalidad es la consecución de un nuevo actor mediante la homogenización de algunos aspectos y características que originalmente diferenciaban e implicaban la dispersión de dichos actores entre si.

Segunda.- La integración económica ha sido el tipo de fusión mas recurrido de la historia moderna.

Tercera.- La viabilidad de los procesos de integración económica, depende de la complementariedad de las economías, de la decisión política y de un adecuado marco jurídico.

Cuarta.- El eventual Tratado Trilateral de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, es la formalización de un proceso de integración económica y su continuación dependerá de los resultados que se obtengan en dicha fase.

Quinta.- La proliferación de tratados de libre comercio de uniones aduaneras y de otros procesos de similares, es un signo evidente de la importancia que la integración viene adquiriendo y que tiene a la consolidación de bloques más grandes.

## II. ACUERDOS DE INTEGRACION ECONOMICA

Sumario A. EL Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. B. Otros tratados.  
 1. Comunidad Europea 2. TLC Estados Unidos-Israel 3. TLC Canada-Estados Unidos.

En este capítulo, estudiamos el fenómeno de la integración, especialmente en el ámbito de la economía. Para tal efecto analizaremos cuatro ejemplos reales. Nos referimos a actos realizados por actores nacionales con la finalidad de uniformar y abatir obices para el tráfico comercial. En primer lugar nos ocuparemos de un acuerdo de tipo multilateral, quizá el más importante por su magnitud y alcance. Si bien el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (AGC o GATT, conocidas siglas del nombre en inglés del Acuerdo) no es per se una institución que tenga como finalidad primordial la integración regional como tal, si la prevé y podemos afirmar que ofrece elementos de regulación, la vigila y la propicia.

En segundo término, revisaremos la historia y los acuerdos que han dado lugar al fenómeno de integración más importante y exitoso de esta parte de la historia: la Comunidad Europea.

Continuaremos, con una breve mención a propósito del TLC celebrado entre los Estados Unidos e Israel. Este acuerdo bilateral puede resultar de utilidad para prospectar el TTLC.

Para cerrar estos análisis y como preámbulo al estudio del TTLC, nos acercaremos al acuerdo comercial firmado entre los Estados Unidos y Canada.

### A. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

Los antecedentes del GATT se encuentran en el marco de la formalización e institucionalización más importante de los organismos y entes internacionales. Al finalizar la primera

mitad del siglo, con la conclusión de la II Guerra Mundial, y con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, varios organismos surgieron a instancias de las estipulaciones de la Carta de dicha organización.

Específicamente, en el renglón económico los artículos 57 y 63 de la Carta de la ONU tuvieron la finalidad de regular en el concierto internacional dos aspectos económicos importantes: el monetario y el de financiamiento y desarrollo. Así fue que surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) conocido también como Banco Mundial:

Los objetivos de ambos organismos tienen que ver con aspectos parciales de la economía mundial. El FMI tiene como finalidad básica el fomento de la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que otorgue un instrumento de consulta y colaboración en problemas monetarios internacionales.(1)

El BIRF tiene como objetivos el "...Ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países asociados, facilitando la inversión de capital para fines productivos..."(2)

Sin embargo, a pesar de la creación y puesta en marcha de estos organismos, un renglón económico muy importante quedaba sin solucionar: el comercio. Debido a dicha carencia el Consejo Económico y Social convocó a una conferencia internacional sobre comercio y empleo en la ciudad de la Habana, Cuba. En dicha conferencia se establece un Comité preparatorio para la formulación de un proyecto de convención de una Organización Internacional de Comercio (en inglés ITO, International Trade Organization).

El Comité preparatorio de la Conferencia de Comercio y Empleo se reunió entonces en octubre de 1946. De ahí surgió

---

(1) Cfr. Malpica de Lamadrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Edit. Grijalbo, México, 1988, p.10

(2) Malpica de Lamadrid, Luis, Op. cit. pp.10-11.

un plan llamado Proyecto de Londres. En este documento se consideraron ciertas medidas a favor de los países subdesarrollados. Posteriormente este mismo Comité preparatorio se reunió en Lake Success, Nueva York. En esa ocasión surgió un nuevo proyecto denominado Proyecto de Nueva York.

El Comité Preparatorio de la Conferencia de Comercio y Empleo se reunió del mes de marzo a agosto de 1947 para discutir el Proyecto de Nueva York. De aquí surgieron dos documentos: El Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio y el Proyecto de Carta de Comercio Internacional, conocido como Proyecto de Ginebra para discutirse en La Habana.

En la Habana, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948 se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. Los resultados de dicha conferencia se plasmaron en la Carta de la Habana del 24 de marzo de 1948. En la Carta se establecieron los propósitos y principios de una Organización Internacional de Comercio. Sin embargo y a semejanza de diversos instrumentos internacionales, el Senado norteamericano no aprobó incluir en su legislación las estipulaciones de dicha Carta, considerada como un tratado. La Organización Internacional de Comercio no se constituyó.

El GATT, en cambio, surgido en el marco de esta conferencia, entró en vigor con carácter provisional el 10 de enero de 1948. El GATT fue considerado como un mecanismo "provisional" mientras entraba en vigor la mencionada Carta de la Habana. Debido al fracaso acotado, el GATT sustituyó "provisionalmente" a la OCI. La forma de acuerdo simplificado en que fue considerado el GATT por los E.E.U.U. permitió a su presidente ponerlo en marcha por la vía administrativa sin la necesidad de contar con la anuencia del Senado, a través de la Trade Agreements Act. (3)

---

(3) Cfr. Malpica de Lamadrid, Luis, *Ibid.* p. 25.



El GATT es un tratado multilateral que regula el comercio internacional. En él se estipulan derechos y obligaciones recíprocas encaminadas a cumplir sus principios. La fuerza de las cosas y el devenir lo han convertido en una organización internacional sui generis.

Jurídicamente considerado, el GATT es un acuerdo. Sin embargo de facto se ha convertido en una organización de comercio internacional que está encaminada a regular y reducir los obstáculos en la actividad comercial internacional.

A pesar de su carácter de organismo internacional y de haber nacido a instancias de la Carta de las Naciones Unidas, no pertenece al sistema de la ONU. Para vincular a dicho organismo con la ONU es requisito celebrar los acuerdos necesarios "...por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización" (Art. 63 de la Carta de la ONU). "El GATT es un código de normas; es un foro de discusión, resolución y negociación".(4)

Malpica Lamadrid opina además que es el único instrumento de negociación del comercio internacional. Nosotros agregaríamos que es el único de nivel global, puesto que hay instancias de negociación bilaterales o multilaterales regionales o por áreas de productos o servicios.

El GATT está compuesto por cuatro partes y 38 preceptos, un Protocolo de Aplicación Provisional y un Apéndice de 2 apartados.

En la actualidad conserva el carácter provisional.

En su carácter formal de organismo comercial, el GATT es un instrumento internacional con la finalidad de promover los intercambios comerciales entre sus firmantes, con el supuesto de la eliminación de restricciones, la disminución de cuotas aduaneras o aranceles y la aplicación general y

---

(4) Malpica de Lamadrid, Luis, Id, p. 27

obligatoria de la cláusula de la nación más favorecida para todos sus miembros. (5)

Lo fundamental en las negociaciones del GATT son las concesiones arancelarias entre sus miembros, que adoptan el compromiso de no aumentar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas que consideran "consolidadas" -con valor fijo tope- en las listas de concesiones que forman parte y tienen la misma validez que el Acuerdo General. (6)

Se prevé en el Acuerdo la posibilidad de acuerdos recíprocos con ventajas mutuas. Sin embargo las ventajas arancelarias se deben generalizar a los demás miembros, debido a la cláusula de la nación más favorecida. En el caso de acuerdos regionales de libre comercio o de uniones aduaneras, este principio se exceptúa de aplicación.

El GATT tiene los siguientes instrumentos y principios más importantes:

(i) La cláusula de la Nación más Favorecida. Esta implica la extensión de los beneficios concedidos por un país a otro miembro del acuerdo a las demás partes contratantes.

(ii) La Multilateralidad instrumentada por el otorgamiento de facilidades que las partes se obligan a reconocer a todos los firmantes.

(iii) La proscripción a través del uso de Aranceles Aduaneros de medidas proteccionistas como las cuotas compensatorias, permisos, la práctica del dumping o los subsidios a las exportaciones.

(iv) La Compensación por el retiro y disminución de las concesiones arancelarias otorgadas durante las negociaciones propiciadas en su seno, tendiendo a mantener el equilibrio, evitando la práctica de represalias por el aumento de restricciones a la mercancía de algún país.

(5) México. Senado de la República, Información básica sobre el GATT y el desarrollo Industrial y comercial de México. Cuadernos del Senado No. 55, Octubre de 1985, p. 26

(6) Senado de la República, Op. cit. pp. 26-27.

(v) La admisibilidad de Uniones Aduaneras o Zonas de Libre Comercio, con la condicionante de que los aranceles y disposiciones que afecten a los actores no sobrepasa el nivel de restricción que los existentes en el marco del Acuerdo, para la relación comercial de los miembros del mismo.

(vi) Las Consultas para la aplicación de medidas de restricción del comercio de algún país miembro hacia otro país firmante. En dichas Consultas se determinan acuerdos sobre las medidas restrictivas o se concluye con la compensación que corresponda, según el caso.

(vii) El Intercambio Equitativo tendiente a procurar el mejoramiento del comercio de países en vías de desarrollo. Para tal efecto, se modificó en 1950 el Artículo XVIII y fue agregada en 1965 la Parte IV sobre Comercio y Desarrollo.

(viii) Las Represalias que se han reglamentado estrictamente para ser ejercidas únicamente como resultado de consulta entre las partes en conflicto.

(ix) Las Exenciones por las que se prevé la falta de aplicación de alguna resolución o disposición a cualquier firmante. Dichas Exenciones no deben contraponerse a los objetivos generales del GATT y solo se pueden instrumentar con la actuación de las partes contratantes como cuerpo colegiado. (7)

Cabe mencionar que el Acuerdo general reúne los elementos necesarios para ser considerado como organización internacional:

1. Un tratado: El Acuerdo General.
2. Organos permanentes: Las reuniones de los firmantes, el Consejo de Representantes y el Secretariado General con un Director General.
3. Un presupuesto: Cada parte contratante en función de su participación en la actividad internacional realiza su contribución. (8)

(7) Cfr. Senado de la República, Ibid. pp. 27-28.

(8) Cfr. Senado de la República, Ibid. p. 29.

Como se ha asentado anteriormente, uno de los principios de esta institución (el v) es la admisibilidad de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Dicho principio se encuentra dispuesto y regulado en la Parte III, Artículo XXIV del Acuerdo General. Es en esta parte donde se prevén los fenómenos de integración económica que conciernen al GATT.

El párrafo 1 habla sobre la aplicación territorial del acuerdo en los términos aduaneros metropolitanos, respecto de los cuales se hubiere aceptado el tratado.

Todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios es un territorio aduanero, según el párrafo 2.

El párrafo 3 indica que lo dispuesto en el Acuerdo no deberá interpretarse para obstaculizar las ventajas concedidas por una parte del tratado a países limítrofes con la finalidad de facilitar el tráfico fronterizo.

El párrafo 4 dice a la letra:

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 constituidos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios.

Es en el párrafo anterior, donde se muestra claramente la propensión del Acuerdo General a alentar los esfuerzos regionales de integración económica. El requisito para que dicha integración sea aceptada en el seno del GATT, es que los tratados que constituyan las zonas de libre comercio o uniones aduaneras, no dispongan más medidas restrictivas cualitativa y cuantitativamente del comercio internacional, que las prevaletentes en el mismo Acuerdo General.

En el párrafo 5 son señaladas las condiciones para que no se impidan los acuerdos regionales.

En el apartado "a" se habla del caso de las uniones aduaneras o de los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de uniones aduaneras. Se indica que en esos casos, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión, no sean de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones previas al establecimiento de dichas urnas.

Para el caso de zonas de libre comercio se requiere, de acuerdo al apartado "b" 2 que los "derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal acuerdo, no sean más elevados, ni los de las partes constitutivas de la zona".

El apartado "c" exige que todo acuerdo de vigencia provisional para establecer ya sea una zona de libre comercio o una unión aduanera, comprenda un plan y programa para que dicho establecimiento se lleve a cabo en un plazo razonable.

El párrafo 6 estipula el sistema de compensaciones en el caso de que una parte o actor tenga el propósito de aumentar un derecho.

Nos parece interesante la previsión del párrafo 7, apartado "a" de que toda parte contratante del Acuerdo General con miras a firmar un acuerdo de libre comercio o de unión aduanera debe notificarlo sin demora a las Partes Contratantes (del GATT), para que éstas, a su vez, con la información referida formulen las recomendaciones pertinentes.

El apartado "b" del párrafo 7 complementa lo estipulado en el apartado anterior, previendo el contenido de la recomendación emitida por las partes contratantes y su consecuencia.

El apartado "c" ordena las consultas con las Partes Contratantes cuando en el acuerdo regional existan modificaciones, cuando dichos cambios tienden a comprometer o diferir indebidamente el establecimiento de la unión aduanera o la zona de libre comercio.

He aquí manifiesto un acusado interés existente en el seno del GATT para la habilitación de las zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

El párrafo 8, apartado "a" explica que para los efectos del GATT, unión aduanera es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de modo que los aranceles y reglamentaciones restrictivas sean eliminados con respecto a los intercambios comerciales esenciales o por lo menos en lo concerniente al intercambio de los productos originarios de los territorios que la conforman; y que a reserva de lo dispuesto en el párrafo 9 (que habla de la carencia de efectos de una unión aduanera o zona de libre comercio en lo tocante a las preferencias definidas en el párrafo 2 del artículo primero del GATT) de la reglamentación que cada uno de los territorios tenga acerca del intercambio con otros territorios no miembros sea idéntica.

El apartado "b" define a la zona de libre comercio como un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

El párrafo 10 indica la posibilidad que tienen las Partes Contratantes (del GATT) de aprobar proposiciones que no se ajusten completamente a lo dispuesto de los párrafos 5 a 9 inclusive, con la condición de que el resultado sea la constitución de una unión aduanera o zona de libre comercio en el tenor del artículo estudiado.

Es tal el espíritu integracionista de este artículo, que el párrafo 11 admite la posibilidad de que Pakistán e India, que políticamente son independientes, vuelvan a unirse económicamente como antaño, mediante la celebración de acuerdos especiales.

El párrafo 12 ordena que las partes contratantes en uniones aduaneras o zonas de libre comercio, deberán tomar las medidas razonables que estén a su alcance, "para lograr que, dentro de su territorio, los gobiernos o autoridades regionales o locales observen las disposiciones de este presente acuerdo".

Al revisar el artículo XXIV no es difícil concluir que, en efecto, el GATT favorece e incluso se autofaculta para intervenir en fenómenos de integración económica regional.

Apoyando esta afirmación, algunos representantes oficiales de la Comunidad Europea han demostrado confianza respecto de que el TLC no representa ninguna amenaza para el ámbito comercial mundial. Incluso afirmaron que la formación de bloques regionales de comercio no se contraponen al espíritu del GATT declarando que la Comunidad "no observaba ningún peligro en el plan (del TLC) ya que la nueva zona se encontraba en el ámbito del sistema de comercio global multilateral". (9)

"Ya que el regionalismo (norteamericano) no va en contra del proceso del GATT, no debe haber problema." (10)

Para concluir este inciso, estimamos conveniente incluir un pequeñísimo resumen del devenir del GATT después de sus siete rondas de negociación.

Ronda Anney (1947). El resultado de la negociación de Anney fue el ingreso de 11 países al Acuerdo.

---

(9) Reuters News Agency, "EC sees no direct threat from proposal", en The Globe and Mail, Ontario, 7 de febrero de 1991.

(10) Reuters News Agency, *idem*

Ronda Torquay (1950-51). En la de Torquay fue el ingreso de la República Federal Alemana al GATT. Asimismo en dicha ronda se registró una reducción del 25 por ciento en los aranceles promedio en relación con 1948.

Ronda Ginebra (1955-56). Esta fue una negociación con resultados pobres.

Ronda Dillon. Fue nombrada así por la proposición formulada por el subsecretario de Estado Norteamericano Douglas Dillon para celebrar al mismo tiempo una negociación sobre aranceles con la negociación a realizarse en el Seno de la Comunidad Económica Europea para el establecimiento de la Tarifa Externa Común (TEC). Es la primera en que la CEE negocia en representación de sus países miembros. Se intentó la negociación lineal, consistente en reducciones porcentuales idénticas a los aranceles de todos los productos.

Ronda Kennedy. Se negocia una reducción arancelaria del 50 por ciento entre países desarrollados. Entre estos últimos y los países en vías de desarrollo se negocia con el método tradicional (producto por producto). Un aspecto que fue muy importante en la Ronda Kennedy fue el intento de negociación sobre obstáculos no arancelarios, sobre liberalizar los intercambios agrícolas y tomar en consideración las necesidades del Tercer Mundo.

En dicha ronda las reducciones arancelarias alcanzan un importante 35 por ciento en los productos industriales en un lapso de cinco años (1968-1972). La tarifa para la CEE en promedio para productos industriales se estaciona en 8 por ciento, la de Estados Unidos, en 13.4 y la Japonesa en 11.7 por ciento.

Ronda Tokio. Las negociaciones se inician el 14 de septiembre de 1973 en Tokio, llegando a celebrarse la última etapa en 1977.

El resultado de esta ronda en el renglón de los aranceles fue la reducción promedio del 33 por ciento. Hubo



algunos rubros en donde no operó disminución alguna como en automóviles, camiones, semiconductores y ciertos textiles.

Durante esta Ronda se negociaron una serie de Códigos de Conducta tendientes a reducir las barreras no arancelarias del comercio internacional, pero dichos Códigos sólo son aplicables a las partes que se adhieren a ellos, por tanto, no están incluidos en el Acuerdo General. En la Ronda Tokio se presentó la posibilidad para algunos países en desarrollo de negociar con países desarrollados el trato sobre ciertos productos de su interés. (11)

Ronda Uruguay. A mediados de la década de los ochentas se convocó a estas negociaciones. En la actualidad y debido al reacomodo de las economías internacionales, donde el proteccionismo se ubica sobre todo en las fronteras de los países desarrollados, esta ronda se ha estancado.

En el transcurso de este año (1991), varios han sido los llamados de diferentes miembros de la comunidad internacional para llevar a cabo negociaciones que promuevan la eliminación de medidas proteccionistas con resultados infructuosos. (12)

Se ha negociado con mediano éxito en el seno de esta ronda lo referente a propiedad industrial e intelectual. Sin embargo el gran obstáculo, que parece ineludible y remite los esfuerzos liberalizadores a iniciativas regionales, es el problema de la corrupción y decadencia de mercado agrícola mundial, donde la CEE no oculta su interés proteccionista y donde las prácticas desleales son evidentes.

El ramo de textiles también ha empantanado el final de esta ronda.

---

(11) Cfr. Senado de la República, *Ibid.*, pp. 43-64

(12) Carrasco Licea, Rozalba y Francisco Hernández Fuente, "El GATT, una oportunidad que se aleja", en La Jornada, Lunes 5 de agosto de 1991.

Refiriéndose a la urgencia de llevar a buen término las negociaciones de la Ronda Uruguay, el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus expuso:

Todos necesitamos que el comercio exterior siga expandiéndose, y, para lograrlo, la Ronda uruguay debe consumarse pronto y exitosamente. Sé que que es difícil, hará falta firmeza para hacer frente a los intereses creados que, en todos los países, desean recibir protección para verse libres de la competencia. No obstante, la experiencia nos enseña que el veneno del proteccionismo puede agravar la actual desaceleración económica (...)

(13)

Según estudio de la organización Conference Board los cinco problemas que enfrenta esta Ronda del GATT son: Agricultura, textiles (como ya se apuntó), servicios, propiedad intelectual e inversión en el comercio. (14)

Paradójicamente los conflictos que surgen de estos renglones económicos nacen de los intereses proteccionistas de países desarrollados como los miembros de la Comunidad Económica Europea, EE.UU. y Japón.

La conclusión que logra la Conference Board señala que el acuerdo final de la Ronda Uruguay puede no ser tan ambicioso o de largo alcance como originalmente se había previsto. Sin embargo, hay oportunidad de avanzar en forma modesta hacia una liberación que facilite el acceso a los mercados mundiales de las partes signatarias del acuerdo, lográndose un pequeño robustecimiento del frágil sistema comercial multilateral.

Para México es importante que la Ronda Uruguay sea resuelta consensualmente ya que los acuerdos que se tomen en el seno del GATT constituirán un marco de referencia para las negociaciones del TILC, sobre todo en los temas álgidos de la Ronda.

---

(13) Camdessus, Michel, Alocución en la reunión del National Press Club, en Boletín del FMI, Vol. 20, Núm. 2, Washington 28 de enero de 1991, p. 21.

(14) Cfr. Opalin, León, "Urgente salvar al GATT", Excélsior, México, Viernes 30 de agosto de 1991.

México está situándose en una posición estratégica en el ámbito comercial mundial, por lo que lo menos deseado es el fracaso de esta Ronda y el consecuente repliegamiento proteccionista mundial.

No se debe olvidar la clara alusión que hizo el director general del GATT a los líderes políticos de los países desarrollados al indicar que con "coraje y no retórica es como se salvará la Ronda". (15)

### B. Otros Tratados

#### 1. Comunidad Europea

El apoyo más importante con que cuenta la teoría de la integración es constituido por los resultados de la serie de tratados de integración que han conformado a lo que hoy conocemos como Comunidad Europea.

El caso de Europa es tan complejo como su antigua historia. Algunos autores opinan que los europeos empezaron a pensar en la integración al darse cuenta de los sangrientos resultados de dos guerras.

En 1952 establecen como primer paso la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero. En 1957 firman el tratado de Roma, cuya finalidad es convertir a Europa en una sola unidad. (16)

Tal ha sido el éxito de Europa que su consolidación monetaria y financiera es casi un hecho, aunque está prevista para enero de 1993.

Debido a la evidente importancia del caso europeo hemos decidido detenernos un poco para analizar los aspectos más importantes de su historia y sus resultados en la actualidad.

El nacionalismo existente en los países europeos como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, España y otros, es evidente. Las historias patrias y sus tradiciones de añejo

(15) Opalin, León, Idem.

(16) Pazos, Luis, op. cit. p. 26.

arraigo y la sola multiplicidad lingüística se antojan facotres aislantes rotundos. No obstante, la historia evidencia el peso específico que Europa en sí, totalizada, guarda respecto del devenir del mundo entero. La existencia de el cúmulo histórico, político, económico e incluso bélico que es Europa ha determinado la historia de medio planeta. Esa conciencia, por cierto, no ha predominado en los habitantes del viejo mundo. La integración es un fenómeno que se presentó con fuerza hasta el presente siglo, en Europa, después de la consolidación de las nacionalidades en los siglos XVIII y XIX.

Los primeros esfuerzos de integración para Europa encuentran su razón en el ámbito económico. Pero, también la política ha resonado en ellos. A veces, con premura y en ocasiones lentamente, la ruta de la integración Europea ha ocurrido en un ancho camino de una sola vía.

Paradójicamente, el impulso necesario para el inicio de la cooperación intraeuropea lo dió un país ajeno. Dicho impulso surgió del Plan Marshall de los Estados Unidos en 1948: El postulado norteamericano era relativo a ayuda económica. Entoces el Congreso "expresó su convicción de que surgirían para los países de Europa ventajas similares a las que disfrutaban los Estados Unidos gracias a la existencia de un gran mercado interior sin barreras comerciales interiores..."(17). Algunos estudiosos encuentran en ese plan más que un impulso, una combinación para que empezara su integración so pena de no obtener ayuda financiera. (18)

Los planteamientos iniciales de integración fueron motivo para acentuar las diferencias entre los actores europeos. El ejemplo más claro de dicha circunstancia lo representan las divergencias de orden político suscitadas a propósito del Tratado de Roma. El edificio de teoría

---

(17) Dell, Sidney S., Bloques de comercio y mercados comunes, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 46.

(18) Cfr. Dell, Sidney S., Op. cit., pp. 47-48.

económica liberal plasmado en dicho tratado en efecto tuvo consecuencias políticas que no fueron muy propicias para la idea de integración. No obstante en la actualidad constatamos que a pesar de dichas diferencias inevitables, la experiencia integracionista está a punto de convertirse en un verdadero éxito.

Varios han sido los esquemas integracionistas europeos en los últimos 50 años. A continuación revisaremos las características más importantes de dichos esquemas.

Benelux. Tres pequeños países intentaron el primer plan de integración durante la posguerra. Bélgica, Luxemburgo y Holanda firmaron en 1944 en Londres un tratado tendiente a la habilitación de una unión arancelaria. Dieciséis años más tarde, en 1960, se había logrado una tarifa arancelaria común frente a terceros y una coordinación de las políticas de comercio exterior entre estos países. Este fue uno de los primeros planteamientos modernos de integración en Europa. (19)

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron un tratado en el año de 1951, en la ciudad de París por medio del cual crearon la primera institución supranacional de comercio común de productos específicos. En virtud de dicho acuerdo se implantó el comercio franco de carbón y acero en el ámbito comunitario. El éxito comercial y productivo propiciado por la CECA animó a los ministros de Relaciones Exteriores de los países antes mencionados la elaboración de un proyecto "que sustentaba la creación de dos nuevas instituciones comunitarias: la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica... (20). Todo lo anterior con la esperanza de lograr la integración política a partir de la económica.

---

(19) Cfr. Dell, Sidney S., Ibid. pp. 85-89.

(20) Díaz Müller, Luis, Gabriel Gutiérrez Pantoja, Op. Cit. p. 104.

La Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

Consistió en una unión proyectada para la coordinación bajo un frente común en el campo de la energía atómica.

Esta institución nació bajo el seno del Tratado de Roma firmado a finales de 1957. De dicho tratado surgió la importante Comunidad Económica Europea (CEE).

En 1969 los seis jefes de estado se reunieron en la Haya. En esa ocasión decidieron dar un paso más hacia la unidad europea pasando de la unión aduanera a la completa unión económica y monetaria. También emitieron el Acta Relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados.

Los seis miembros originales invitaron a ingresar a la Comunidad a Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. A excepción de este último, los otros países aceptaron y la Comunidad ampliada a nueve miembros inició sus labores desde el primero de enero de 1973.

Aspecto notable de la CEE fue que la libertad para el tránsito de productos industriales y agrícolas se logró antes de lo proyectado. Es tal el grado de fusión que la CEE ha adquirido que cuenta con una unidad negociadora común ante el GATT y otros organismos supranacionales que mencionaremos más adelante.

En 1973 se expide una declaración de principios de "Identidad Europea":

El acercamiento a una definición de la identidad europea consiste en hacer inventario de las herencias comunes, de los intereses propios, de las obligaciones particulares de los nueve y del estadoo del proceso de la unificación en la comunidad; interrogarse sobre el grado de cohesión ya alcanzado respecto al resto del mundo y las responsabilidades que de ello derivan; tomar en consideración el carácter dinámico de la construcción europea. (21)

---

(21) "Declaración de principios sobre la identidad europea". Boletín de la Integración. No. 102, febrero de 1975. Citado por Díaz Müller, Luis y Gabriel Gutiérrez Pantoja, *Ibid.* p. 106.

Como podemos observar, el proceso de integración europea ha trascendido definitivamente el terreno meramente económico. Además de los postulados comerciales se ha planeado la instauración del Sistema Monetario Europeo (SME) en cuyo ámbito se empezará a emitir un nuevo tipo de moneda comunitaria llamado European Currency Unit (ECU).

En la actualidad y con el ingreso de España, Portugal y Grecia el número de estados miembros de la CEE se ha incrementado a 12. La CEE cuenta con cuatro instituciones comunitarias: el Consejo de Ministros, La Comisión (ambos centros de decisión), el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo (instancias de control). Existen también comisiones de consulta en áreas económicas, políticas, sociales y culturales. Todos los idiomas hablados en el territorio comunitario se consideran oficiales.

Algunos teóricos conceden a la CEE una naturaleza dual: funcionalista y supranacional. Funcionalista por sus fines especiales significados en el ámbito de competencia específica. Supranacional por la posesión de derechos soberanos propios y su independencia ante gobiernos nacionales.

La CEE tiene elementos centripetos, es decir que la cohesionan: el mercado, las obligaciones asumidas y resueltas, su producción autónoma de legislación, sus recursos, su jurisdicción, su personalidad jurídica, etc.

Asimismo tiene elementos centrifugos, v.gr. los ámbitos nacionales, sus limitaciones, carencia de competencia legislativa general, limitaciones nacionalistas, etc. (22).

"Es evidente que el grado de integración europea (...) plantea la perspectiva de que la integración económica, puede derivar hacia la integración política". (23)

---

(22) Cfr. Almazán, Jorge Rolando, "La Comunidad Económica Europea", conferencia organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 14 de agosto de 1991.

(23) Díaz Müller, Luis, Gabriel Gutiérrez Pantoja, *Ibid.* pp. 109-110.

La Comunidad Europea es actualmente ya una realidad. Su importancia dentro de la economía mundial es muy importante ya que se trata de la primera integración económica, política, cultural y militar de tal magnitud. Si en 1992 el programa derivado del Tratado de Roma sobre una Comunidad Europea se materializa, se consolidará desde ese momento un mercado de 320 millones de habitantes, con un producto interno bruto de 6 trillones de dólares, significando el 30% de las exportaciones totales de todos los países desarrollados.

Dentro del ámbito mundial observamos la necesidad de otras potencias por integrarse para hacer frente a la dura competencia que implica la consolidación de bloques. Los Estados Unidos ya han formalizado un tratado que establece una zona de libre comercio con Canadá, que estudiaremos más adelante. En estos momentos los esfuerzos de integración norteamericana incluyen a nuestro país, con la negociación del TTLC. México se enfrentará a problemas muy difíciles, por lo que es muy importante abreviar de la experiencia europea para solucionar los cuestionamientos surgidos en las negociaciones y durante la vigencia del acuerdo.

México tiene una acusada desventaja respecto de los EE.UU. y Canadá. Por lo tanto el poder negociador no está de nuestro lado. Además nuestro país en estos momentos se encuentra casi completamente abierto a las economías mundiales.

Entre estos y otros planteamientos radica la importancia de que los negociadores del TTLC examinen a fondo los lineamientos y políticas de la Comunidad Europea siguen para resolver cuestiones como la resolución de controversias, la formación de leyes derivadas del TTLC, la jurisdicción del tratado, etc. Los europeos han abierto la brecha. Guardando distancias debemos tomar lo bueno y desechar lo negativo de su comunidad.

Antes de concluir con este breve análisis de la integración europea no podemos pasar por alto a la



Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Esta constituye una zona de libre comercio de ocho países y sin mención dispuesta acerca de tarifa arancelaria exterior común. (24)

## 2. TLC Estados Unidos-Israel

El acuerdo de libre comercio entre los EE.UU. y el Estado judío representa un interesante antecedente para el TLC norteamericano. Israel poseó una economía asimétrica respecto a su socio comercial.

El 10. de septiembre de 1985 entró en vigor este tratado. En contravención a lo dispuesto en el GATT, este acuerdo no fue denunciado para su sanción en el seno del Acuerdo General. La importancia de este instrumento radica más en su carácter político que en sus implicaciones económicas. (25)

Este acuerdo solo abarcó el establecimiento del libre intercambio de bienes entre los dos países. Asimismo se firmó una Declaración sobre el Comercio de Servicios, acuerdo fundamentalmente intencional de los Estados Unidos.

Es muy importante resaltar el reconocimiento explícito hecho a Israel como dueño de una economía en proceso de desarrollo. Tal circunstancia se tradujo en una desgravación más favorable a Israel y en la facultad de aplicar sobretasas arancelarias hasta el 31 de diciembre de 1995 a industrias nuevas.

La eliminación total de aranceles entre ambas partes se fijó en un plazo de diez años de la siguiente manera:

a) Total desgravación de un grupo de productos de ambos países a partir del 10. de septiembre de 1985.

---

(24) Cfr. Dell, Sidney S., *ibid.* p. 107.

(25) Cfr. Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor. TLC Marco histórico para una negociación. Ed. Jus, México, 1991, pp. 174-176.

b) Desgravación calendarizada y específica para completar la eliminación total de aranceles al 10. de enero de 1989 de otro grupo de productos.

c) Otro cúmulo de productos se sujetó a una desgravación gradual y uniforme hasta la eliminación del impuesto arancelario al 10. de enero de 1995.

y d) Los demás productos conservaron sus aranceles hasta el 10. de enero de 1990 con el compromiso de suprimirlos a partir del 10. de enero de 1995.

Otras cláusulas interesantes son:

a) El establecimiento de normas de origen del 35 por ciento respecto del costo directo de producción.

b) Se eliminan otras barreras no arancelarias a excepción de las agropecuarias.

c) Se reglamentó para contrarrestar las importaciones provenientes del otro país que dañen a la producción nacional de la contraparte.

d) Se eliminan las restricciones a las exportaciones, salvo las justificadas por el Acuerdo o por el GATI.

e) Se prohíbe la exigencia de compromisos de exportación o mínimos de compras nacionales para autorizar nuevas inversiones (Performance requirements).

f) Se libera la Procuración (proveedurías a gobiernos).

g) Se establece un comité Binacional para supervisar la implementación del acuerdo.

h) Se establecen reglas y procedimientos sobre notificaciones y consultas.

i) Se establecen procedimientos para la resolución de controversias. (26)

---

(26) Cfr. Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor, Idem. Supra.

### 3. TLC Canadá-Estados Unidos

El país que promovió originalmente la celebración de este convenio fue Canadá. Este país depende en buena medida de su comercio exterior. La tercera parte de su ingresos proviene de dichos intercambios. Más del cincuenta por ciento de su producción está destinada a la exportación, más de la mitad de su consumo se satisface con productos de importación. (27)

El intercambio comercial de Canadá con los EE.UU. supero los 200 millones de dólares, constituyéndose así en el mayor mercado bilateral de bienes y servicios del mundo. Un antecedente serio para la industrialización canadiense o representó el Pacto Automotriz signado en 1965 con los EE.UU.

Sin embargo, debido a la postura proteccionista del Partido Liberal que gobernó a Canadá por lustros, no se realizaron posteriores avances en la integración binacional. Por tanto se admite que el proceso que nos ocupa nació el 4 de septiembre de 1984, a raíz de la victoria electoral del Partido Conservador, encabezado por Brian Mulroney, cuya plataforma electoral proponía, entre otras cosas, la restauración y fortalecimiento de las relaciones canadienses con su vecino del sur, los Estados Unidos de América.

Esta preocupación no era gratuita, ya que los EE.UU. habían impuesto barrera importantes en sus fronteras comerciales debido al aumento de las importaciones provenientes de oriente, que le empezaron a causar un déficit.

De la misma manera, Canadá pretendió proteger su mercado por medio de barreras no arancelarias. Ambos países se lesionaban comercialmente entre sí.

Antes, en noviembre de 1982, el primer ministro canadiense Pierre Elliot Trudeau creó una Comisión para estudiar el potencial económico, las perspectivas y los

(27) Cfr. Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor, Opus cit. p. 176.

desafíos de Canadá. Dicha Comisión ostentó el nombre de su Coordinador, Donald McDonald.

Tres años duró el estudio de la Comisión McDonald y es considerado como uno de los trabajos más completos para estudiar los retos, fuerzas y debilidades de un país. Nosotros nos preguntamos si en México se ha realizado algún trabajo de similar envergadura para partir hacia un esfuerzo liberador como el TTLC.

Una de las recomendaciones del reporte McDonald fue la celebración de un acuerdo del tipo de Zona de Libre Comercio. Sin embargo, otra recomendación de dicho dictamen fue que "La economía canadiense necesita más tiempo para el ajuste que la economía de EE.UU.". Tal parece que esta recomendación no se acató.

El periodo que antecedió a las negociaciones fue un camino de consultas y discusiones que duró aproximadamente año y medio. Se reconoció que el comercio bilateral y multilateral no son disyuntivos, sino complementarios (GATT y TLC). En septiembre de 1985, los trece miembros de la Comisión McDonald votaron a favor de proponer la firma del Acuerdo de libre comercio. Las negociaciones iniciaron el 23 de abril de 1986. Los jefes de negociación fueron, por parte de Canadá el ex secretario de finanzas, Simón Reisman; Por parte de Estados Unidos, el embajador de ese país ante el GATT, el señor Peter Murphy.

El Tratado que establece una zona de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos de América es el antecedente más importante y reciente del TTLC. Muchos aspectos de la negociación de este último serán tomados del acuerdo previo. Sin embargo las negociaciones del TTLC no serán una "oportunidad para renegociar el tratado de Canadá y Estados Unidos" según el dicho del representante comercial de Canadá, John Crosbie. (28)

---

(28) Saunders John, Madelaine Drohan, "3-Way talks set", en The Globe and Mail, Ontario, Miércoles 6 de febrero de 1991, pp. B1-B13.

Este acuerdo norteamericano es ilustrativo para el TTLC por varios motivos.

1. La intención de nuestro país es ingresar a la zona de libre comercio establecida entre Canadá y Estados Unidos.

2. Canadá es un país con un nivel de desarrollo menor frente a los Estados Unidos, aunque superior a México.

3. Canadá y México realizan la mayor parte de su comercio con los Estados Unidos.

4. Los objetivos de Canadá para firmar un TLC con los Estados Unidos son parecidos a los que tiene México: acceso mayor, más libre y más seguro para sus productos al mercado de los Estados Unidos y mayor flujo de inversión de país hacia sus vecinos.

5. El tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos es en su tipo el más completo y comprensivo que dos naciones hayan adoptado en el mundo. (29)

A continuación haremos un breve análisis del primer acuerdo norteamericano.

Proceso de negociación. En Quebec, Canadá, los días 17 y 18 de marzo de 1985 tuvo lugar una reunión cumbre entre el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney y el Presidente norteamericano Ronald Reagan. Ambos mandatarios acordaron que se trabajaría para encontrar la forma más apropiada para que las dos partes redujeran los obstáculos presentes en las relaciones económicas para que así se facilitaran los flujos comerciales y de recursos financieros.

Seis meses más tarde, ambos líderes intercambiaron cartas de sus gobiernos en que se comprometían a esforzarse para negociar un acuerdo más amplio tendiente a reducción de obstáculos en el intercambio de bienes y servicios.

---

(29) Cfr. Caballero Urdiales, Emilio, Coordinador, El Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos, Canadá, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Vol. 1, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 42.

El resultado fue la firma del histórico tratado del 4 de octubre de 1987. A continuación se muestra el calendario de implementación de dicho acuerdo. (30)

3 de octubre de 1987. El Presidente Reagan envía al Congreso una carta de intención para establecer un acuerdo de comercio con Canadá.

4 de octubre de 1987. Los negociadores de ambos países firman los elementos del acuerdo.

10 de diciembre de 1987. Los jefes de negociación de ambas delegaciones firman el texto legal del acuerdo comercial.

11 de diciembre de 1987. Presentación del texto legal a la Cámara de los Comunes.

2 de enero de 1988. Firma del acuerdo.

Primavera de 1988. Planeación de las labores legislativas en ambos países e introducción a la Cámara de los Comunes.

1 de enero de 1989. El acuerdo comercial y las normas relativas a servicios, inversión y medidas fronterizas entran en vigor después que ambos países intercambien los instrumentos de ratificación. Da inicio la primera etapa de reducción de aranceles. Las tarifas desaparecerán para los sectores listos para competir. Para el resto empieza el proceso de disminución y eliminación paulatina de las tarifas en un período de 5 a 10 años. El primer grupo (los sectores listos) cubrirá aproximadamente el 15% del total de bienes intercambiados entre ambos estados; esto incluye:

- Computadoras y equipo relacionado
- Algún pescado sin procesar
- Levadura
- Aluminio plano
- Máquinas tragamonedas y sus partes
- Frenos de aires para carros de ferrocarril

---

(30) Cfr. Alvarez Argüelles, Roberto, "El acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá, una referencia para la negociación mexicana", en Contaduría pública, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, No. 225, México, D.F., mayo de 1991, pp. 57-61.

- Artículos de pieles finas
- Alimento de animales
- Aleaciones de fierro
- Agujas
- Esquíes
- Motocicletas
- Whisky
- Carne de puerco

Los dos países suspenderán los subsidios a las exportaciones agrícolas. El embargo aplicado a la importación por parte de canadienses de automóviles usados provenientes de Estados Unidos será removido en etapas. Asimismo otro embargo, el de aviones usados también será liberado. En el acuerdo también se logró un relajamiento importante a la proceduria de los gobiernos de ambas partes. Se revisará por parte de Canadá todas las compras directas de acciones de empresas nacionales con un valor superior a 25 millones de dólares realizadas por estadounidenses. El limite anterior era de 5 millones de dólares. Para el supuesto compras indirectas el limite ascenderá a 100 millones de dólares (antes el limite era de 50 millones). Se acordó un relajamiento en leyes migratorias respecto de la entrada de hombres de negocios de ambos países. Se suspenden las restricciones al ingreso de uranio enriquecido de los Estados Unidos.

1 de Octubre de 1989. Se acuerda la eliminación paulatina de las tarifas sobre exportaciones de productos de acero especializado hacia los Estados Unidos.

1 de enero de 1990. Dependiendo del calendario, las tarifas al intercambio comercial se reducirán entre 20 y 10 por ciento.

1 de enero de 1991. Se acuerda que el limite de inversión extranjera recíproca sujeta a revisión se incrementa a 100 millones de dólares. Para la inversión indirecta, se acuerda la ascención a 500 millones de dólares. Los aranceles continúan su descenso.

1 de enero de 1992. El limite para la inversión foránea sujeta a revisión se incrementa a 150 millones de dólares.

En el caso de la inversión indirecta, la revisión deja de existir. Continúa la reducción de las tarifas.

1 de enero de 1993. Se compromete la reducción del 35 por ciento de las tarifas para los siguientes bienes:

- Carros de tren subterráneo
- Productos impresos, papel y sus derivados
- Equipo de telecomunicaciones
- Muebles para el hogar y oficina
- Algunas carnes (incluye carnero)
- La mayoría de la maquinaria pesada
- Termina el embargo sobre la importación de carros
- Productos químicos, incluyendo resinas (excluye cosméticos y productos farmacéuticos)
- Pinturas
- Explosivos
- Productos de madera
- Piezas automotrices

1 de enero de 1994. Se da fin al pago por uso de aduanas. Lo dispuesto en la legislación estadounidense respecto a la consideración de las zonas de libre comercio se cambiarán para privilegiar el intercambio con Canadá. Entrán en vigor nuevos sistemas sobre prácticas desleales de comercio y antidumping.

1 de enero de 1995. Prosigue la reducción arancelaria.

1 de enero de 1966. Más reducciones tarifarias. Última fecha para que ambos países acuerden sobre las reglas del nuevo tratado de comercio. Finalizarán las exenciones de impuestos para la industria automotriz.

1 de enero de 1997. Continúa la reducción de tarifas.

1 de enero de 1998. Se suprimen los aranceles del resto de los bienes.

- La mayoría de los productos agrícolas
- Textiles y prendas de vestir
- Productos de madera
- Artículos del hogar
- Llantas
- Acero
- Carnes
- Carros de ferrocarril

Las disposiciones sobre vegetales y frutas frescas permanecerán en la próxima década.



Términos generales del Tratado de Libre Comercio Canadá Estados Unidos. (31) El TLC entre Canadá y los E.E.U.U. es un instrumento que tiende a liberalizar el comercio y a combatir el proteccionismo. En él se refleja la voluntad de ambos gobiernos para holgar el comercio con las bases de negociación concertadas en el seno del GATT, sobre el cual ya hablamos. El objetivo primordial es el crecimiento y la prosperidad de ambas economías, aumentar el empleo y el ingreso en Canadá y pugnar por que las empresas de éste país se vuelvan más competitivas tanto para el mercado regional como para el mercado internacional.

Único en su tipo, este acuerdo tiene un enfoque amplio y comprensivo, ya que tiende a la desregulación de todos los sectores de la economía, incluyendo la agricultura. Ningún otro acuerdo había incluido servicios e inversión. Ni se habían establecido las bases para desarrollar reglas novedosas para el tratamiento de subsidios, dumping y barreras no arancelarias.

Objetivos del TLC Canadá-EE.UU.:

"- Eliminar barreras al comercio de bienes y servicios entre los dos países.

"- Facilitar las condiciones de la competencia justa y equitativa dentro del área o zona de libre comercio.

"- Expandir significativamente la liberalización de las condiciones para la inserción de cada uno de los países en el otro.

"- Establecer efectivamente procedimientos para la administración conjunta del acuerdo y la resolución de disputas; y

"- Establecer los fundamentos para la futura cooperación bilateral y multilateral que permita expandir y ampliar los beneficios del acuerdo. (32)

---

(31) Información tomada de The Canada-U.S., Free Trade Agreement, Synopsis, Second Edition, 17 de febrero de 1988.

(32) Vid. supra.

"El acuerdo incluye específicamente medidas de carácter federal, estatal y provincial." (33)

El cuerpo del Acuerdo está dividido en siete partes. En él se comprenden una gran variedad de aspectos económicos, políticos y sociales. La Parte 1 se refiere a los objetivos y al enfoque del instrumento, la Parte 2 trata de las reglas que norman el intercambio de mercancías, comprendiéndose los bienes agrícolas y los energéticos; el acceso de cada país a las compras gubernamentales del otro está regulado completa y únicamente en la Parte 3; la Parte 4 aborda temas como el comercio bilateral de servicios productivos y comerciales, la inversión extranjera y las normas migratorias; la Parte 5 se refiere a lo relativo a servicios financieros; la Parte 6 toca lo referente al entorno jurídico y el sistema de resolución de controversias; la Parte 7 contempla las normas de complemento de todo tipo para la administración del Acuerdo.

Parte 2. Comercio de Bienes. Como ya lo hemos asentado el 1o. de enero de 1989, (fecha de entrada en vigor del Tratado) las tarifas de un conjunto de productos competitivo fueron suprimidas. Las tarifas de los bienes no competitivos se irán reduciendo paulatinamente en plazos de 5, 10 y hasta 20 años.

Debido a la bilateralidad del Tratado, los dos Estados seguirán aplicando sus aranceles propios a la importación de bienes provenientes de otros países. Para hacer operativos los beneficios otorgados por el tratado se establecieron definiciones precisas acerca de los que debe considerarse como bienes de origen canadiense y estadounidense. El resultado fue la instrumentación de las Reglas de Origen para Bienes (Rules of Origin for Goods). Se acordó en estas reglas o normas de origen que se consideran bienes canadienses o norteamericanos aquellos cuyo costo tiene un 50% por lo menos de aportación nacional, es decir que este

---

(33) Álvarez Argüelles, Roberto, Ibid.

50% del costo del producto fue añadido o realizado dentro de cada uno de los países, sin obstar que el otro 50% del valor del bien sea procedente de partes o materias primas de terceros países.

Otro de los compromisos importantes adoptados en la parte del comercio de bienes es el del Tratamiento Nacional (National Treatment). En virtud de esta medida el tratamiento de los productos de ambas naciones, deberá ser equitativo o igual, cualquier mercancía que sea importada de alguno de los dos países no será objeto de discriminación.

La Regla del Tratamiento Nacional implica que los impuestos del régimen interior no podrán ser mayores para los productos importados y que las normas sanitarias y las de seguridad nacional no podrán ser más rigurosos para los bienes de importación de la zona que para los nacionales.

Consideramos que esta regla es muy importante y que se debe pugnar para que en el caso de que México se suscriba al TLC esta norma se aplique también a los productos mexicanos. Sabemos muy bien que los productos mexicanos enfrentan barreras no arancelarias en su exportación a los EE.UU., por lo que esta regla sería benéfica para nuestros productos.

En el caso norteamericano que estudiamos "dentro del marco de la liberalización del comercio de mercancías (...) se previeron algunas restricciones, algunas de ellas ya contempladas por el GATT". (34)

Dentro de estas medidas, se encuentran las de restricción a la importación indiscriminada de productos agrícolas sobre todo cuando sea necesario regular la oferta interna o la implementación de políticas de apoyo sectorial.

Estas son las razones generales por las que el acuerdo admite medidas de control al comercio binacional:

- Necesidad de protección a la moral pública (V. gr. prohibición al tránsito de material pornográfico).

---

(34) Caballero Urdiales, Emilio, Opus Cit. p. 44.

- Necesidad de protección de la vida o la salud de seres humanos, animales y plantas (medidas protectoras del medio ambiente o de las especies en extinción).

- Relativas al comercio de metales preciosos, como oro y plata.

- Necesidad de asegurar concordancia con las regulaciones y leyes internas que no sean inconsistentes con el GATT (como los productos estándar).

- Relativas a los productos elaborados con fuerza de trabajo de prisioneros (los productores no pueden competir con bienes producidos por el trabajo de prisioneros).

- Necesidad de proteger el tesoro nacional con valor artístico, histórico o arqueológico.

A continuación se revisarán dos áreas que por su naturaleza resultan primordiales para el caso mexicano, el sector agrícola y el sector energético y su tratamiento en el TLC Canadá-EE.UU.

Agricultura. Objetivos del sector: Establecimiento de un importante paquete de medidas liberalizadoras; beneficiar a los productos agrícolas de ambos países con mayor seguridad de accesos a mercados recíprocos, a través de la implantación un un comité de disputas; dejar el derecho de los gobiernos federales de continuar con los programas de apoyos de protección e ingresos a los agricultores.

Principales elementos de la liberación del intercambio de productos agrícolas:

- Prohibición de subsidios a la exportación en el comercio bilateral.

- Prohibición de subsidios a los fletes de los productos canadienses que son exportados a Estados Unidos.

- Eliminación gradual de todos los aranceles para un periodo de diez años, excepto para frutas y hortalizas, cuyo periodo puede extenderse hasta 20 años.

- Libre comercio total de vacuno y ternera.

- Eliminación por parte de Canadá de permisos previos de importación para el trigo, cebada y avena y sus derivados

cuando los niveles de apoyo a los granos en EE.UU. se igualen a los niveles de apoyo a los granos canadienses. En caso de que el nivel de importación aumente significativamente, ambos países se reservan el derecho de imponer o reestablecer restricciones.

- Los derechos y obligaciones del GATT se mantienen para todos los productos agrícolas no incluidos en el acuerdo. (V. Gr. productos lácteos canadienses).

- Canadá y los EE.UU. reconocen dentro del marco del acuerdo que la responsabilidad de los problemas agrícolas no puede sujetarse a un régimen comercial bilateral por la difícil situación internacional en la materia, por lo que se requiere de la eliminación de los subsidios y Canadá y EE.UU. muestran su interés para aliarse en el GATT para conseguir ese objetivo.

Energéticos. Este rubro trata lo relativo al petróleo, gas, uranio y electricidad. Canadá exporta todos estos productos a los EE.UU. En el tratado ambos países reconocen en el otro a su mejor cliente. Por lo tanto se manifestaron por asegurarse entre sí el acceso a sus mercados mutuos para garantizarse el abasto de energéticos. Algunas de las medidas más importantes en esta renglón son:

- La prohibición, según lo dispuesto en el GATT, de los precios preestablecidos o los mínimos de exportación. Se comprometió Estados Unidos a desaparecer todas las restricciones al uranio enriquecido que proveniente de Canadá. También se comprometieron a eliminar totalmente el embargo que pesaba sobre las exportaciones de crudo de Alaska además de permitir que Canadá pueda importar por arriba del límite previo de 50 mil barriles diarios.

- Las restricciones aplicadas por las partes a la importación o exportación de energéticos, prohibiría el paso por el territorio de los mismos de las exportaciones de esos terceros países.

- A menos de que le sean aplicados impuestos a la energía interna, no podrán gravarse las exportaciones de energéticos.

- No se permite la restricción de exportaciones de los dos países a no ser que se restrinja o disminuya la oferta total interna.

- Se acordó también permitir incentivos al desarrollo y exploración de energéticos conservar la base de reserva de esos productos.

Parte 3, Procuración (Proveedores de gobierno). Esta parte trata exclusivamente del acceso a la proveduría de los gobiernos participantes. Las compras de gobierno revisten especial interés por ser fuente potencial de negocios. En el acuerdo se acordó que las compras de los gobiernos que asciendan a 25 mil dólares serán abiertas a la libre competencia entre proveedores canadienses y norteamericanos.

Este rubro es muy importante para los negocios puesto que las adquisiciones de bienes y servicios del sector público de Estados Unidos, se estimaron en 550 mil millones de dólares. Las compras del sector público canadiense ascendieron a 52 mil millones de dólares. (35)

El tratamiento de este tema se basa en los lineamientos del GATT, pero reduce el monto mínimo de compras, dando acceso a más proveedores e incorporando nuevos principios para la resolución de controversias. (36)

CANADA. La Financial Administration Act y el Government Contract Regulation establecen leyes para el otorgamiento de los contratos en Canadá. Los agentes oficiales de compras del gobierno canadiense son Supply and Services Canada (SSC) que administra la mitad de las adquisiciones, el resto,

(35) Cfr. García José de Jesús, "México debe signar el código de compras públicas del GATT", Excelsior, México, Lunes 7 de octubre de 1991, pp. 1-18F.

(36) Cfr. Gómez Maza, Francisco, "Se dificultará la negociación de adquisiciones públicas", en El Financiero, México, Martes 8 de octubre de 1991, p. 16.

especialmente los servicios los contrata el Public Works Canada (PWC) y otras agencias. (37)

La procuración se emplea como instrumento de desarrollo regional e industrial. La prioridad se otorga a los oferentes internos. Se ofrece un premio al contenido nacional en algunos bienes y no otorga trato preferencial a los domésticos cuando es inconsistente con el GATT.

ESTADOS UNIDOS. La procuración al gobierno federal proviene de tres áreas: Departamento de la Defensa, Administración General de Servicios y otras agencias civiles. La totalidad de ordenamientos y operaciones respecto de compras se rigen por el Federal Acquisition Regulation (FAR). La Buy American ACT establece que las compras tienen que ser de oferentes estadounidenses, excepto cuando los bienes tienen las siguientes características :

1) Utilizados fuera del país; 2) Costos no razonables; 3) inconsistencia con los intereses de la nación; 4) disponibilidad insuficiente en cantidad o calidad, y 5) provenientes de operaciones de reventa.

Si se compara la disposición del GATT en que se establece que la base sobre la cual puede abrirse la participación de los proveedores para abastecer gobiernos extranjeros es la de transacciones superiores a los 171 mil dólares y el límite inferior del acuerdo entre Canadá y los EE.UU. que es de compras que por lo menos asciendan a 25 mil dólares, podremos comprobar una relajación comercial bastante drástica.

Canadá incluyó 22 departamentos gubernamentales y 10 agencias. Quedaron fuera del acuerdo por parte de Canadá los sectores de transporte, comunicaciones, pesca y océanos.

Estados Unidos incluyó en ese TLC 11 de los 13 departamentos gubernamentales previamente cubiertos en el GATT. Los EE.UU. exceptuaron la inclusión de los

---

(37) Cfr. BANAMEX, "Acuerdo de Libre Comercio: Procuración", en Examen de la situación económica de México, Col. LXVII, Núm. 790, sept. 1991. México. pp.422-423.

departamentos de proveeduría gubernamental de energéticos, y transporte. Se incluyeron 40 agencias y comisiones gubernamentales. Se excluyó el acceso de proveedores canadienses a la venta de bienes militares para la defensa estadounidense.

Parte 4. Servicios, Inversión y Entrada Temporal.

Servicios. Antes de este acuerdo no existía reglamentación desregulatoria de la prestación de servicios, ni siquiera en el GATT. Sin embargo su importancia para el área es grande porque los estadounidenses han destinado enormes sumas de dinero para el desarrollo del sector, gracias a ello, han logrado avances tecnológicos capaces de colocarlos en una excelente posición competitiva en el mercado mundial. En términos generales se puede afirmar que a los servicios se les da el mismo tratamiento liberalizador que a las mercancías.

El servicio, en contraste con la mercancía es aquel que se consume durante el momento de su producción.

El sector servicios es conocido también como el

...Sector terciario de la economía; incluye todas aquellas actividades no productivas pero necesarias para el funcionamiento de la economía. Algunas ramas del sector servicios son: comercio, restaurantes, hoteles, transporte, servicios de educación, gobierno, etcétera. (38)

El planteamiento presentado por los dos gobiernos fue que cada vez en mayor grado los servicios están imbricados con la producción, venta y distribución de mercancías.

Son insumos y complemento de organización del comercio. Como ejemplos de servicios podemos citar la ingeniería de diseño, el procesamiento de datos, el financiamiento, el aseguramiento de bienes y transacciones, etc.

A instancias del acuerdo que comentamos, se adoptó el principio de tratamiento nacional para el intercambio de una

---

(38) Zorrilla Arena, Santiago, José Silvestre Méndez, Diccionario de Economía, 3a. ed. México, Aguilar León y Cal, 1990; pp. 158-159.



amplia variedad de servicios. Las excepciones fueron transporte, telecomunicaciones básicas, servicios gubernamentales, salud, educación abogacía y servicios sociales.

Un elemento significativo en este renglón, es que ni Canadá ni estados Unidos están obligados en virtud del acuerdo a discriminar contra de proveedores de servicios de terceros países con base en un principio de eficiencia y competitividad interesante, que sobrepasa el mero ámbito bilateral de este acuerdo.

Entrada Temporal. En este capítulo cuya relación e importancia para el caso de México es crucial, muestra hasta qué grado los EE.UU. estuvieron dispuestos a flexibilizar sus cánones migratorios hacia un país vecino como Canadá. Para tal efecto se dividieron los viajes de negocios en cuatro categorías, que abarcan siete tipos de actividades: Investigación y diseño; manufacturas y producción; mercadotecnia, ventas; distribución; servicios de post-venta y servicios generales.

Todo esto con la finalidad de que los hombres de negocios, empresarios y trabajadores tuvieran un acceso franco a los mercado para la oferta de sus bienes y servicios y para invertir.

Inversión. La tendencia de incluir las inversiones en un tratado de liberalización comercial nace de las consideraciones de que estas están íntimamente relacionadas con el comercio:

Sería incongruente negociar un régimen comercial tendiente a abrir las fronteras y no hacer lo mismo respecto a las inversiones. Los empresarios no separan el comercio de la inversión. (...) Cómo explicarle a un empresario que la frontera se abrirá a sus productos pero no a su inversión (...) En muchos aspectos ambos (comercio e inversión) son los dos lados de la misma moneda. (39)

---

(39) Questions and answers to Clayton Yeuter, citado por Raby, Jean, The investment provision of the Canada-U.S.

El objetivo de ambos países fue que la inversión fluyera más libremente entre Canadá y Estados Unidos. Asimismo se acordó que los inversionistas fuesen tratados de una forma más leal y predecible.

Algunos de los Acuerdos sobre inversión fueron los siguientes:

- Tratamiento Nacional para el establecimiento de nuevos negocios.
- Reglas más liberales en la adquisición de negocios existentes.
- Tratamiento Nacional para empresas ya establecidas.
- Restricciones en la inversión con cierto requerimiento en determinadas áreas.
- Pago y compensación justos y adecuados en casos de expropiación.
- Eliminación de restricciones a la repatriación de utilidades y ventas de empresas.
- Las leyes y reglas sobre la materia en cada País conservan su vigencia, excepto cuando se requieran cambios específicos.
- De estos acuerdos están exentos los sectores de petróleo, gas y uranio de Canadá y de comunicaciones y transporte de Estados Unidos y Canadá.

Sobre el particular y contrariamente a la opinión de muchos canadienses, el país de la hoja de maple fue beneficiado en gran medida gracias a las provisiones establecidas respecto de la Inversión Extranjera Directa (Foreign Direct Investment FDI). (40)

Por supuesto que la experiencia de Canadá debe ser analizada con más detalle y trasladar conclusiones para el caso mexicano.

---

Free Trade Agreement: a Canadian perspective in The American Journal of International Law, Vol. 84, 1990, p. 403 (Traducción nuestra).

(40) Cfr. Raby, Jean, *ibid*, pp. 394-442

Parte 5, Servicios Financieros. El hecho de que este rubro que pertenece al sector servicios se haya negociado en una parte diversa, es muestra de la importancia que esta actividad tiene en la zona de libre comercio establecida entre los Estados Unidos y Canadá.

Como consecuencia, se han liberalizado agudamente las reglas que norman la participación de los nacionales de cada país en la propiedad y la actividad en instituciones financieras de cada actor.

El objetivo del Acuerdo en materia financiera es el de contar en ambas naciones con un sistema bancario y financiero más eficaz y competitivo, que se adecúe eficientemente a la revolución que vive el Sistema Financiero Mundial. Un incremento en la eficiencia de los sistemas financieros conlleva necesariamente a los siguientes elementos: (41)

- Mayor competencia, que incluso puede repercutir en menores márgenes de utilidad.
- Innovaciones y un mejor servicio para los clientes.
- Mayor estabilidad del sistema financiero en lo general.
- Mayor penetración del sistema dentro del contexto económico nacional e internacional.

Los compromisos asumidos por Canadá podrían dar lugar a dos actividades de importancia primordial:

Una mayor entrada de compañías de Estados Unidos al sistema financiero canadiense a través de adquisiciones de bancos ya existentes. Está establecido que ninguna persona (nacional o extranjera) podrá tener más del 10% de las acciones de bancos con una base de capital superior a \$750 millones de dólares canadienses.

La primera restricción impide que algún grupo norteamericano pueda adquirir algún banco canadiense

---

(41) Cfr. Rochon, Paul, Strengthening Market Access in Financial Services Provisions of the Canada-U.S. FTA, November, 1989.

importante, aunque permite la participación norteamericana mayoritaria, siempre y cuando los inversionistas no estén relacionados.

Los bancos norteamericanos que operan en Canadá podrán transferir activos a su central en Estados Unidos, sujetos únicamente a restricciones prudenciales, lo que anteriormente no estaba permitido.

La facultad de transferir préstamos a la central facilitará sin duda la globalización de las operaciones bancarias e impulsará las actividades de los bancos americanos en Canadá.

Asimismo dará a los bancos la posibilidad de evitar ser afectados por otra disposición que exige que aquellos bancos que mantengan una base de capital superior a 750 millones de dólares por cinco años, deberán vender mediante oferta pública, al menos el 35% de su capital. Si bien, los bancos de Estados Unidos todavía están lejos de esa marca (el mayor que es Citybank Canadá tiene una riqueza neta de 310 millones).

El acuerdo facultará el desarrollo de sucursales, pues ya no se requiere autorización previa. No se espera que esta medida incremente en el corto plazo la presencia de los bancos de Estados Unidos en el mercado de menudeo.

Los puntos anteriores facilitarán el acceso de los bancos norteamericanos al mercado canadiense, siendo la medida más importante la eliminación del tope a los activos totales junto con la posibilidad de transferir préstamos a su Central.

En la Unión Americana la legislación bancaria es materia federal y estatal, por lo que resulta imposible conceder a los bancos de Canadá el tratamiento de nacionales. En general, los bancos canadienses operan como banco de mayoreo, y están concentrados en Nueva York, Estado que les permite operar préstamos en otros lugares de la unión. Por lo que en cuanto a los compromisos asumidos por los Estados Unidos, para Canadá, a largo plazo la más

importante concesión obtenida será el trato semejante para sus bancos en el caso de que las autoridades estadounidenses hagan modificaciones al Acta Glass-Steagall, que separa las funciones de la banca comercial de la de inversión.

Uno de las mayores limitantes para el desarrollo de la banca comercial en los Estados Unidos es la prohibición para que estas instituciones suscriban valores; la autorización J. P. Morgan en septiembre de 1990 para suscribirlas de manera restringida (no más del 10% de sus ingresos deben provenir de la suscripción de acciones, bonos corporativos, papel comercial y valores hipotecarios), es un primer paso en cuanto a su modificación; en caso de generalizarse este acto, se ampliaría de inmediato el campo de acción de las instituciones canadienses.

De hecho, la autorización a J.P. Morgan ha dado lugar a que cinco bancos más hayan hecho solicitud a la Reserva Federal para que se les permita suscribir valores. Entre ellos se encuentran dos bancos canadienses: Royal Bank of Canada y Canadian Imperial Bank of Commerce.

La facultad de suscribir obligaciones del gobierno canadiense también amplía la actividad de los bancos de ese país, dado que los gobiernos canadienses han colocado más de \$ billones de dólares en deuda garantizada en los Estados Unidos a partir de 1985.

Dos acotaciones a este respecto son:

1. El acuerdo faculta a todos los bancos para suscribir obligaciones de gobierno canadiense en los Estados Unidos y no únicamente a los canadienses.
2. Firmas bursátiles norteamericanas han colocado con éxito este tipo de emisiones en el pasado y tienen una posición competitiva muy fuerte, por lo que los bancos canadienses sólo podrán cubrir parte del mercado.

La última concesión amplía por tiempo indefinido los privilegios que ya tienen los bancos canadienses, entre otras, el acceso a la banca interestatal.

Por lo anterior, se puede observar que en principio el acuerdo implica que Canadá dió más concesiones que los Estados Unidos en términos de servicios financieros; en el corto plazo esto es cierto, pues a pesar de la tendencia mundial hacia la desregulación, en los Estados Unidos aún existe mucha resistencia para ampliar las funciones de los bancos, y esto imposibilita que se puedan brindar muchas facilidades a los bancos foráneos. De hecho, posiblemente en las negociaciones del TTLC se abra el debate a este respecto y entonces se decidirá si se modifican las reglas para la actividad bancaria; en caso afirmativo esto representaría un mayor campo de acción para los bancos canadienses en EE.UU.

En ese sentido se manifestó el representante de la Asociación de Banqueros de Canadá, Cliff Shirley, quien antes de pedir la apertura financiera mexicana, se quejó del trato norteamericano a sus bancos, expresando que en el acuerdo bilateral norteamericano solo Canadá permite un acceso total en su sistema financiero a las instituciones norteamericanas, lo cual no es recíproco, por lo que espera que con el TTLC, se logre un acuerdo total y dé beneficio, ahora a los tres países. Esto ocurrió en la VII Reunión Nacional de la Banca Mexicana, en Acapulco Guerrero. (42)

Parte 6. Provisiones Institucionales. También de gran importancia ejemplar es esta parte que trata de las bases institucionales habilitadas para la administración de este Acuerdo de Libre Comercio.

Medidas Institucionales. Son establecidas para evitar disputas entre las partes acerca de la interpretación o aplicación de cualquier aspecto del Tratado. Estas medidas tienden a garantizar equidad, posibilidades de predicción y seguridad para ambas partes. Sobresale la constitución de una comisión integrada por representantes de cada país en igual número, dirigida por los encargados del comercio

(42) Cfr. Aguilar Granados, Fermin. "Lobos con piel de Oveja", en Ovaciones 2a. edición, México, 2 de octubre de 1991.

exterior de cada parte y que deberá reunirse una vez por año. El trabajo cotidiano será realizado por paneles bipartitas.

Dichos paneles están integrados por cinco miembros, dos de cada país. El quinto miembro será sorteado o electo por la comisión.

El panel establece sus propias reglas de funcionamiento, a no ser que exista disposición diversa de la comisión de representantes. En el panel se procesarán los argumentos y las decisiones, concluyendo con recomendaciones a la comisión sobre la resolución del conflicto. Los procedimientos del panel binacional serán confidenciales y sujetos a un tiempo límite.

Acuerdo binacional respecto a medidas antidumping y derechos compensatorios.

Se acordó el desarrollo en un período máximo de 7 años de reglas para la entrega de subsidios y el tratamiento a los casos de dumping (hasta ahora el control es unilateral mediante cuotas compensatorias, o counterbailing).

Lo dispuesto en el GATT es la base para el establecimiento de dichas reglas. La intención es que una vez establecidas las reglas de referencia se sustituya a las cortes judiciales nacional por el panel binacional en estos problemas. Para el apropiado funcionamiento de este sistema el recurso potencial de revisión judicial nacional no debe interferir en los procesos administrativos supranacionales. (43)

Esa importante mencionar que en el acuerdo no se presentó solución a lo relativo a los derechos de propiedad intelectual. Tal parece que el interés de Estados Unidos es resolver ese renglón en el acuerdo que se negocia actualmente con México.

---

(43) Cfr. Smith, Murray, "Evaluación y perspectivas del TLC Canadá-EE.UU." en Seminario de análisis de los aspectos jurídicos del TLC México, Canadá, EE.UU., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, febrero 1991, p. 17.

Digno es de mención que lo dispuesto en el GATT en relación a la cláusula de salvaguarda fue aplicado en este acuerdo según las conveniencias de cada parte.

El tratado que analizamos no está exento de defectos. Además, de los que Canadá ahora reconoce, se presenta, por ejemplo una incompatibilidad de este instrumento y el GATT. Es decir, la legitimidad que este acuerdo debe tener operando en sintonía con lo dispuesto en el GATT es cuestionable: El artículo 1102 del acuerdo de libre comercio señala que cada país puede aplicar salvaguardas de emergencia en contra del otro bajo ciertas circunstancias. El artículo XXIV del GATT, que como ya señalamos, constituye la excepción de la aplicación de la Cláusula de la Nación Más Favorecida permitiendo e incluso alentando la creación de acuerdos regionales de libre comercio, no incluye expresamente al artículo XIX de las Salvaguardas como una excepción para cumplir con las condiciones que debe tener todo acuerdo que libere el comercio.

Por otro lado, aún si las salvaguardas del artículo XIX son una excepción legítima a los requisitos del artículo XXIV, el acuerdo Canadá-Estados Unidos adolece de otro defecto que lo separa del GATT al reconocer en cada parte la opción de no aplicar salvaguardas en contra de la otra parte cuando apliquen salvaguardas en contra de terceros países.

Esta facultad para discriminar viola los requisitos del artículo XIX, que conlleva implícitamente a los requisitos de la NMF (Nación más favorecida).

Lo recomendable es que los dos países cumplan con el GATT, aplicando las salvaguardas en contra de el otro siempre que ellos las impongan en contra de terceros países, hasta que sus economías estén integradas completamente. (44)

---

(44) Cfr. Olson, Ruth E., "GATT- Legal application of Safeguards in the context of regional trade arrangements and its implications for the Canadá-U.S. FTA", Minnesota Law Review, Minnesota. Vol. 73, June 1989, N. 6 pp. 1488-1520



La diferencia existente entre las economías de Estados Unidos, Canadá y México son muy acentuadas. Por esta razón consideramos que es interesante dar cuenta del seguimiento y las consecuencias del tratado norteamericano para Canadá. Sobre todo si aceptamos la tesis de que dicho tratado rebasa el mero trato comercial e incide en ámbitos diversos dentro de la economía, el derecho, la política, la cultura y la sociedad.

Por otra parte, no se puede afirmar que las consecuencias inmediatamente visibles para el Canadá sean resultados "puros", ya que el tratado referido fue habilitado dentro de una sociedad que venía arrastrando signos de recesión.

De cualquier manera, es muy importante escuchar la experiencia de los protagonistas canadienses. (45)

18 expertos en distintas ramas expusieron sus puntos de vista sobre los efectos que para Canadá ha producido y se prevé produzca el Tratado de Libre Comercio firmado con EE.UU.

A continuación, se enumeran algunas de las desventajas manifestadas por ese equipo:

a) Hasta el momento no se ha conseguido la eliminación total de las barreras de tipo no arancelario propias de políticas proteccionistas estadounidenses.

b) Con la pretensión de colocar a los exportadores canadienses en una mejor posición competitiva se pretende armonizar los bajos estándares de ayuda social norteamericanos. Con esta propuesta se desmantelaría el seguro de desempleo y los programas de atención a la salud.

c) No existiendo limitaciones para el establecimiento de empresas financieras estadounidenses en Canadá se presenta

---

(45) Información tomada del "Coloquio México-Canadá". Relatoría. Partido Acción Nacional. Noviembre, 1990, citada por Caballero Urdiales, Emilio, Op. cit. Supra nota (45), pp. 53-54.

la desventaja de que en Estados Unidos existe el requisito de aprobación previa para el establecimiento de bancos.

d) Se desestimula la inversión fresca ya que se ha promovido dos veces más la adquisición de empresas financieras preexistentes de Canadá.

e) Se impide la reducción cuantitativa y la aplicación de impuestos sobre importación y exportación de energéticos, aun en casos de escasez o riesgo nacional.

f) Hubo perjuicio directo en áreas anteriormente protegidas como textiles, zapatería y producción de muebles.

g) Se perjudicó a trabajadores en ramas anteriormente protegidas.

h) Se redujo la proporción del contenido nacional del 60 al 50 % en el área automotriz.

i) La industria del acero en Estados Unidos sigue estando fuertemente protegida.

j) Debido a los precios de insumos y factores de producción, las empresas de norteamericanos establecidas en Canadá transfirieron su producción a favor de la casa matriz.

k) Hubo perjuicio para los prestadores de servicios canadienses dado que los norteamericanos son más competitivos y se encuentran en plena etapa expansiva.

l) Cuando un país grande negocia con un país pequeño, el segundo puede ver limitada su posibilidad de promover el bienestar de su pueblo.

Otras contraindicaciones para Canadá, del tratado son:

m) Pérdida de soberanía por parte de Canadá para diseñar e implementar sus propias políticas de desarrollo nacional y regional.

n) El único sector que realmente se beneficia del TLC es el de recursos naturales. Los sectores agrícolas, manufacturas y servicios salen perdiendo.

o) Estados Unidos no eliminó obstáculos técnicos a la importación de productos de Canadá.

p) EE.UU. cuenta con una legislación sobre comercio exterior (Omnibus Trade Act) que convierte en letra muerta muchas de las disposiciones del tratado.

q) EE.UU. tiene derecho a ser compensado cuando considere que ha sido afectado por algún monopolio canadiense.

r) De hecho, el tratado orillará a Canadá a abandonar la estrategia para desarrollar su comercio multilateral.

Por otro lado, quienes apoyan al tratado explican que no es posible sustraerse a la etapa de globalización económica que está ocurriendo en el mundo.

Para este sector, el TLC produjo las siguientes ventajas:

a) Constitución de un tribunal imparcial para la resolución de disputas comerciales en sustitución de las decisiones unilaterales de Estados Unidos.

b) La cláusula de salvaguardia garantiza a los canadienses la resolución de contingencias.

c) Existe la posibilidad, para ambas partes, de dar por terminado el acuerdo en cualquier momento.

d) El TLC no implica necesariamente que EE.UU. impondrá sus ideas, ya que probablemente en diez o veinte años, el TLC se haya visto superado por las nuevas realidades del comercio internacional.

e) La soberanía no está en riesgo considerando la nueva concepción que se debe dar a dicho término. En todo caso lo importante es que las partes acuerden la solución de los problemas.

f) El GATT para los canadienses debe continuar siendo la parte fundamental en las relaciones comerciales internacionales, pero es más fácil negociar con un solo país que con 80.

g) El TLC terminó con las políticas inadecuadas sobre energéticos adoptadas por Canadá entre 1973 y 1983 que contribuyeron a la recesión.

h) Diversos sectores sí han aumentado su participación en el mercado norteamericano.

i) En general, el TLC ha beneficiado a los productores agrícolas canadienses por haberles facilitado el ingreso al mercado norteamericano. La reglamentación sanitaria no ha sido obstáculo para este ramo.

j) Se vaticina que la mayoría de los canadienses podrían ganar con productos más baratos en el futuro.

k) La industria canadiense se volverá más eficiente y competitiva.

Otros "pros" son:

l) Acceso al mercado de los EE.UU.

m) Mayor inversión local y extranjera.

y n) Contribuir a suavizar los ciclos perniciosos de la economía.

La estadística oficial. (46) A continuación, presentaremos algunos datos econométricos útiles para analizar el impacto del TLC en la economía canadiense.

- El PIB de Canadá se desaceleró considerablemente en 1989. Creció 2.9%, mientras que en 1987 había ascendido al 4.5% en 1988 al 5%.

- Se redujo el crecimiento del empleo de la mano de obra que ascendió a 2% en 1989 y había sido de 2.9 y 3.2% en 1987 y 1988 respectivamente.

- Se registró en Canadá una cierta presión inflacionaria con un incremento en 1989 de .9% respecto de 1988 del índice de precios al consumidor.

- Las exportaciones de mercancías y servicios de Canadá en 1989 resultaron inferiores a sus importaciones ese mismo años, por lo que su balanza comercial resultó con un déficit del 2.4 billones de dólares canadienses.

---

(46) Información tomada de Economic and Trade Analysis Division (CPE) External Affairs and International Trade Canada citada por Caballero Urdiales, Emilio, Ibid, pp. 55-56.

- En 1987 hubo un incremento de 15.4% de inmigrantes del año anterior, en contraste con el 0.4% de 1987 y 1988.

Algunos autores opinan que los resultados de la firma de un tratado de libre comercio requiere de tiempo para que los efectos positivos se hagan sentir y se concreten en una economía como la canadiense.

A partir de los datos analizados se dilucida una constante: "...la economía canadiense esta sujeta a ciertas fuerzas profundas que conducen al país hacia la continentalización e integración con los Estados Unidos".<sup>147</sup>

Las evidentes tendencias e inclinaciones que se observan en el flujo de los intercambios confirman la importancia que señalamos en un principio que guarda el mercado estadounidense para la economía de Canadá. El tratado de libre comercio que hemos analizado acentúa la continentalización de la economía nacional, y la integración gradual a la economía norteamericana. El concepto de integración económica nos remite nuevamente a la idea del ajuste de dos o más economías hasta conseguir un solo conglomerado económico.<sup>148</sup> Como proceso la integración económica surge del impulso de las economías a abrirse al exterior, al igual que la división del trabajo subsecuente. En la teoría económica neoclásica el proceso de integración esta, ligado al movimiento general de liberación de comercios y a las ventajas que cada uno de los actores de dichos procesos puedan obtener.<sup>149</sup>

A pesar de lo manifestado por funcionarios como John Crosbie acerca de la no reneociación de los terminos de

<sup>147</sup> Brunelle, Doréal y Christian Deblock. "Libre Comercio y continentalización: La posición de Canadá." en Integración económica 198, UNAM, Mexico, abril-junio de 1991, p. 152.

<sup>148</sup> Cfr. Gottfried Haberler, "Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspectives", American Economic Review, Vol. LIV, Washington, marzo de 1964, pp. 1-22.

<sup>149</sup> Cfr. Balassa, Bela. The theory of Economic Integration, Richard D. Irvin, Washington, Homewood, p. 14

éste tratado en el TTLC con México, tal parece que los canadienses sí buscarán un cambio en los términos de su acuerdo con Estados Unidos. La presión será sobre todo en el acceso a servicios financieros, rubro que fue negociado desfavorablemente por el país del Maple en 1989, como ya lo hicimos notar. (50)

Concluimos éste capítulo transcribiendo una parte del discurso del Primer Ministro canadiense Brian Mulroney anunciando la firma del Tratado de Libre Comercio entre su país y los Estados Unidos; en contraste con los factores que el poco espacio nos ha permitido deducir de las consecuencias de dicho tratado.

Este es un buen negocio, un buen negocio para Canadá y un negocio que es bueno para todo canadiense. Es también un negocio justo, que significa beneficios y progreso a nuestro socio, los Estados Unidos de América. Cuando ambos países prosperemos, nuestras democracias serán fortalecidas y seremos guías para nuestros socios comerciales de todo el mundo. Pienso que esta iniciativa muestra un liderazgo a nuestros socios comerciales acerca de lo que se puede lograr cuando se determina acabar con el proteccionismo, avanzar hacia un comercio libre y generar nueva prosperidad para nuestros pueblos. (51)

---

(50) Cfr. López Espinoza, Socorro, "Más que lograr apertura se unirá el destino de los vecinos distantes", en El Financiero, México, martes 8 de octubre de 1991, p. 16.

(51) 1986-87 Canadian Parliament Debate, H.C. 33d Parl. 2d Sess. 9633, citada por Raby, Jean, op. cit. p. 394.

## CONCLUSIONES DEL II CAPITULO

PRIMEÑA.- Los tratados internacionales de liberalización comercial, entre dos países o más países, conllevan implícito algún grado de integración entre los actores de dichos acuerdos.

SEGUNDA.- El esfuerzo más importante de liberalización del comercio en el mundo actualmente es el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). sin embargo, este acuerdo se encuentra en crisis debido a los intereses proteccionistas de los países más poderosos.

TERCERA.- La Comunidad Europea es fruto de un esfuerzo conjunto de más de 40 años. Dicha comunidad es muestra de como la integración económica puede desembocar en una integración cualitativa y cuantitativamente más profunda.

CUARTA.- La regionalización de la economía ha orillado a los Estados Unidos a asociarse comercialmente con sus vecinos. La primera muestra fue, en 1989, el acuerdo bilateral de libre comercio entre dicha nación y el Canadá. Este acuerdo ha servido como precedente para el eventual TILL, que será a su vez otro escalón para incorporar el proyecto de integración hemisférica conocido como "Iniciativa de las Américas", del actual Presidente norteamericano.

III. TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO  
ENTRE CANADA, ESTADOS UNIDOS Y MEXICO

Sumario. A. Aspectos Económicos. 1. Asimetría y negociación; B. Aspectos Políticos. 1. La voluntad aperturista; C. Aspectos Jurídicos. 1. Naturaleza Jurídica del TTLC; 2. Integración del TTLC a la legislación mexicana; 3. Inserción de los tratados comerciales en el derecho interno norteamericano; 4. Otros aspectos jurídicos del TTLC.

En los últimos meses se han debatido en múltiples instancias y foros una amplia gama de aspectos relativos al eventual TTLC. En este capítulo estudiaremos algunos de esos aspectos. Antes de hacerlo, conviene aclarar tres puntos.

Primero. El cúmulo de información generada a propósito del TTLC es sofocante. Cada día aparecen cientos de notas, artículos, revistas, publicaciones, editoriales, reportes y eventos sobre el particular. No obstante, todo es insuficiente. Pretender adquirir una visión completa y clara del TTLC a partir de los que se pueda recopilar actualmente es una tarea que se antoja imposible. En todo caso se necesitaría contar con un buen equipo de trabajo dedicado exclusivamente a recopilar, procesar y clasificar la información. Nosotros no contamos con una estructura tal. Además, la negociación no ha entrado siquiera en su fase crítica. Todavía la especulación es muy grande.

Segundo. Al aceptar que la especulación es cierta, por lo menos en lo general (sabemos que algunos puntos del tratado ya están resueltos de antemano), no podemos radicalizar nuestra posición respecto del evento por el momento. Solo nos limitaremos a señalar los aspectos delicados para México que se presentan en el proceso y las áreas en que nuestro país puede resultar beneficiado. El TTLC es un suceso histórico que en todo caso solamente podrá ser juzgado por futuras generaciones. Del presente depende que ese juicio sea favorable.

Tercero. El enfoque en que pretendamos analizar un instrumento como el TTLC solamente se completa al estudiar



las causas, las condiciones y las formas en que los actores lo implementarán. Es por eso que cualquier aspecto de él, por más parcial o técnico que sea, enriquece y aporta luz para conocer la calidad de la integración.

Una vez desahogados los anteriores puntos nos ubicaremos en los aspectos económicos del TTLC. El proceso que estudiamos ha evolucionado rápidamente. Es menester acatar dicha velocidad, pero también debemos afirmarnos en el terreno que la propició. Veremos sucintamente los aspectos que anteceden a las negociaciones del TTLC.

#### A. Aspectos Económicos.

##### 1. Asimetría y negociación

a) Situación económica de México. Después de la década perdida para Latinoamérica, México empezó a cambiar de estrategia a principio de los ochentas. Se observa la bancarrota del país y múltiples condiciones golpean a la economía de casi todos los mexicanos. El camino optado para resolver esta situación, fue la apertura económica. Entonces México se adhiere al GATT bajo el mando del Lic. Miguel de la Madrid, en 1986. De un modelo económico Keynesiano se inicia un viraje hacia un neoliberalismo.

Anteriormente, la industria nacional era como un árbol hiperprotegido en un invernadero. No se conocía el verdadero significado de la palabra competencia. La substitución de importaciones y el proteccionismo eran los pilares de la política económica nacional.

El ánimo de proteger a la industria doméstica de las ventajas tecnológica y financiera que guardaban respecto de las empresas foráneas, impidió que se trabajara eficientemente: Antes de aprovechar la oportunidad que la protección brindaba para replegarse y prepararse, las empresas, voluntaria o involuntariamente adoptaron vicios y apatía. El mercado nacional estaba seguro para ellas y además era generoso. Indiscriminadamente, mientras la

calidad de los productos mexicanos descendía, su precio aumentaba, sin que los productores perdieran nada.

La crisis padecida en 1982 fue la señal para cambiar el rumbo. La inflación y la baja productividad tenían que ser combatidas. La apertura comercial fue el arma seleccionada para esta tarea. Pocos años después, nos adherimos al GATT.

Por supuesto que hubieron reclamos y protestas pero la decisión se ejecutó: el invernadero empezaba a desmantelarse.

Ya en el GATT, se empezaron a abatir los permisos previos de importación. Los aranceles se emparejaron a los del Acuerdo General. El mercado interno empezaba a contar con más alternativas para satisfacer sus necesidades de consumo. Por cierto que no solo llegaron productos de buena calidad. La chatarra importada (sobre todo de oriente) inundó el mercado.

A la par de esta adhesión, se firmó un acuerdo con el FMI. La nueva ruta ya estaba marcada.

El licenciado Carlos Salinas de Gortari, quien fuera secretario de programación y presupuesto en el sexenio que retomó la liberalización, al ser electo presidente de la República en 1989, decidió imprimir más velocidad a la apertura comercial, convirtiéndola en el aspecto más importante de su gobierno hasta el momento.

Las nuevas medidas no se hicieron esperar. Se flexibilizó la legislación de inversión extranjera para hacerla más atractiva en el país. El inmenso aparato burocrático de empresas paraestatales se empezó a desmantelar, por la vía de la desincorporación. Era hora de soltar los lastres. Se negoció la reducción de los sofocantes pagos del servicio de la deuda externa. Se realizaron tres concertaciones para controlar, por lo menos en el papel, a la inflación. Así empezó el regreso de capitales y el ingreso de divisas de inversión. Este último han alcanzado en el presente año, niveles record.

El contexto mundial ha afectado a México y la conciencia globalizadora que sugiere la formación de bloques comerciales ya se asimiló y empieza a acatarse. Nuestro país negocia actualmente diversos acuerdos con la Comunidad Europea, la llamada Cuenca del Pacífico y algunos países latinoamericanos. Por entendido se da, que el acuerdo que tiene mayor relevancia para nuestro país es el TTLC con los Estados Unidos, principal socio económico del país y con Canadá.

Cabe recordar que México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, según la siguiente tabla:

1989 MMD <sup>(1)</sup>			
	EXPORT.	IMPORT.	SALDO
Japón	44.6	93.6	-49.0
Canadá	78.6	88.2	- 9.6
<u>México</u>	<u>25.0</u>	<u>27.2</u>	<u>- 2.2</u>
Ccrea	13.5	19.7	- 6.2
Taiwan	11.3	24.3	-13.0
Singapur	7.3	8.9	- 1.6
Hong Kong	6.3	9.7	- 3.4

Los convenios comerciales que recientemente se han pactado entre México y los Estados Unidos son:

- Entendimiento bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios.
- Acuerdo Marco (1987-1989).
- Entendimiento para la promoción de la inversión (1989).
- Convenio sobre productos textiles y del vestido (1975), y sobre productos siderúrgicos (1984).

<sup>(1)</sup> Fuente: Witker, Jorge, y Gerardo Jaramillo, El régimen del comercio exterior de México, México, UNAM-IIJ, 1991, p.436.

b) Situación económica de los Estados Unidos. La importancia de las relaciones entre México y los Estados Unidos no es reciente. Por lo menos, desde el siglo pasado, las transacciones comerciales entre estos países han jugado un papel preponderante. Hace aproximadamente un siglo el 69% de las exportaciones nacionales tenían como destino el mercado del vecino del norte. México importaba el 56% de sus compras foráneas de la Unión Americana. <sup>(2)</sup>

Si la economía de nuestro país no es buena, la de los EE.UU. no está exenta de dificultades. El déficit presupuestal para 1991 fue estimado en 318 mil millones de dólares. Otros claros síntomas de los padecimientos son: una franca recesión; un déficit comercial de más de 100 mil millones de dólares, 50% de su demanda de bienes de consumo la satisface con importaciones; un gasto de 20 mil millones de dólares de la guerra contra Irak; importantes devaluaciones del dólar ante monedas extranjeras como consecuencia de las bajas tasas de interés de bancos norteamericanos que a su vez significan un desesperado recurso para promover la inversión en territorio estadounidense; el sistema financiero se encuentra en una grave crisis pues las ganancias netas de los bancos han bajado de 15% a 2.5% entre 1988 y 1990; la promesa del presidente Bush de no subir impuestos fue quebrantada, desalentando el consumo privado; el desempleo presenta tasas de 6.5% con perspectivas de incrementarse a 10% a fines de 1991; y finalmente como dato definitivo sobre la recesión, el Producto Nacional Bruto para 1990 creció 0.9% respecto a 1989, la menor tasa registrada desde 1982. El sector servicios cayó en 7.8%. Asimismo, el sector industrial se encuentra del mínimo nivel desde 1982. <sup>(3)</sup>

<sup>(2)</sup> Cfr. Blanco, Herminio. Ponencia presentada en el Foro Nacional de consulta organizado por el Senado de la República. LIV Legislatura. Tomo II, p. 335.

<sup>(3)</sup> Cfr. Cano Hernández, Gustavo. México y los Estados Unidos: Los tiempos del ALC en El Financiero, México, 14 de febrero, 1991, p. 41.

Además, se ha deteriorado la capacidad de Estados Unidos para competir en sectores que antes dominaba (autos, acero). Ese país también está cediendo terreno a otros competidores en áreas en las que el cambio tecnológico es más acelerado como en semiconductores, en la electrónica de consumo y producción de máquinas herramienta de control numérico. <sup>14</sup>

En el plano productivo, Estados Unidos ha desarrollado un programa de reconversión industrial. Dicho programa por un lado, ha tendido a la automatización de muchos procesos productivos y por otro, ha recurrido a la descentralización de segmentos productivos que utilizan intensivamente mano de obra, mandándolos a países con salarios muy bajos, como es el caso de México y la industria maquiladora.

Esa es una de las razones por las que las grandes empresas norteamericanas tienen en sus agendas la promoción y el apoyo al TLC.

Sobre la relación de Estados Unidos con otros países Elaine Levine acota:

Los cinco socios comerciales más importantes de Estados Unidos son Canadá, Japón, México, Alemania y el Reino Unido. Su balanza con cuatro de ellos en 1989 fue negativa, y va desde los 49.7 mil millones de dólares en el caso de Japón a los 2.4 mil millones con México. <sup>15</sup>

Esta situación a orillado a los Estados Unidos a probar nuevas fórmulas. Se ha reflejado en la política norteamericana la tendencia a la regionalización de la economía. Dicho país ha promovido el libre comercio (aunque sea a la vez una de las economías más protegidas del mundo). En este entorno aparece la necesidad del TLC.

<sup>14</sup> Cfr. Alvarez Béjar, Alejandro. "El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en Momento económico, México, Instituto de Investigaciones Económicas, No. 53, Enero-Febrero 1991.

<sup>15</sup> Levine, Elaine. "El tratado de libre comercio México-Estados Unidos, en la problemática económica y social estadounidense", en La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, México, SXXI-III, 1990, p.27.

La perspectiva de los Estados Unidos ante el tratado está dividida. Hay sectores que esperan obtener beneficios con la apertura del mercado mexicano. Por otro lado, también hay sectores de la población estadounidense, sobre todo trabajadores, que se oponen radicalmente al evento. Los granjeros por su parte tienen sus reservas. También hay sectores que están muy interesados en poder invertir en México.

Pero no obstante la importancia que guarde México para los EE.UU., ellos son aún más importantes para nuestro país. Entonces, la Unión Americana es quien detenta el mayor poder de negociación en las relaciones mexico-norteamericanas.

En esas circunstancias, México se enfrenta a graves riesgos y un reto: "el de no perder lo que gane.. y a la vez lograr que esta relación no sirva para aumentar las diferencias ya demasiado grandes entre ricos y pobres..."<sup>(\*)</sup>

c) Situación económica de Canadá. No existe un relación proporcionada de la magnitud del comercio de los canadienses con México y con los EE.UU. El alcance del intercambio comercial de Canadá con México, representa un total de 2.3 miles de millones de dólares (la exportación canadiense totaliza de esa cantidad 1.7 miles de millones de dólares). Por otro lado el comercio que se ejerce entre Canadá y los Estados Unidos tiene una magnitud aproximada de 185 miles de millones de dólares canadienses.

Sin embargo, el principal socio comercial de Canadá en el contexto latinoamericano es México. El comercio bilateral de estos países ha aumentado un 17% por año desde 1987. Las exportaciones de México hacia dicho país se han diversificado en los últimos años: A principios de los ochentas el suministro de petróleo mexicano a Canadá representaba el 80% del comercio nacional. En la actualidad, la mayoría de las exportaciones son de productos

<sup>(\*)</sup> Levine, Elaine. Ibid. p. 43.

manufacturados, principalmente bienes de transporte, maquinaria y otros productos de consumo.

Las importaciones provenientes del Canadá se componen principalmente de productos agrícolas y maquinaria de transporte. El área turística también constituye un fuerte nexo comercial entre estos países.

En lo que respecta a inversión: el flujo de inversión directa de México en Canadá es prácticamente nulo. En tanto, la inversión canadiense en nuestro país se calcula aproximadamente a los 371 millones de dólares americanos. Importantes sectores de Canadá ve con buenos ojos la liberalización mexicana. Por supuesto, también se han suscitado opiniones en contra.

A continuación se muestran algunos datos que demuestran la gran asimetría económica que reina en Norteamérica y que será un obstáculo para la homogenización del comercio en la zona: (\*)

#### Tamaño de la Economía

(PIB total en miles de millones de dólares)

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

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

#### Nivel de vida

(Producto por habitante, en dólares)

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

(\*) Fuente: FMI e INFOSEL, citados por Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo, Opux. cit. pp. 163-164. Las cifras corresponden a 1989.

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

#### Exportaciones

(Miles de millones de dólares)

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

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

#### Inflación

(Tasa anual %)

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

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

#### Déficit Público

(Importancia según relación al PIB)

México.....	5.3%
Estados Unidos.....	2.7%
Canadá.....	2.8%

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

#### Población

(Millones de habitantes)

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

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

#### d) Negociaciones, la representación.

Por parte de México, la representación y negociación del TLC corresponde al poder ejecutivo, puesto que éste poder tiene el monopolio respecto a la negociación de tratados. El titular del ejecutivo encargó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dicha negociación. El



titular de la dependencia, Dr. Jaime Serra Puche, organizó un selecto grupo de aproximadamente 100 negociadores y analistas para encarar la responsabilidad de este evento.

Así, se creó la oficina de negociación del Tratado de Libre Comercio. Fue designado como jefe de dicha instancia el Dr. Herminio Blanco. Dentro del grupo de apoyo se encuentran personajes como Jaime Zabudovsky, Israel Gutiérrez, Guillermo Aguilar Alvarez y otros (dentro del selecto grupo sólo hay un abogado).

Otras dependencias que deben auxilio a la SECOFI son; la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y otras. Dichas secretarías no tienen injerencia alguna en la negociación.

Ahora bien, la facultad legislativa que debe aprobar el TTLC la ostenta el Senado de la República. Dicha facultad está prevista en el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:  
I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convecciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Además, el Senado ha organizado foros de consulta sobre las actividades comerciales de México con el exterior. A pesar de las interesantes opiniones que sobre el TTLC se han vertido es claro que "realmente no se considera que tengan influencia alguna en las negociaciones" (1). Es claro que el monopolio decisivo en este caso lo conserva totalmente el poder Ejecutivo.

(1) Avila de la T., Ricardo. "El Tratado de libre comercio México - EE.UU. - Canadá", en Derecho económico México, UNAM, No. 4 Junio 1991, p. 69.

En todo caso la recomendación central del primer foro está contenida en las conclusiones de la 28 a la 36 del documento que recogió lo expresado en el foro: "El Senado de la República recomienda negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica". (9)

El sector privado se organizó forzado por las circunstancias y creó un organismo denominado la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), esta agrupa a las siguientes organizaciones: CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, AMS, CMHN, CNA, AMCB, CANACO, CANACINTRA, CEMAI, ANIERM, CONACEX, CAM COM MEX-EE.UU., CAO MEX CCI y el CCE. (10)

El representante de la COECE es el empresario Juan Gallardo Thurlow. La representatividad de dicha coordinadora es muy amplia, pues abarca varios sectores productivos y comerciales mexicanos.

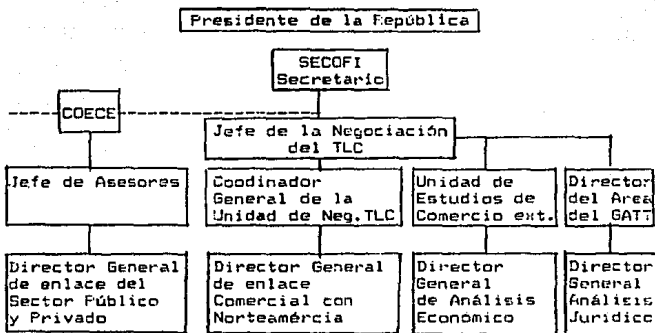
Los sectores laboral y campesino también tienen representación en la negociación. Aunque sus tendencias han sido heterogéneas, como veremos más adelante.

A continuación presentamos la estructura de la parte negociadora mexicana:

(9) Conclusión del foro del Senado citada por Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor, opus. cit. p. 169. Posteriormente se realizaron actividades de postforo como una declaración conjunta de los presidentes Salinas y Bush en donde:

- a) Los mandatarios comparten el compromiso de forjar una asociación (partnership) que impulse el desarrollo económico y las oportunidades de abrir mercados.
- b) Los presidentes reafirman su compromiso con el GATT y se pronuncian por un buen final de la Ronda Uruguay del Acuerdo General. Los autores opinan que el pronunciamiento a propósito del éxito del GATT, constituye una condición por parte de Bush de la negociación del TLC al cumplimiento de sus objetivos en dicha ronda.

(10) El Economista, 19 de septiembre de 1990, p. 21.



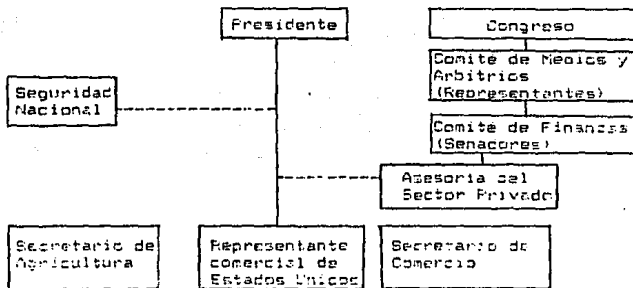
Por su parte, el esquema negociador estadounidense está encabezado por la negociadora en jefe, Carla Hills, que la representante comercial de los Estados Unidos. Abogada, egresada de Harvard y con amplia experiencia en negociaciones a nivel internacional. Antes de su presente responsabilidad, ocupaba un puesto en el Consejo de la empresa petrolera Chevron. La Sra. Hills ha participado en la negociación del GATT, el TLC Canadá-EE.UU. y otros acuerdos y entendimientos con Japón, la CCE, Mexico y los principales socios comerciales de su país.

Otros miembros del equipo negociador norteamericano son Ann H. Hughes, secretaria adjunta del Departamento de Comercio, Whitire Hudson, asesora de política intergubernamental de EE.UU. para el tratado y Julius Katz, representante adjunto de la Casa Blanca para asuntos de comercio internacional.

Ellos se sustentan en el apoyo de un equipo muy grande de abogados, economistas, actuarios y especialistas, además de un reconocido de lobbyists o cabilderos" (profesionales

en influir en la legislatura norteamericana de acuerdo a los intereses del mejor postor).

El organigrama de la estructura negociadora norteamericana es el siguiente:



Las negociaciones sobre el TTLC entran en la etapa final, sin que eso implique su pronta habilitación. Antes de que el Congreso de los Estados Unidos aprobo el procedimiento de Fast Track (tránsito rápido) para que el presidente Bush negocie tanto la Ronda Uruguay como el instrumento que comentamos.

En la primera ronda de negociaciones, inaugurada el 12 de junio de 1991, en Toronto Canadá con una primera reunión ministerial, se fijaron los seis puntos esenciales del eventual TTLC. Los puntos de negociación son:

1. Acceso a los mercados;
  - Aranceles y barreras no arancelarias.
  - Reglas de origen.
  - Compras de gobierno (procuración).
  - Agricultura.
  - Automóviles.

- Otros sectores industriales.
2. Reglas de comercio;
    - Salvaguardas, subsidios y leyes contra prácticas desleales de comercio.
    - Estándares.
  3. Solución de controversias comerciales;
  4. Inversiones
    - Principios y restricciones.
    - Programa mexicano de maquiladoras.
  5. Servicios, y
    - Principios generales para su negociación.
    - Servicios financieros.
    - Seguros.
    - Transporte terrestre.
    - Telecomunicaciones.
    - Otros.
  6. Propiedad Intelectual.
    - Un sólo grupo de trabajo.

A partir de la reunión de Toronto se incorpora el sector privado estadounidense como observador y colaborador cercano en las negociaciones. Dicho sector actúa en conjunción con el Congreso norteamericano, cuyos intereses primordiales son las áreas de agricultura, acero, textiles y servicios, especialmente los servicios financieros.

Un aspecto digno de resaltar del TTLC es la inclusión de la llamada "agenda social". Con esta innovación se resuleven, dentro de un acuerdo que era básicamente comercial, aspectos como la protección a la ecología, las normas de seguridad y salud en el trabajo. Estos asuntos, si bien no son de naturaleza comercial, si están estrechamente

relacionados con aspectos productivos, además de tener un peso político considerable. La discusión de estos asuntos como la ecología, la salud y la seguridad industrial, encajan dentro de la cuestión de los reglamentos técnicos que deben conservar un carácter obligatorio para los tres países. <sup>111</sup>

Hasta el momento de la redacción de esta parte del trabajo no se había concertado el plazo para la firma del tratado. Acerca del tema, se ha acusado el interés norteamericano para firmar el TTLC antes de la campaña presidencial de noviembre de 1992. Incluso el ex-secretario Kissinger en una conferencia dictada en la Ciudad de México el miércoles 16 de octubre, se manifestó en ese sentido, aconsejando rapidez al procedimiento.

La tercera ronda de negociaciones se inició con la reunión ministerial realizada en la ciudad de Zacatecas a finales de octubre de 1991. En dicha reunión se precisaron los puntos de negociación más delicados como son las reglas de origen, (cuyo porcentaje aún no se determina), la resolución de controversias. Los negociadores dijeron que estaban listos para bosquejar la redacción del tratado.

Uno de los sectores más debatidos fue el automotriz. También ha sido objeto de amplia discusión las medidas que reprimen la competencia desleal como el dumping y las cuotas compensatorias.

Paralelamente se anunció que México y Canadá firmarán un acuerdo bilateral en materia fiscal para evitar la doble tributación. Asimismo se entablaron conversaciones con vistas a lograr un "acuerdo para la protección de las inversiones extranjeras" <sup>112</sup>

Una vez concluido el cuerpo del tratado, el Congreso norteamericano revisará si el contenido es acorde con la

<sup>111</sup> Cfr. Wither, Jorge. Ponencia presentada en el claustro académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas el 23 de octubre de 1991.

<sup>112</sup> La Jornada, México, jueves 31 de octubre de 1991, p. 37

legislación interna y de ser necesario, se adecuarán las leyes nacionales.

Lo propio deberán hacer Canadá y México. Curiosamente, México ya se ha adelantado en ese proceso. La legislación mexicana cedió aún antes de las negociaciones. Un claro ejemplo de esta situación es la nueva Ley de Protección y Fomento a la Propiedad Industrial. (27 de junio de 1991). Esta ley se allana a las peticiones que fuera de negociación formal las empresas de la Unión Americana habían exigido del aparato legal mexicano como condición para seguir invirtiendo en nuestro país. (13)

El presidente norteamericano deberá notificar si intención de firmar el acuerdo noventa días calendario antes de hacerlo. En ese momento se aplica el Fast track (Vía rápida):

"El Congreso acepta o no el TTLC en su conjunto. Se requiere el voto mayoritario y no puede enmendarse el texto." (14)

Una vez votado el documento por la legislación de los tres países y de ser ratificado en su caso, entra en vigor en los términos y a partir de la fecha que se haya estipulado.

Se ha especulado que la firma del TTLC ocurrirá entre febrero y abril de 1992.

## B. Aspectos Políticos.

### 1. La voluntad aperturista

El conjunto de cambios que ha operado en la faz del planeta en materia de política económica, concretado en la dualidad

(13) Cfr. García Moreno, Víctor Carlos. Derecho internacional privado, Ponencia presentada en el Seminario "Las tendencias actuales del derecho mexicano", IIJ-UNAM, Septiembre de 1991.

(14) Banamex, "Acuerdo de Libre Comercio", en Examen de la situación económica de México, México, julio, 1991, No. 788, p. 300.

apertura-protección; en la formación de bloques comerciales y el pertrechamiento mercantil, ha sido impulsado, no solo en los escritorios de economistas o empresarios, sino también y quizá mayormente, por el discurso político de los gobernantes y representantes nacionales.

Además de organismos e instituciones multinacionales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo que han pugnado por la liberalización del comercio en los más amplios niveles <sup>(15)</sup>, el interés "liberalizador" se genera y avanza gracias a un impulso primordialmente político.

Dicho impulso llega a ser una apuesta arriesgada en varios casos. El TTLC es un ejemplo de tal interés político para los tres países participantes.

Sin temor al error, afirmamos que el TTLC ha sido, hasta lo que va de la actual administración, el acto prioritario del Gobierno Salinista. <sup>(16)</sup>

El interés personal del Presidente Salinas al respecto, ha quedado manifiesto en varias oportunidades. Uno de los rubros en que más se ha enfocado el interés hacia la fase final de integración económica norteamericana (el TTLC) es la consecución de más flujos de inversión extranjera, sobre todo estadounidense.

Incluso, los partidos mexicanos de oposición (FAN, PRD y PPS), han declarado que el proceso de integración manifiesto en la política de "puertas abiertas" es irreversible:

(A estas alturas de las negociaciones)... México ya apostó todo (al TTLC) y no puede retroceder, porque, aún en el hipotético caso de que el TLC no

<sup>(15)</sup> Cfr. Yannopoulos, George N., "World Shipping: Between liberalism and protectionism", North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, North Carolina, University of N.C. Núm 1, winter 1989, pp. 45-45.

<sup>(16)</sup> Cfr. Aguilar Zinser, Adolfo, "El TLC, el asunto más importante para el Gobierno Mexicano", en El Financiero, México, lunes 25 de marzo de 1991, p. 14.



se firmara (Sic), la apertura comercial mexicana está en el límite de las puertas abiertas. <sup>(17)</sup>

Dentro del ámbito nacional se ha generado un debate más bien desordenado sobre la conveniencia y los términos importantes del TTLC. A veces da la impresión de que la negociación tomó por sorpresa a los sectores empresariales, sindicales, académicos y a la sociedad civil.

Pronunciarse a propósito del tratado es ya tener una tribuna asegurada. Un ejemplo de pronunciación con cierto "contenido" fue un estudio realizado por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Dicho organismo señaló que aunque la Ley Federal del Trabajo no debe negociarse en el seno del TTLC, esta debe ser revisada para lograr mayor competitividad en el país. <sup>(18)</sup>

Por su parte, los sindicatos mexicanos no muestran un concierto respecto de su posición ante el TTLC. Se ha señalado que existen dos polos opuestos cuyas posturas parecen derivarse más de actos de fe, corporativismo o demagogia, que de análisis serios sobre las ventajas o desventajas que el TTCL traerá consigo al sector obrero. Dichos polos son, por un lado, la CTM, con su clásica postura que apoya incondicionalmente a la voz presidencial, sin permitirse un poco de crítica. En el otro extremo están las agrupaciones obreras que por sistema y conveniencia política atacan y rechazan cualquier propuesta oficial, suponiendo pérdidas y perjuicios que no atinan en señalar.

Hay, sin embargo, sindicatos, como el de telefonistas y otros, que sí mantienen una posición más propositiva y reflexiva respecto del TTLC. <sup>(19)</sup>

<sup>(17)</sup> Sánchez, Jesús. "México ya apostó todo al TLC", en El Financiero, México, jueves 11 de abril de 1991, p. 17.

<sup>(18)</sup> Cfr. Rodríguez, Ignacio. "Necesario, revisar la ley laboral", en El Financiero, México, lunes 25 de marzo de 1991, p. 12.

<sup>(19)</sup> Ver, Vázquez Flora, Horacio. "El TLC y las estrategias sindicales en La Jornada Semanal, México, jueves 25 de septiembre de 1991, p. 3. y "Con el ALC más beneficios que perjuicios a los trabajadores". El Financiero, México, 11 de

Uno de los aspectos más delicados de la postura política mexicana ante el TLC ha sido la inclusión o no del Petróleo en las negociaciones. Sobre el tema se ha suscitado una confusión en la opinión pública, alentada indirectamente por funcionarios norteamericanos. La intención liberalizadora en este rubro se enfrenta con uno de los puntos neurálgicos del nacionalismo moderno y la retórica posrevolucionaria. Tal parece que en este caso, se están dando respuestas rotundas, aunque las negociaciones no han concluido y la insistencia de Carla Hills y Charles Pilliod, entre otros, sobre la inclusión del hidrocarburo son extenuantes.

En nuestra opinión, los negociadores deben excluir el petróleo de este fenómeno comercial por razones históricas, económicas y políticas. Si de verdad se respetará, como se ha prometido, la Carta Fundamental, entonces el petróleo, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 no será negociable. Aunque se trabaje en la reclasificación de la petroquímica...

En lo tocante a la sociedad civil es interesante observar, según la encuesta publicada en la revista Este País de abril de 1991, que al preguntar a ciudadanos, si México debería formar una parte de Estados Unidos, si ello significara una mejor calidad de vida, el 59% de los encuestados estuvo de acuerdo, lo que podría sugerir que el nacionalismo mexicano está mermado y que uno de sus corrosivos más importantes ha sido la crisis económica. (20) Sin embargo, también puede leerse como la perspectiva de la

---

febrero de 1991, p. 13. En su oportunidad el líder del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana expresó: "El TLC traerá no sólo riesgos sino oportunidades que el país debe aprovechar. La responsabilidad del movimiento obrero en esta nueva forma de comercialización es estar presentes y activos".

(20) Encuesta "Integración económica y nacionalismo: Canadá, Estados Unidos y México", en Este País, México, No. 1, abril 1991, pp. 3-8. Esta respuesta podría entenderse por las "heridas" en la historia de México, que en la misma revista explica Carlos Fuentes.

sociedad civil mexicana de subirse al carro del "progreso" de una vez y para siempre. Esa respuesta contundente, es una especie de aval a una mayor integración con Estados Unidos.

También se debe tener en cuenta, que ante una mayor apertura económica, los ojos del mundo estarán más puestos en los procesos democráticos de nuestro país, por lo que es preciso acompañar una mayor libertad económica con la democratización de la vida política nacional.

Por otro lado, el interés del Gobierno canadiense por integrarse y participar en las negociaciones de este tratado se confirman al escuchar las declaraciones del Primer Ministro Mulroney y el representante Crosbie.

Sin embargo tal parece que la historia a orillado a ese país a observar el comportamiento que tiene:

El principal problema de la política internacional de Canadá -escribe J. A. Finlayson- no radica en su fragilidad o en una forma cualquiera de subdesarrollo, sino fundamentalmente en el limitado campo de opciones que le impone su dependencia con respecto a la economía mundial en general y su interdependencia eminentemente asimétrica con respecto a Estados Unidos en particular. (21)

No obstante las reticencias internas y el relativo perjuicio que ha sufrido Canadá a raíz del TLC con EE.UU., da la impresión de que el gobierno actual está dispuesto a continuar con este proceso que algunos ya califican como de "continentalización de la economía". La apuesta de Canadá también está resultando muy cara, pero es evidente el ánimo de seguir jugando.

La importancia que guarda el TLC para el pueblo norteamericano es tal que, como sabemos, se está cifrando en

(21) Finlayson, Jock A., "La politique économique internationale du Canada: contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes" citado por Dorval Brunelle y Christian Deblock en "Libre Comercio y continentalización: La posición de Canadá", opus cit. p.135

él, una elección presidencial. A pesar de la importante oposición que ha demostrado tener la formalización de la integración con México, evidenciada por actos de sindicatos y uniones de trabajadores como la AFL-CIO, parece que el censo de la Union Americana es inclina hacia el beneplácito por el viento. Un signo evidente de tal inclinación, fue la aprobación del Fast-Track por parte del Senado norteamericano.

Otro interés del país de las barras y las estrellas para alentar la firma del instrumento es la importancia que los especialistas dan al hecho de la recuperación económica mexicana. Así ellos se manifiestan por tener un vecino sureño si no tan próspero como su país, si por lo menos aliviado del problema económico. Este interés no es por supuesto altruista a la economía norteamericana le conviene el bienestar de la economía mexicana. (22)

Otro asunto de naturaleza política que subyace al TLC es la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush. Dicho programa contiene propuestas para tres áreas: el comercio internacional, las inversiones extranjeras y la deuda externa.

En términos generales, la Iniciativa busca respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y una más alta ponderación de las señales del mercado. (23)

Es claro que los EE.UU. tienen un marcado interés por consolidar los objetivos de la Iniciativa, ya que de ser así, se vislumbraría un posible nuevo auge de la hegemonía política y económica de dicha nación, a nivel mundial.

Bush ha declarado al respecto:

(22) Cfr. Baer, Delal. "¿Qué hacer con el TLC?" en Notas 167, México, noviembre de 1991, pp.35-40.

(23) CEPAL, "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", incluido en la obra de Jorge Witker y Gerardo Jaramillo, Opus cit. p.384

"Cada día que pasa nos movemos mucho más cerca para realizar el sueño del libre comercio, desde el Círculo Polar Ártico hasta el Estrecho de Magallanes" (24)

Es dentro de este contexto, que México aparece como un país líder de América Latina en el trato con los EE.UU.

Este liderazgo quiere ser aprovechado por Bush para consolidar sus objetivos hemisféricos. La competencia que representan Alemania con la CE y Japón con la Cuenca del Pacífico, son amenazas serias para el proyecto de control estadounidense.

Podemos afirmar que el TTLC ya es una cuestión de Seguridad Nacional para la Unión Americana. Y eso no es cualquier cosa:

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

Ya no olvidaremos a América del Sur, este mercado será único: 360 millones de personas que producen 6 billones de dólares sobrepasará al Mercado Común Europeo. No nos detendremos allí. (25)

Desafortunadamente para el señor Bush, el 23 de octubre de 1991 se anunció la firma de un tratado que establece una zona de libre comercio entre la Comunidad Económica Europea y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). El número de personas que componen ese conjunto es de 390 millones de seres humanos...

### C. Aspectos Jurídicos

#### 1. Naturaleza Jurídica

Es muy importante para nosotros reflexionar sobre los aspectos jurídicos del TTLC, puesto que nuestra pretensión

(24) "Elogia Bush la reforma económica que impulsa Salinas", en La Jornada, México, Martes 10. de octubre de 1991, p. 5.

(25) Presidente George Bush, 23 de mayo de 1991, citado por J. Witker y G. Jaramillo, opus cit. p. 161.

con este trabajo es precisamente calificar como licenciado en derecho.

La multiplicidad de ámbitos en que subsiste un fenómeno como el que estudiamos, lo convierte en algo complejo, cuyo manejo debe ser cuidadoso.

Como ya es bien sabido, el TTLC se inscribe dentro del GATT, que permite acuerdos regionales económicos de integración que eliminen tarifas y otras regulaciones restrictivas de comercio entre sus países miembros.

Después de haber dejado salvo una vez más el tópico del GATT y el TTLC, abordaremos el tema jurídico.

Para tener un punto de partida escuchemos el concepto que de tratado internacional formula César Sepúlveda:

Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de la comunidad internacional. Pueden definirse (...) como los acuerdos entre dos o más estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos. (24)

Más adelante discutiremos la cuestión terminológica que cuestiona si el TTLC es en realidad un acuerdo o un tratado.

Los acuerdos internacionales se sostienen, por el grado de aceptación que le dan los propios estados participantes y en ocasiones, por la capacidad de las partes poderosas de obligar a las otras a cumplir sus compromisos bajo la amenaza de represalias. El TTLC no es la excepción, y se circunscribirá tanto en el ámbito del derecho internacional, como en el derecho interno de los estados participantes.

La importancia del TTLC estriba en que es la formalización y reconocimiento del intenso proceso de integración de las economías norteamericanas..

Este acuerdo se dirigirá a los actos realizados por los comerciantes y las autoridades comerciales de los estados participantes.

(24) Sepúlveda, César, Derecho Internacional, México, Ed. Porrúa, XV edición, 1988, p. 120.

Además vendría a regularizar una situación de hecho, que desde algunas décadas viene sucediendo, al respecto debemos indicar que en contraste, los acuerdos latinoamericanos de integración económica no han sido exitosos, puesto que es más sencillo regularizar una situación de flujo ya existente que crear artificiosamente, a través de un instrumento, un flujo comercial. (27)

## 2. Integración del TTLC a la legislación mexicana.

Para empezar el análisis del TTLC a la luz del sistema legal mexicano es indispensable referirnos a los preceptos constitucionales que dan sustento jurídico a todos los convenios o tratados internacionales que celebre el gobierno de nuestro país.

El artículo 133 de nuestra Carta Fundamental tiene el siguiente texto:

ARTICULO 133.- Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones de los Estados.

A su vez, el Artículo 89, en su fracción X, al definir las facultades y obligaciones del Presidente de la república, le otorga el monopolio para la conducción de las negociaciones internacionales, fijándole como única limitante, el respeto a la Constitución Federal y el sometimiento para su ratificación al Congreso de la Unión.

Asimismo, el Artículo 76, fracción I del mismo cuerpo constitucional y que ya citamos a la letra, establece la facultad exclusiva del Senado de la República, dentro del

(27) Cfr. Wither V., Jorge A. Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México, México, IJ-UNAM, 1988. pp. 10-12.

procedimiento a que se sujetan las negociaciones internacionales, de aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, velando que no se vulnere ninguna disposición del Pacto Federal. La aprobación por parte del Senado tiene por efecto, una vez que es promulgado el tratado internacional, elevar a la categoría de ley nacional de la más alta jerarquía, dicho tratado.

No obstante, no debemos olvidarnos de lo dispuesto por el Artículo 72, inciso F de nuestra Carta Fundamental que dice:

Artículo 72.- .....  
 f) En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o Decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De la redacción del artículo anterior se desprende que cuando el Presidente está facultado constitucionalmente para celebrar todo tipo de tratados internacionales, no puede extenderse dicha facultad hasta el extremo de considerar que el Presidente está facultado para contraer compromisos internacionales que resulten contrarias o contradigan a las leyes ordinarias nacionales ya que, siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión elaborar y expedir dichas leyes, sólo a este cuerpo legislativo le corresponde modificarlas o derogarlas y no al titular del Poder Ejecutivo.

Este es quizá el punto más trascendente en el proceso constitucional de aprobación del TLC en virtud de la magnitud de situaciones jurídicas y económicas que se verán afectadas con su firma.

Resulta incorrecto que algunos juristas sostengan que los compromisos internacionales asumidos por el presidente, una vez que han sido aprobados por el Senado de la República, tiene efectos derogatorios sobre las leyes ordinarias que se les opongan puesto que sería aceptar que el titular del ejecutivo se convierte en una especie de legislador irregular cuya actuación sería contraria al



principio de división de poderes estipulado por el artículo 49 de la CPEUM. El único caso en que el Presidente puede actuar como legislador lo prevé el artículo 131; tratándose de modificaciones arancelarias para regular el comercio exterior de México o la economía del país. (20)

En el caso del TTLC, no negamos que el Presidente si tenga facultad para asumir compromisos sobre modificación arancelaria 'sin la necesidad de recurrir al proceso legislativo ordinario.

En el caso, estaríamos frente al ejercicio de facultades extraordinarias para legislar, otorgadas al titular del Ejecutivo por el Artículo 49 de la Constitución Política. (21)

Resumiendo, podemos afirmar que la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones internacionales que concluyan con la incorporación de México al TTLC es exclusiva del Presidente de la República. Una vez logrado lo anterior, el titular del ejecutivo debe someter el TTLC a la aprobación del Senado de la República y, una vez obtenida dicha aprobación deberá promulgar el decreto por el que se declare obligatorio su cumplimiento en todo el territorio nacional, sin perjuicio al proceso de reforma de las leyes que se vean afectadas por este. Es decir, el TTLC deberá ser congruente con la legislación nacional ya que de aceptar obligaciones internacionales que pudieran resultar contrarias a la legislación ordinaria, ocurriría la violación de lo dispuesto por el artículo 72, inciso f),

(20) Cfr. Patiño Manfer, Ruperto. Aspectos legales del Acuerdo de Libre Comercio. Ponencia presentada en el Coloquio sobre la materia realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, feb. 1991, pág. 5 Se recomienda también del mismo autor el trabajo "La facultad constitucional de establecer aranceles al comercio exterior" en Alvear Acevedo Carlos y Alberto Ortega Venzor, op. cit. p. 315.

(21) Cfr. Patiño Manfer, Ruperto, Idem. Asimismo remitimos al estudio del Artículo 49 y 131 realizados por Jesús Orozco Henríquez y José Othón Ramírez Gutiérrez en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, IJ-UNAM, 1985, pp. 119-129 y 326-330.

asi como del mismo articulo 133 de nuestra Carta Fundamental, como ya se comentó.

Se puede advertir, al revisar los sectores y rubros negociados, que los compromisos que habrá de adquirir nuestro país con motivo del TTLC, requieren conforme a derecho, de la participación de la Cámara de Diputados en todo el proceso negociador y no solo de la aprobación del Senado de la República que se manifiesta en un acto de aprobación posterior.

Lo anterior deriva de que las materias a tratar cuentan en Mexico con un marco jurídico que regula su funcionamiento y tratamiento por parte de las autoridades administrativas.

El marco jurídico fue diseñado, elaborado y promulgado por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades exclusivas que le otorga el Artículo 73 del Pacto Federal y únicamente es el Congreso de la Unión el que está facultado para modificar o derogar dicho marco jurídico.

En este orden de ideas, se concluye que el titular del Ejecutivo carece de facultades para asumir compromisos internacionales como los que indudablemente contiene el TTLC.

A partir de la fecha en que entre en vigor el decreto de promulgación correspondiente, el TTLC adquirirá rango de ley domestica de la más alta jerarquía y su cumplimiento obligará tanto a autoridades locales, como federales; legislativas, ejecutivas y judiciales, además a la sociedad en general.

En este punto encontramos una diferencia respecto del TTLC dentro del ámbito jurídico norteamericano. Tanto para Estados Unidos como para Canadá, aunque técnicamente el proceso constitucional a que están sujetas las negociaciones internacionales celebradas por sus respectivos gobiernos en cuanto a este tipo de Acuerdos, es similar a la de nuestro país, existen diferencias al respecto.

En primer lugar, tanto en los EE.UU. como en Canadá, las constituciones obligan a su Congreso y parlamento a intervenir de manera especial en todo proceso negociador.

### 3. Inserción de los tratados comerciales en el derecho interno norteamericano.

Los tratados y los acuerdos internacionales de los que EE.UU. ha sido parte siempre han encontrado obstáculos para incorporarse a la legislación interna del país.

Sabemos que ese tipo de dificultades no son privativas del sistema legislativo estadounidense, pero existen factores esenciales en ese sistema, que lo distinguen de otros sistemas como el mexicano o el canadiense. Algunos de esos factores son:

1) La rama legislativa, reconocida en el artículo 10. de la Constitución norteamericana. Esta tiene una gran fuerza dentro del gobierno federal y de los gobiernos estatales. El mismo ordenamiento, en sus artículos 10. y 80. establece en favor del congreso, la facultad de regular el comercio que se realiza con el extranjero.

En los EE.UU. rige el sistema de separación de poderes, a diferencia de países como México y Canadá rige la división de poderes.

Dentro del sistema de separación de poderes, es muy importante el hecho de que, aun cuando es el ejecutivo el encargado de establecer la negociación al exterior, su actuación es limitada por el poder legislativo.

En el devenir diplomático de la nación del norte, sobran casos en que no obstante existir el compromiso realizado por el ejecutivo en tratados y acuerdos internacionales, estos son rechazados por el congreso. Ya hablamos de la Conferencia Internacional de Comercio con la Carta de la Habana.

Es decir, el Congreso delega la facultad de negociación al presidente, pero hace uso irrestricto de su facultad de veto a las iniciativas realizadas por el ejecutivo referentes al comercio internacional.

2) Otro factor por el cual se dificulta el proceso de asimilación de los compromisos internacionales adoptados por EE.UU. dentro de su ordenamiento positivo, se deriva de que el mismo sistema de separación de poderes, trae consigo una amplia garantía de los derechos individuales, lo que se desemboca en un proceso democrático de arduas discusiones antes de optar por una definición. Además el sistema norteamericano ha establecido posibilidades para que cualquier particular tenga poder en la toma de decisiones trascendentales.

Los anteriores factores nos dan ya una idea clara de los obstáculos que enfrentan cualquier tipo de acuerdo o compromiso internacional al tratar de incorporarse al derecho positivo de los EE.UU. Existe un tercer factor:

3) Este factor consiste en la gran confusión existente en el sistema jurídico estadounidense referente al procedimiento que se debe cumplir para que entre en vigor (legítimamente) a los compromisos internacionales que se deriven de las negociaciones en materia de comercio exterior asumidos por el ejecutivo. Al respecto, el artículo 2o. de la Constitución señala que un tratado internacional se negociará y se ratificará por el jefe del ejecutivo, pero será promulgado por el Senado, para lo cual se necesita el voto favorable de dos tercios de los senadores que integran dicha cámara, en muchos casos dicha mayoría es muy difícil de obtener en la práctica. Además para el caso de que dicho tratado sea "ejecutivo" (es decir, aquellos tratados en que se establecen alternativas, en lugar de normas definitivas, y que se traducen en normas perfectamente defendibles en un litigio), será necesario que el Congreso legisle para poder incorporar dichas normas al derecho positivo de los EE.UU.

En la práctica, los Estados Unidos utilizan solo en casos excepcionales a los "tratados" para formalizar sus relaciones comerciales, por lo que las mismas son formalizadas mediante ACUERDOS EJECUTIVOS. Dichos acuerdos pueden tener dos posibles fuentes de competencia, ya sea que el Congreso delegue autoridad al presidente, o bien que el presidente actúe de conformidad a las facultades constitucionales en materia de comercio exterior.

Ambas se encuentran muy relacionadas, por lo que en la práctica es difícil distinguir en base a cuál está actuando.

4) Otro factor que es una barrera a la integración de los compromisos de carácter internacional adoptados por EE.UU. dentro del sistema jurídico norteamericano, es el hecho de que, aún y acuanado se logra poner en vigencia un tratado o acuerdo internacional, quedan dudas sobre su categoría con respecto a la jerarquía de normas estadounidenses. Esta situación contrasta notablemente con el caso de la incorporación de los tratado en nuestro país, donde como ya sabemos, adquieren categoría de ley suprema. El artículo VI, cláusula 2, de la Constitución de la Unión Americana dice:

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la constitucion o en las leyes de cualquier estado.

Del análisis de los puntos acotado, concluimos que los Estados Unidos tienen un sistema fragmentado y poco accesible a la reglamentación de relaciones comerciales con el exterior.

#### 4. Otros aspectos jurídicos del TLC

En este apartado mencionaremos algunos aspectos de índole jurídica sobre el TLC. Estos tópicos se han tomado de opiniones de especialistas, empresarios y políticos que han se han referido a la cuestión legal del instrumento que comentamos.

Dentro de los obstáculos al comercio considerados como barreras no arancelarias, se encuentran precisamente ordenamientos de índole jurídica y administrativa que condicionan el comercio internacional de los tres países. En ese sentido encontramos a las normas técnicas obligatorias. Estas normas se refieren a varios aspectos como los procesos de producción de un bien, el envasado, el etiquetado, la nomenclatura, etc. Existen también reglamentos técnicos obligatorios de índole ecológica, de salubridad y seguridad industrial. En este tipo de reglamentos se presentan graves problemas de armonización. (30)

Otro problema digno de atención, es el de las salvaguardas, definidas como el derecho para suspender la aplicación del acuerdo con el objetivo de detener la invasión de productos importados cuando un sector doméstico se vea amenazado por dicha apertura.

En otro tenor, una de las tendencias más recurridas es aquella que sostiene que el marco legal mexicano deberá cambiar antes de la firma del tratado. Como ya lo mencionamos, esto no es novedad puesto que hemos sido testigos de que algunos ordenamientos estratégicos ya han sido modificados, aún antes de la negociación. Al respecto el líder de los industriales mexicanos, Roberto Sánchez de la Vara, indicó: "Las leyes laborales, agrarias, energéticas y de inversión extranjera del país, entre otras, tendrán que ser modificadas antes de que se firme el TLC". (31) El

(30) Cfr. Witker, Jorge. Ponencia en el claustro académico del 23 de octubre de 1991 sobre Los aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

(31) La Jornada, México, Jueves 14 de febrero de 1991, p. 30.

presidente de Canacintra sostuvo que México deberá tener una legislación "muy similar" a las de las naciones con las que va a competir. Las actuales leyes mexicanas "van en contra" de la productividad y la competitividad en la economía internacional.

En el mismo sentido, se pronunciaron los comerciantes del país agrupados en la CANACD, así como la COPARMEY. El presidente de esta última señaló que no se debe perder de vista que la integración con las economías estadounidense y canadiense no solo implica cuestiones de orden económico, sino también cultural, social y político. El mismo dirigente puso énfasis en la modernización de las estructuras legales que rigen las relaciones obrero-patronales. (32)

Como se apuntó anteriormente, el aspecto ecológico también preocupa. Para controlar las repercusiones ambientales que seguramente acompañarán al incremento de actividad industrial originado por el TLC, catedráticos de universidades de ambos lados de la frontera propusieron algunas líneas de acción, como negociaciones institucionales para el manejo de recursos transnacionales, fortalecimiento de la coordinación intergubernamental, necesidad de investigación, diferencias en normas y estándares ambientales y protección ambiental de las empresas que operan en México. (33)

Sobre la inversión extranjera, representantes de una de las empresas transnacionales ubicadas en México más importantes, la IBM, señalaron que es necesario "flexibilizar aún más el marco legal sobre inversión extranjera en México" (34)

(32) Cfr. Muñoz Ríos, Patricia. "México deberá equiparar sus leyes con las de EU y Canadá, en La Jornada, México, jueves 22 de agosto de 1991, p. 43

(33) Cfr. Borjas, Sonia. "Ante el TLC, urge una nueva normatividad ecológica" en El Financiero, México, Lunes 19 de agosto de 1991, p. 12.

(34) Cfr. Iñárriga, María Elena. "TLC, el mejor medio..." en El Financiero, México, lunes 26 de agosto de 1991. p. 8A.

Otro de los puntos más preocupantes es la situación agrícola. La competitividad del campo mexicano se ve en entredicho de poder satisfacer las necesidades nacionales ante el libre comercio. En este aspecto, la ley ya empezó a cambiar. Con fecha 7 de noviembre de 1991, el titular del Ejecutivo turnó a discusión al Congreso de la Unión una iniciativa de ley en la que se reforma sustancialmente el artículo 27 constitucional. El sentido de la reforma es congruente con el modelo neoliberal y se trata de dar certidumbre al campesino en la tenencia de la tierra, así como en sus actividades productivas, para hacer frente tanto a la situación actual del país, como a una eventual integración económica norteamericana.

Dentro del amplio tema de las prácticas desleales de comercio, se ha considerado que éstas únicamente son el dumping y las subvenciones, sin embargo existen otras prácticas que igualmente obstaculizan la sana competencia y tienen un sesgo proteccionista. Entre otras se presentan las siguientes: El abuso de reglas de comercio domésticas, aplicación discrecional de las leyes por las agencias especializadas. Esto significa que una institución que nació precisamente para combatir las prácticas desleales, genere a su vez una nueva práctica desleal; la infraestructura administrativa de Canadá y EE.UU. México no tienen un organismo especializado para atender esta clase de asuntos; otro problema que se inserta dentro de la propiedad industrial, es el de las marcas paralelas con registro válido y que son idénticas, este fenómeno puede provocar una distorsión de mercado; una práctica más es el abuso de importación de productos por prácticas restrictivas de comercio. En este sentido se señala que las grandes empresas, actuando como entes extranacionales y con poder transfronterizo, tomarán decisiones comerciales muy



importantes, restringiendo la competencia y perjudicando sobre todo al comercio de países en desarrollo. (33)

Las reglas de origen constituyen otro punto que debe ser resuelto con claridad. Sabemos que dichas reglas son el porcentaje del valor de un producto que debe ser añadido dentro de la zona para que dicho producto goce de los beneficios del acuerdo. El problema se presenta cuando países ajenos aprovechan la oportunidad que brinda la zona e introduce productos para ser exportados a los países miembros del acuerdo. El Dr. Witker aconseja dos caminos para solventar el tema, que es uno de los atractivos de formar una zona de libre comercio. El conflicto se presenta por los beneficios arancelarios establecidos por EE.UU. a través del Sistema Generalizado de Preferencias hacia 120 países. México, por su parte, otorga preferencias a más de diez países latinoamericanos a través de ALADI.

Por un lado, Witker señala que el obstáculo se podría salvar mediante el cobro de impuestos de compensación a la introducción de productos preferidos por un país de la ZLC que provenga de un país tercero, para poder ser comercializado dentro de la zona.

Otra forma de abordar este espinudo asunto es la de sectorizar productos en función de la naturaleza peculiar de su composición o función productiva. es decir, renunciar a criterios generales para enfrentar las desviaciones o distorsiones comerciales, previendo aquellos cuellos de botella susceptibles de dañar a los fabricantes nacionales eficientes. (34)

Por último mencionaremos que una gama muy amplia de personajes públicos (funcionarios, académicos, intelectuales, juristas, etc.) se oponen rotundamente a que se generen cambios a nivel constitucional a propósito del instrumento.

(33) Cfr. Hernández, Susana, Ponencia "Las prácticas desleales de comercio en el TTLC", en el claustro académico del IIJ, UNAM, del 23 de octubre de 1991,

(34) Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo, opus cit. p. 171.

### CONCLUSIONES DEL TERCER CAPITULO

Primera.- A pesar de la asimetría económica, social y jurídica de los tres países participantes en el TTLC, la integración se presenta como una oportunidad de crecimiento de la zona. No obstante, los representantes de nuestro país deben de mantener una postura de negociación lo más rígida posible, puesto que experiencias pasadas muestran a los Estados Unidos como un país poco digno de confianza en este tipo de acuerdos comerciales.

Segunda.- El esquema neoliberal a que se apuesta en el presente régimen se ha insertado dentro del sistema mundial de competencia y formación de bloques comerciales. En dicho sistema, la integración regional se presenta cada vez revestida de mecanismos más novedosos y ágiles que, sin contravenir al desgastado sistema multilateral de comercio, otorgan beneficios a los actores de dichos procesos.

Tercera.- De acuerdo a la Constitución mexicana, la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones internacionales que eventualmente concluyan con la incorporación de México al TTLC es exclusiva del Presidente de la República.

Cuarta.- Una vez concluidas las negociaciones internacionales, el titular del Ejecutivo debe someter el tratado correspondiente a la aprobación del Senado de la República y una vez obtenida esta, deberá promulgar el decreto por el que se declare obligatorio su cumplimiento en todo el territorio nacional.

Quinta.- Corresponde al Presidente de la República vigilar y asegurarse de que el contenido del acuerdo sea congruente y respetuoso de la legislación nacional ordinaria, ya que, de aceptarse obligaciones internacionales que resulten contradictorias a la legislación ordinaria, la consecuencia jurídica sería la violación de lo dispuesto por el Art. 72, inciso f) de la propia Constitución.

Sexta.- A partir de la fecha en que entre en vigor el decreto de promulgación correspondiente, el TTLC tendrá el

carácter de ley nacional de la más alta jerarquía y su observancia y cumplimiento obligará tanto a las autoridades locales, federales, como a las ejecutivas, legislativas y judiciales, como a la sociedad civil en su conjunto.

Séptima.- Los Estados Unidos tienen un sistema fragmentado y poco accesible a la reglamentación de relaciones comerciales con el exterior. El hecho de que el Congreso tenga la facultad constitucional de regular el comercio con las naciones extranjeras, es la pauta para que dichas facultades sean delegadas en la figura del ejecutivo, ante la incapacidad del congreso para negociar compromisos de carácter internacional.

Octava.- Las diferencias que se presentan en el sistema de habilitación y la importancia dentro del esquema jurídico interno del TTLC en los tres países ponen en desventaja a nuestro país y será deber de los representantes velar por la seguridad jurídica de los productores nacionales al enfrentarse con sus competidores y las autoridades allende el Rio Bravo.

Novena.- Indudablemente, el rumbo señalado por el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos señala el camino de las negociaciones del TTLC, donde se retomarán algunos puntos que afectan a los tres países, propiciando incluso la renegociación de algunos términos del primero.

carácter de ley nacional de la más alta jerarquía y su observancia y cumplimiento obligará tanto a las autoridades locales, federales, como a las ejecutivas, legislativas y judiciales, como a la sociedad civil en su conjunto.

Septima.- Los Estados Unidos tienen un sistema fragmentado y poco accesible a la reglamentación de relaciones comerciales con el exterior. El hecho de que el Congreso tenga la facultad constitucional de regular el comercio con las naciones extranjeras, es la pauta para que dichas facultades sean delegadas en la figura del ejecutivo, ante la incapacidad del congreso para negociar compromisos de carácter internacional.

Octava.- Las diferencias que se presentan en el sistema de habilitación y la importancia dentro del esquema jurídico interno del TTLC en los tres países ponen en desventaja a nuestro país y será deber de los representantes velar por la seguridad jurídica de los productores nacionales al enfrentarse con sus competidores y las autoridades allende el Río Bravo.

Novena.- Indudablemente, el rumbo señalado por el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos señala el camino de las negociaciones del TTLC, donde se retomarán algunos puntos que afectan a los tres países, propiciando incluso la renegociación de algunos términos del primero.

#### IV. LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TILC.

Sumario A. Importancia de los mecanismos de la integración. E. Evolución del Derecho Internacional y el Arbitraje. C. La resolución de controversias en el GATT. 1. Procedimiento de Consultas. 2. Procedimiento de conciliación o solución de diferencias. D. El modo norteamericano de solución de conflictos comerciales. 1. Procedimientos Generales. a) Arbitraje obligatorio b) Páneles de Expertos. 2. Páneles binacionales para la resolución de controversias en casos de dumping y subvenciones. 3. La experiencia entre México y los Estados Unidos. a) Avance de las negociaciones.

##### A. Importancia de los mecanismos en la integración.

De la multiplicidad de aspectos que se presentan dentro del TILC, uno de los que otorga al instrumento un indiscutible carácter integracionista es el de la resolución de controversias. Uno de los aspectos que califican a los procesos de esta naturaleza según Díaz Müller, es la habilitación de instancias de control y administración del nuevo actor.

Este renglón, el de la solución de diferencias, se evidencia como fundamental por ejemplo en el caso de la Comunidad Europea. Sabemos que en dicha Comunidad, se ha trascendido la barrera de la jurisdicción nacional. Y esa tendencia se encuentra en aumento. Por esta y otras razones, los teóricos hablan de una nueva conceptualización de la soberanía.

En el caso de las relaciones mexicano-norteamericanas, el tema se antoja casi inabordable. Además de la tradicional animadversión entre los pueblos mexicano y norteamericano, las ideas preconcebidas sobre la forma en que los mexicanos o los estadounidenses se comportan en los negocios etcétera,

se tiende una barrera muy grande para el entendimiento juridico-comercial en el caso de la generacion de litigios: la diferencia de los sistemas juridicos.

Sabemos además que el idioma oficial de los negocios es el inglés; que la moneda de transacción es el dolar y que el gobierno norteamericano no tiene ningún escrúpulo en favorecer a sus empresarios en cualquier disputa que se presente.

He aqui todas las razones que nos brillan a buscar un sistema de mecanismo de solución de disputas que sea nada menos que agil, transparente e imparcial.

Si bien este tema se considera sólo uno de los seis grandes puntos de negociación del TTLC, lo es también el hecho de que la calidad de la integración que resulte, sera reflejada en la calidad y eficiencia de los mecanismos de disolución de disputas.

Hemos decidido tratar en un capitulo aparte este rubro, cada su trascendencia juridica como la importancia que el mismo repercute en este fenómeno de integración economica.

En los siguientes incisos se pretenderá obtener un panorama que, primero, nos indique el camino que los fenomenos comerciales han creado para obtener mecanismos cada vez mas eficientes para lograr la solución de disputas; segundo, nos presente la estructura que dentro del sistema multilateral del GATT se sigue para conseguir el objetivo señalado y tercero, nos haga comprender cómo se resuelven las diferencias en el marco bilateral mas novedoso a la fecha, el multicitado acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos.

## B. Evolución del Derecho Internacional y el Arbitraje.

A lo largo del siglo que expira, se ha desarrollado en una forma inimaginable el campo de aplicación del Derecho Internacional. Las especies del mismo, D.I. Privado y D.I. Público con frecuencia llegan a tocarse e incluso a confundirse. Dentro del ámbito del Derecho de Gentes, nació como resultado de una afanosa búsqueda por la conservación de la paz y la coordinación entre varios países una de las instituciones más importantes: el arbitraje internacional.

Sobre todo, el arbitraje comercial internacional se perfila como el procedimiento más recomendable para la solución de los complejos problemas resultantes del intenso intercambio económico que se vive en el mundo contemporáneo. Especialmente para la solución de litigios entre particulares de naciones diversas.

Este complicado edificio se ha construido con los instrumentos que se han generado en el ámbito internacional y que se enumeran a continuación:

Tratado de Derecho Procesal suscrito en Montevideo el 11 de enero de 1889, a partir del cual, surge el protocolo de Ginebra relativo a las cláusulas de arbitraje, del 24 de septiembre de 1923, la Convención sobre Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, también de Ginebra del 26 de septiembre de 1927; la Convención de Derecho Internacional Privado (conocida como Código Bustamante) del 20 de febrero de 1928, la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras de Nueva York de junio de 1958, la Convención Europea sobre Arbitraje Comercial Internacional firmada en Ginebra el 21 de abril de 1961, la Convención para la Solución por Vía de Arbitraje de litigios civiles resultante de las relaciones

de cooperación económica, científica y técnica firmada en Moscú en 1972, la Convención para el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros estados de Washington de 1965, la Convención sobre arbitraje comercial internacional celebrada en Panamá en enero de 1975, el reglamento de la Corte de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional en vigor a partir de abril de 1975 y el Reglamento de Procedimientos de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial reformado y vigente a partir del 10 de enero de 1978. (1)

El arbitraje moderno se contrapone al modo tradicional de resolución de controversias, insertándose dentro de una disciplina dinámica y cuyo nacimiento anuncian con vehemencia varios juristas: el derecho internacional económico. (2)

Son precisamente los hombre de negocios quienes con sus imperiosos requerimientos de agilidad, justicia, confidencialidad y rapidez, han depositado su confianza en este sistema que trasciende a los tribunales de una nación, para resolver los conflictos que se derivan de sus actividades.

En los fenómenos actuales que tienen a formalizar e institucionalizar la integración económica entre las naciones, se reconocen tales urgencias y se incorporan novedosos sistemas de solución de litigios internacionales, en la esfera de la relaciones estado(s)-estado(s). A continuación revisaremos algunos de esos instrumentos.

(1) Cfr. Witker, Jorge, Humberto Briseño Sierra, et al, El Arbitraje Comercial Internacional, México, 1983, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional y UNAM, Coedit. pp 15-89.

(2) Cfr. Witker, Jorge, Humberto Briseño Sierra, et al idem.



### C. La resolución de controversias en el GATT.

Precisamente una de las funciones más importantes del GATT es la de fungir como instancia de conciliación y solución de diferencias. A mayor abundamiento, podemos afirmar que lo previsto en el Acuerdo General en esta materia es la base del sistema multilateral de resolución de controversias suscitadas del intercambio comercial. Tanto lo es, que incluso el acuerdo norteamericano de libre comercio no impide a las partes recurrir, al seno del GATT.

La reglamentación del Acuerdo General que sirve para la solución de diferendos se encuentra básicamente en los artículos XXII y XXIII de dicho instrumento, además en materia de derechos compensatorios, dentro del sistema multilateral, se encuentra el artículo 18 del Código de Conducta sobre Subvenciones y derechos compensatorios, del cual nuestro país forma parte.<sup>(3)</sup>

También existen disposiciones en el Procedimiento previsto en el Artículo XXIII para la solución de diferencias, entre los países desarrollados y los países en desarrollo, del 5 de abril de 1975; en el Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia del 28 de noviembre de 1979.

En la declaración Ministerial de 1982, las partes CONTRATANTES decidieron:

Cuidar que el GATT siga constituyendo un foro permanente de negociación y consulta en el que pueda asegurarse un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones para todas las partes contratantes y en el que las normas y procedimientos del sistema se apliquen con eficacia y equidad, sobre la base de

<sup>(3)</sup> Cfr. Witker, Jorge, Códigos de Conducta Internacional del GATT Suscritos por México, México, UNAM, 1988, p.207.

interpretaciones concertadas, para el desarrollo económico y beneficio de todos <sup>(4)</sup>

El articulado del Acuerdo General contiene dos procedimientos para la solución de diferencias. El Artículo XXII dispone del mecanismo de consultas que es el más recurrido. El mecanismo de conciliación mediante la intervención de las Partes Contratantes se estipula en el artículo XXIII. El objetivo fundamental de ambos mecanismos es el de preservar el espíritu del Acuerdo General velando por el cumplimiento de los compromisos.

1) Procedimiento de consultas. Se ordena que antes de recurrir al mecanismo de conciliación, se refiera el asunto a consulta. Este método de consultas se dispone en los párrafos 1 y 2 del artículo XXII y en el párrafo primero del artículo XXIII. Es aplicable a negociaciones directas existentes entre las partes involucradas.

Se prevén tres supuestos para recurrir a este mecanismo:

i) Aplicación del Acuerdo General. Una parte contratante deberá aceptar la celebración de consultas con otra parte que previamente le haya formulado representaciones sobre la aplicación de GATT.

ii) Cuestión conflictiva. En caso de no haberse encontrado solución satisfactoria a una cuestión entre dos partes, una de ellas puede solicitar a las Partes Contratantes para que entablen consultas con una o más partes. Esto se dispone en el párrafo 2 del artículo XXII.

iii) Venta anulada o menoscabada; incumplimiento del GATT. Cuando una parte considere que una ventaja obtenida directa o indirectamente del GATT se halle menoscabada o que uno de los objetivos del GATT corra peligro de no cumplirse porque otra parte contratante incumpla con sus obligaciones

<sup>(4)</sup> Citado por Malpica de Lamadrid, Luis, op. cit. p. 74.

del Acuerdo, aplique una medida contraria o no al mismo o que exista otra situación de perjuicio, podrá formular representaciones o proposiciones por escrito a la parte que provoca tal situación.

En caso de que las consultas no surtan los efectos necesarios, las Partes Contratantes pueden solicitar la intervención de los buenos oficios de una institución o persona adecuada para lograr la conciliación.

(ii) bis) Conflicto entre una parte contratante poco desarrollada. Buenos oficios del Director General. El Director General puede emplear sus buenos oficios a solicitud de una parte poco desarrollada para encontrar una solución en que esta parte sea afectada por una parte desarrollada.

En caso de no prosperar los buenos oficios del Director General, el asunto podrá ser sometido a la atención de todas las Partes Contratantes o del Consejo, quienes deberán ser informados de lo actuado por el Director General.

(v) Procedimiento ante las Partes Contratantes o ante el Consejo. Al recibir el reporte de las actuaciones del Director General, todas las Partes Contratantes o el Consejo designarán un panel de expertos para examinar el conflicto y solucionarlo apropiadamente. Los miembros del panel actuarán a título personal.

Sesenta días después de conocer el asunto, el panel enviará sus conclusiones y recomendaciones a las Partes Contratantes o al Consejo.

Si el asunto fuese referido al Consejo, éste se encuentra facultado para hacer sus recomendaciones directamente a las partes interesadas, comunicando su posición a todas las Partes Contratantes.

En el periodo de noventa días después de haberse manifestado la decisión del Consejo o de las Partes Contratantes, la parte a la que se le realizó la recomendación deberá formular un informe sobre las disposiciones adoptadas a cualquiera de las dos instancias mencionadas.

Si la parte contratante receptora de la recomendación no ha cumplido con lo dispuesto y debido a su incumplimiento, continua anulada o reducida una ventaja resultante directa o indirectamente del GATT y las circunstancias agravan la situación, la Partes Contratantes facultarán a la parte o partes afectadas para suspender a la parte responsable e incumplidora, la aplicación de cualquier concesión, beneficio, derecho o cualquier otra obligación derivada del GATT.

En este extremo encontramos la sanción típica del incumplimiento de acuerdo de liberación comercial: el retiro del derecho o la concesión a que la parte responsable estaba facultada, en virtud del incumplimiento.

2) Procedimiento de conciliación o solución de diferencias. (Párrafo 2 del artículo XXIII).

Como lo apunta Luis Malpica, es importante aclarar que este mecanismo del GATT, no fue ideado por las Partes Contratantes como un procedimiento judicial que pudiese generar tensiones en el mecanismo de conciliación del GATT. Por tanto no es ni debe ser considerado como un proceso contencioso. (5)

Este segundo mecanismo permite a las Partes Contratantes su intervención para conocer de un asunto. Y se

(5) Cfr. Malpica De Lamadrid, Luis, Cp. cit. pp. 76 y ss.

plantean dos supuestos para ejercer dicha facultad: el primero es cuando entre las partes contratantes interesadas no prospera ningún tipo de arreglo o bien, el problema es diferente al tipificado en los incisos a) y b) del párrafo I del artículo XXIII. El segundo supuesto es el fracaso de las consultas dispuestas en el párrafo 2 del artículo XXXVII.

i) Consultas de acuerdo a el párrafo 2 del artículo XXXVII. Según dicho párrafo, un asunto será remitido a las Partes Contratantes, cuando una parte contratante desarrollada: a ) no otorga importancia a la reducción y desaparición de los obstáculos al intercambio de aquellos productos de exportación en que estén interesadas las partes contratantes en vías de desarrollo; b) Imponga o aumente aranceles u obstáculos de otra índole a la importación dañe productos de partes contratantes subdesarrolladas; c) Imponga medidas fiscales restrictivas que repercutan negativamente en el consumo de bienes primarios, en bruto o transformados, producidos en territorios de las partes contratantes poco desarrolladas.

A tal efecto, las Partes Contratantes realizarán consultas con la posibilidad de acordar una acción colectiva.

ii) Práctica consuetudinaria de GATT en materia de solución de diferencias. (Párrafo 2, Artículo XXIII).

Investigación. Se obliga a las Partes Contratantes a realizar un investigación sobre los asuntos que les sean remitidos. Pueden a su vez, consultar a las partes contratantes interesadas, u otros organismos internacionales. Asimismo, pueden hacer recomendaciones o resolver acerca del asunto, de acuerdo a lo que proceda.

En este extremo, las Partes Contratantes, pueden autorizar a una o varias partes contratantes la suspensión

de la aprobación de concesiones o el cumplimiento de otras obligaciones, respecto de una o más partes contratantes si la gravedad de las circunstancias lo amerita.

Por su parte, la agraviada podrá, dentro de un plazo de 60 días, a partir de la fecha de aplicación de la suspensión, notificar al Secretario Ejecutivo su propósito de denunciar el Acuerdo General.

El párrafo 2 del artículo XXIII no indica si las diferencias deben ser examinadas por un grupo especial o por un grupo de trabajo. A continuación examinamos las características de cada uno de ellos.

Establecimiento de un grupo especial o de un grupo de trabajo.

Una parte contratante puede solicitar el establecimiento de un grupo de trabajo o de un grupo especial para auxiliar al conjunto de Partes Contratantes. La decisión de dicho establecimiento la toman precisamente las Partes Contratantes.

El trabajo específico del grupo especial es examinar el asunto y hacer las constataciones necesarias para ayudar a las Partes Contratantes a formular recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII.

El grupo constará de tres a cinco miembros y se formará dentro de los 30 días siguientes a la decisión aprobatoria de las Partes Contratantes.

El grupo especial rinde un informe, entre los tres y los nueve meses de haber conocido del asunto. Cuando se obtenga una conclusión, el grupo especial deberá hacer las sugerencias que estime oportunas para resolver el conflicto y ayudar a las Partes Contratantes a formular las recomendaciones correspondientes.

Asimismo el informe debe ser conocido por las partes interesadas para que éstas conozcan y de ser posible, estén de acuerdo con dicho documento.

El grupo de trabajo. Este se establece por el Consejo de Representantes, a petición de una o más partes contratantes.

Su misión es examinar la cuestión a la luz de las disposiciones del GATT y presentar su informe al Consejo.

Los grupos de trabajo fijan sus propios procedimientos.

Por lo general los grupos de trabajo se componen por un número de delegaciones que oscila entre cinco y veinte. Las partes involucradas siempre forman parte del grupo de trabajo, en igualdad de condiciones.

El grupo especial debe redactar un informe en que se manifiesten las opiniones de todos los participantes. Debido a que la finalidad es la realización de un consenso dentro del grupo, en la redacción de dicho informe, se presentan negociaciones y transacciones.

Este documento es aceptado por el Consejo de representantes, además de servir como base para que las Partes Contratantes adopten una decisión definitiva.

Las Partes Contratantes examinarán los informes de los grupos especiales y los de grupos de trabajo, para adoptar en un plazo razonable la decisión correspondiente.

Si se trata de un asunto presentado por una parte contratante en vías de desarrollo, las decisiones se podrán tomar en una reunión convocada con carácter extraordinario.

La parte contratante a la que se le haya dirigido una recomendación, deberá informar, en un plazo razonable, qué medidas adoptó o las razones por las que no aplicó la recomendación o resolución relativa.

En el sistema del GATT, se han resuelto más de 100 asuntos. La mayoría de estos se han ventilado mediante el sistema de consultas bilaterales.

Es menester recordar que México interpuso una reclamación hacia los Estados Unidos en los últimos meses por un indebido embargo impuesto a las exportaciones mexicanas de atún. La recomendación del GATT favorece a nuestro país, sin embargo la restricción unilateral de EE.UU. hacia el atún mexicano no ha sido modificada por las cortes norteamericanas.

Esta actitud es una muestra de la complejidad con que se presenta el ámbito comercial internacional, especialmente el de nuestro país con los Estados Unidos.

#### D. El modo norteamericano de solución de conflictos comerciales.

Como en otros rubros sujetos a la negociación, el TLC también contará con una influencia muy marcada del acuerdo de libre comercio previamente firmado entre Canadá y los Estados Unidos. A la fecha de la redacción del presente capítulo no se había concertado un mecanismo más novedoso que el previamente habilitado entre los dos países de norteamérica, por dicha razón, a continuación nos ocuparemos a revisar dicho sistema, para dar lugar, después, a las recomendaciones pertinentes. Con un afán evaluatorio, nos ocuparemos brevemente de los principales obstáculos y dificultades que se han suscitado a propósito del sistema norteamericano de resolución de litigios comerciales.

Al respecto opina Gerald Helleiner:

Uno de los logros más importantes en el ALC fue el sistema de solución de disputas. Probablemente este se logró en forma más o menos sencilla por su



tradición jurídica y prácticas desleales de comercio similares. Incluir a México en este esquema podría no resultar tan fácil por la disparidad de historia y culturas legales. (4)

Como es bien sabido, el principal objetivo de un mecanismo de resolución de controversias es "garantizar la posibilidad y seguridad de acceso a los mercados de las partes integrantes del ALC que pueden estar amenazadas por las acciones contra prácticas desleales como son las medidas antidumping o los impuestos compensatorios." (5)

Específicamente para los dos casos mencionados, el ALC entre los EE.UU. y Canadá, cuenta con sendos mecanismos de solución. Como el ALC se enmarca dentro de las disposiciones del GATT, se respetan los códigos antidumping e impuestos compensatorios de dicho acuerdo. De igual manera se respeta la legislación de ambos actores.

Una de las bases sobre las que debe descansar el mecanismo de solución de controversias, debe ser la seguridad jurídica cimentada de la firma de un tratado internacional. En este extremo es conveniente recordar el problema sobre la categoría que el TLC pueda adquirir en el derecho interno norteamericano como acuerdo ejecutivo.

Definitivamente, esta diferenciación se contrapone al espíritu del artículo 1 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la cual por cierto, EE.UU. no es Estado contratante.

Como el caso que tratamos, se refiere a conflictos de naturaleza comercial, no abundaremos en todas las fórmulas

(4) Helleiner, Gerald K. "Consideraciones sobre un Área de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos" En Vega Cánovas, Gustavo comp. México ante el Libre Comercio en América del Norte, México, Colegio de México, UNITEC, 1991, p. 267.

(5) Banamex, "ALC: Resolución de controversias", en Examen de la situación económica de México, México, Banamex, Vol. LXVII, Núm. 790, Sept. 1991, p. 425.

indicadas y nos basaremos sobre todo, en el arbitraje y sus variantes.

En el ALC norteamericano, como ya se dijo, se centró el problema de las disputas generales y de controversias surgidas con relación a casos de antidumping y subvenciones.

El sistema de procedimientos generales se regula en el capítulo 18 del acuerdo (Provisiones Institucionales).

Bajo dichos procedimientos generales de resolución de controversias, cada país debe notificar por escrito al otro sobre "cualquier medida propuesta o activa" que pueda afectar la operación del Acuerdo.

El sistema de paneles binacionales para la revisión de determinaciones finales sobre dumping y subvenciones, así como la revisión de las propuestas de enmienda a las legislaciones sobre prácticas de comercio desleal de cualquiera de los dos países involucrados se establece en los artículos 1901, 1903 y 1904, del capítulo 19 del acuerdo norteamericano. (\*)

### 1. Procedimientos Generales

Se prevé que bajo el sistema de Procedimientos Generales para la resolución de controversias, cada país debe notificar por escrito al otro sobre cualquier medida propuesta o actual que pueda afectar la operación del acuerdo. Se exige que cada país responda a la brevedad posible a las preguntas o requerimientos de información solicitada por la contraparte. Ninguna parte puede evitar fácilmente su obligación de discutir las medidas propuestas o actuales que afecten la operación del instrumento.

(\*) Panel es un "grupo de personas a quien se hace preguntas", según el Pequeño Larousse, México, 1986, p. 647.

Sobre el particular, es fácil identificar como el mecanismo señalado tiende a allanar las diferentes medidas que representen un obstáculo para el sano funcionamiento del Acuerdo.

Se señala además que si las partes no consiguen resolver un asunto a través de consultas en treinta días, cualquiera de los dos países debe dirigir el asunto a la "Comisión de Comercio Canadá-Estados Unidos", órgano establecido bajo el marco del acuerdo en el artículo 1802.1. El objetivo de estas disposiciones es promover imparcialidad y equidad en la administración del Acuerdo a través del funcionamiento de paneles para la resolución de los conflictos o controversias.

La Comisión Binacional está compuesta por igual número de representantes de ambas partes. El principal representante de un país debe ser el funcionario responsable del comercio en dicho estado.

#### a) Arbitraje Obligatorio (Binding Arbitration)

Respecto de los asuntos que deben ser sometidos al mecanismo de Arbitraje Obligatorio, la Comisión Binacional puede determinar en que términos deben operar los paneles de arbitraje. Los paneles estarán integrados en cada caso por cinco miembros -por lo menos dos canadienses y dos estadounidenses-, a menos de que la misma Comisión disponga en contrario.

Las decisiones que dicte el panel son obligatorias para ambas partes y no se contemplan acciones retroactivas por parte de la Comisión Binacional respecto de dichas conclusiones. Si alguna parte incumple con lo ordenado en el tiempo necesario, y si ambos países no han concertado

solución sobre la materia litigiosa, respecto a compensaciones o acciones correctivas, el país que se vea afectado por dicho incumplimiento, está facultado para tomar represalias mediante la suspensión de la aplicación de los beneficios que le han sido suprimidos bajo el Acuerdo al país desobediente.

b) Paneles de expertos

En caso de que la Comisión no logre resolver el asunto, ya sea después de 30 días, o no logra referirlo al arbitraje obligatorio, deberá, por petición de parte, establecer un panel de expertos para realizar una investigación exhaustiva del problema. En un plazo de tres meses, el panel constituido deberá presentar a las partes un reporte inicial, cuyo contenido deberá ser el siguiente:

- Sus averiguaciones sobre el asunto.
- Sus determinaciones, ya sea que el asunto en estudio sea inconsistente con el Acuerdo, o merezca la nulificación o la imposición de cualquier tipo de derechos o beneficios bajo el marco del acuerdo mismo.
- Recomendaciones para la solución de la controversia.

Las partes tendrán la oportunidad para presentar sus inconformidades con dicho reporte. El panel puede realizar un análisis más profundo si lo estima conveniente, pero debe presentar un reporte final a partir de los treinta días siguientes a la entrega del primer reporte.

Después de recibir el reporte final, la Comisión Binacional debe acordar la resolución del litigio. La decisión de la Comisión debe ser en el mismo sentido de la

recomendación del p nel. En la medida de lo posible, la resolución debe ir en el sentido de la no-implementación o eliminación de cualquier medida que vaya en contra del espíritu del Acuerdo de Libre Comercio o que nulifique o dañe los privilegios, beneficios o derechos que se han adquirido bajo dicho instrumento.

El procedimiento descrito tiende a la solución del conflicto y puede llegar a prevenir controversias de naturaleza comercial futuras y específicas, al esparcirse y profundizar en otras áreas. En caso de que la Comisión no logre llegar a una solución benéfica para las dos partes en un plazo máximo de treinta días posteriores a la entrega del documento final del p nel de expertos, el país que considere que sus derechos o beneficios adquiridos bajo el marco del ALC serán afectada por la práctica que dió origen a la controversia, puede suspender y dejar sin efecto inmediatamente la aplicación de los beneficios equivalentes que le eran otorgados al otro país.

## 2.- Paneles Binacionales para la resolución de Controversias en casos de dumping y subvenciones.

Los paneles binacionales previstos para la solución de conflictos originados en los casos de dumping y subvenciones funcionan en forma totalmente diferente al mecanismo general que hemos estudiado. Se cuenta a la vez con una lista diversa de panelistas y con otros procedimientos especiales.

Este tipo de controversias se encuentran reguladas bajo el capítulo 19 del ALC.

Cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar su legislación interna que reprima la práctica del dumping y que regule la aplicación de impuestos compensatorios en

contra de productos "dumpados" y de precios subsidiados a los productos provenientes de la contraparte. También se reserva cada parte la prerrogativa de modificar su legislación antidumping y de impuestos compensatorios, con la única obligación de notificar con anticipación a la otra parte acerca de dichos cambios. (\*)

Ambas partes se comprometen a que la aplicación de derechos antidumping, se realice de acuerdo a lo dispuesto en la legislación interna de cada Estado. Se obligan además a notificar por escrito, anticipadamente, a la otra parte, sobre el inicio de una investigación de dumping o impuestos compensatorios en la que se incluyan productos provenientes del territorio del otro país.

Se ratifican además las obligaciones derivadas del GATT y de los Códigos de Conducta Antidumping y de subsidios o Impuestos compensatorios. Hemos mencionado que en el Código de Conducta sobre subvenciones y derechos compensatorios se prevé un mecanismo de solución de controversia, en el artículo 19.

Sobre el mecanismo, se dispone que ambas partes pueden solicitar revisión en dos instancias.

Primero se puede solicitar que el Pánel Binacional integrado por dos panelistas de cada gobierno y un quinto seleccionado de mutuo acuerdo o por insaculación, emita una opinión declaratoria en cuanto a los siguientes asuntos.

- Propuestas de enmienda a las legislaciones antidumping y sobre subvenciones del otro país.
- Propuestas de enmienda al Código Antidumping del GATT.
- Propuestas de enmienda a los objetivos y propósitos del ALC.

(\*) Cfr. Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega, Venzor Op. Cit. p. 270

Segundo. Ambos países pueden pedir al p nel binacional la revisión de cualquier caso de dumping o subvenciones que se ventile ante cualquier autoridad, canadiense o estadounidense.

Al solicitarse la revisión del p nel binacional, se elimina la revisión judicial necesaria en los dos Estados al iniciarse una investigación sobre dumping o subvenciones.

El p nel binacional debe conducirse de acuerdo a la legislación y estándares de la revisión judicial aplicables en el país que realiza la denuncia para determinar si la decisión de las autoridades domesticas, cumplen con las disposiciones de la legislación de la parte involucrada. Es menester subrayar que cada país es calificado en los términos de su propia legislación y no en un conjunto de normas binacionales o supranacionales.

Los plazos para los procedimientos de la presentación de la denuncia y para las audiencias son muy cerrados. El p nel tiene un plazo para presentar su resolución en 300 o 315 días posteriores a la solicitud de revisión.

En circunstancias extraordinarias, si alguna parte considera que la integridad del p nel en el proceso de revisión está amenazada por cualquier motivo (mala administración, serios conflictos de interés de algún panelista, abuso de la jurisdicción del p nel, etc.) se puede solicitar la integración de un comite extraordinario para la revisión de la decisión final del p nel. Dicho Comité debe presentar su resolución en un plazo máximo de 30 días y su decisión tiene caracter obligatorio en ambos países.

El mecanismo de revisión final para la resolución de controversias en casos de dumping y subvenciones será vigente hasta 1994. Haste entónces, las dos partes deberán

cooperar estrechamente para lograr un "sistema sustituto" de las legislaciones antidumping y sobre subvenciones.

Es muy posible que el nuevo sistema sea el que se habilite en el TTLC.

De cualquier manera, el mecanismo de resolución de controversias en lo que se refiere a dumping y subvenciones, representa un mejoramiento substancial sobre los métodos existentes de revisión judicial y serán de gran utilidad para las partes involucradas en casos de dumping y subvenciones.

Las mejoras se registran en los siguientes términos:

**Eficiencia.** El proceso de revisión de los paneles opera de manera mucha más rápida que los procesos previos de revisión judicial de Canadá y Estados Unidos. Al imponerse un límite de tiempo determinado para la resolución final del panel, se eliminan los retrasos que son frecuentes en el sistema de revisión judicial. Esta situación hace mucho más eficiente la gestión de las partes involucradas al darse la posibilidad de calcular los costos y los beneficios de una apelación.

**Uniformidad.** Mediante los paneles binacionales, se incrementará la consistencia en la toma de decisiones, al emanar éstas de paneles multilaterales conformados por expertos en las cuestiones conflictivas. El hecho de que los paneles estén constituidos por varios miembros, hará posible eliminar la interpretación individual de las legislaciones nacionales y evita la adopción de posiciones extremistas. Se requerirán decisiones moderadas para lograr el consenso dentro de cada panel.

**Balance y equidad.** Una mejora impresa a los procesos existentes de revisión judicial, la constituye el hecho de que los procedimientos bajo el ALC aseguran un



reconocimiento y expresión balanceada de las interpretaciones canadienses y estadounidenses acerca de las legislaciones sobre dumping y subvenciones.

Mejoras en el clima de negocios. La naturaleza binacional del sistema de resolución de controversias mejorará la percepción que tienen los empresarios sobre la justicia y la imparcialidad en la aplicación de las leyes domésticas sobre dumping y subvenciones.

Mejoras en el acceso y representatividad. El sistema otorga mayor representatividad a las pequeñas empresas. Cualquier parte privada, dotada del derecho de solicitar una revisión sobre una determinación judicial final en las Cortes domésticas, está facultada para solicitar al gobierno, el inicio de una revisión a través de un panel binacional. Si así se requiere, el gobierno debe solicitar la revisión. De esta manera, las pequeñas empresas que normalmente no se atreverían o podrían enfrentar a las autoridades domésticas, ahora tienen esta opción de presentar su punto de vista ante un panel binacional

Desde la firma del ALC entre Canadá y Estados Unidos, el mecanismo de resolución de controversias se ha usado exhaustivamente. De los 18 casos presentados por los exportadores, 14 han sido iniciados en Canadá. Dos controversias se han referido a los paneles establecidos bajo el capítulo 18 del acuerdo. Y de las controversias referidas al capítulo 19, la gran mayoría han sido quejas canadiense por decisiones tomadas por Estados Unidos.

A continuación se expondrá un caso que ha requerido de concertación extraordinaria, dentro del sistema. (10)

---

(10) Cfr. "ALC: Resolución de controversias" en Examen de la situación económica de México. México, BANAMEX, Núm. 790, septiembre de 1991, pp-425-427

Carne de puerco procesada. En los tres años de vigencia del instrumento, la disputa entre porcicultores es una muestra del mecanismo de solución de controversias. El problema ha sido del tal magnitud que se ha trascendido al nivel político de los dos países.

El problema se inicia en septiembre de 1989, al identificarse, en un estudio de la Comisión Internacional de Comercio de EE.UU. subsidios a los productores de carne de puerco canadiense, en la etapa de procesamiento de los derivados del porcino. Al considerarse que dicho subsidio lesiona los intereses de los Estados Unidos, estos, imponen un impuesto compensatorio de tres centavos por libra a las compras de estos productos canadienses. El Consejo Canadiense de Productores de Carne, invoca el capítulo 19 del ALC y solicita una reunión bilateral para solucionar el problema. Después de un año, se da a conocer la resolución, en contra de la Comisión norteamericana, por falta de pruebas y se le invita a reconsiderar su posición. Dicha comisión reitera su actitud en noviembre de 1990, complicando la situación. Se reorganiza una junta en enero de 1991. En dicha reunión, los canadienses además de exigir solución a sus quejas, reclaman deliberar si la Comisión está en lo correcto al reabrir el caso a pesar de existir un veredicto.

Se empieza a cuestionar en entonces la eficacia del Sistema. Canadá demanda llevar el asunto paralelamente en el GATT. Por segunda ocasión no se encuentran pruebas suficientes acerca de la existencia de subsidios y se dan instrucciones a la Comisión estadounidense para que elimine el impuesto compensatorio. Empero, también pone en entredicho su propia autoridad, al afirmar que bajo el capítulo 19 no puede hacer otra cosa más que apoyar o

rechazar los asuntos y trasladarlos a las autoridades competentes, como sugerencias. El 18 de febrero la Comisión de Comercio Internacional anuncia su acatamiento mediante la anulación del arancel. EE.UU. intenta retirar la disputa del seno del GATT, a lo que Canadá se opone, argumentando la necesidad de continuar en ese foro para sentar precedente.

La controversia sigue. El Consejo Nacional de Porcicultores de Estados Unidos recurre a su facultad de convocar a una comisión bilateral extraordinaria para que estudie el caso. La iniciativa es apoyada por el Congreso. Se alega que la junta ignoró los procedimientos requeridos por su legislación. Las presiones son tales que, por primera ocasión, un órgano del gobierno (la Representación de Comercio de los EE.UU.) se pronuncia por la Comisión. El gobierno de Canadá no encuentra una justificación para hacerlo: el artículo 1904 del ALC estipula que se aplica sólo en grandes disputas, serias violaciones o exceso de jurisdicción. El procedimiento dicta la formación de un comité integrado por tres jueces federales retirados, cada parte escoge un miembro y el tercero lo designan estos dos al azar. El 14 de junio el fallo unánime obliga la devolución de cerca de veinte millones de dólares por impuestos pagados desde septiembre de 1989.

En este caso, el mecanismo es parcialmente efectivo porque a pesar de evitar efectivamente la aplicación injusta del impuesto compensatorio, lo prolongado del procedimiento y el cariz político que éste adquiere lo ponen en entredicho.

Este tipo de problemas necesitan de una solución rápida, pues de no ser así, se estaría obstaculizando uno de los objetivos principales del libre comercio: la seguridad en el acceso al mercado.

Es de esperarse que en las presentes negociaciones del TTLC, estas dificultades puedan resolverse.

### 3. La experiencia entre México y Los Estados Unidos.

La vecindad entre México y los Estados Unidos ha propiciado varios acercamientos en materia jurídico-comercial. En el sexenio pasado, por ejemplo se firmó el Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a un Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión.

Se señaló que dicho entendimiento "es un instrumento general y que refleja los intereses de México y favorece el desarrollo constructivo y positivo de las relaciones con Estados Unidos, mediante la realización de consultas sobre asuntos de comercio e inversión". (11)

Dicho mecanismo de consulta se regula en los siguientes términos:

1. Cualquier parte puede solicitar consultas en cualquier momento a la otra sobre cualquier asunto que interese a las relaciones de comercio e inversión. Se incluyen las oportunidades y los problemas que se susciten a propósito de este rubro. Toda consulta será sin menoscabo de las legislaciones domésticas.

2. Toda solicitud de consulta deberá ser acompañada por una explicación del tema a discutir. Las consultas deben celebrarse en un plazo de 30 días posteriores a la presentación de la solicitud, a menos que el país solicitante acepte que la consulta se celebre en un plazo

---

(11) Malpica de Lamadrid, Luis, op. cit. p. 450.

más amplio. El lugar de celebración de las consultas será inicialmente el país cuya práctica o medida sea el objeto de la discusión.

3. En el caso de que las consultas traten acerca de alguna diferencia relativa a medidas o prácticas comerciales, se tratará de resolver dicha diferencia a nivel de grupo de trabajo. Ambas partes podrán solicitar la revisión del asunto en una instancia superior. Si no se llega a un acuerdo dentro de los 30 primeros días después de la primera reunión, cualquier parte podrá tratar de resolver la cuestión por medio diverso, incluyendo la remisión al mecanismo de resolución de controversias del GATT. Si alguna medida es turnada al GATT, serán entendidas como consultas bajo el Artículo XXIII(f) o cualquier consulta bilateral preliminar requerida como parte de cualquier Código de Conducta del GATT con referencia a los procedimientos de solución de disputas.

4. Si la consulta involucra una medida o práctica sobre inversión, se tratará de resolver el asunto a nivel de grupo de trabajo. Ambas partes pueden solicitar la reconsideración del tema en una instancia superior. En caso de no lograrse un acuerdo dentro de los 30 días siguientes a la primera reunión, cualquier parte podrá utilizar otros medios consistentes con su legislación interna y sus obligaciones internacionales.

5. Se deberán realizar consultas cada año a nivel de Gabinete o Subgabinete para revisar el estado que guardan las relaciones bilaterales en materia de comercio e inversión.

6. Cualquier consulta en los términos de el Entendimiento estará encabezada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del lado mexicano y por la

Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos de parte de los EE.UU. Ambas entidades serán apoyadas por funcionarios de otros organismos y existe la posibilidad de delegar autoridad cuando ellos sea apropiado.

En el transcurso de las negociaciones del TTLC se indicó que la postura mexicana acerca de la resolución de disputas estaría a favor del sistema de consultas gubernamentales. Estimamos que dicho sistema, al comprometer instancias de nivel político puede inclinar levemente la balanza a favor de nuestro país. Esta circunstancia sería recomendable, para intentar equilibrar la ya de por sí inequitativa relación de fuerzas entre México y los Estados Unidos.

Sin embargo es prudente recordar los conceptos de Gerald Helleiner:

Independientemente de los procedimientos acordados, la cuestión es cómo se aplican en la realidad. Siempre habrá una inquietud en cuanto al grado en que un país poderoso lo acate efectivamente ante acontecimientos poco agradables, a no ser que las consecuencias de no hacerlo lo perjudiquen en forma considerable.<sup>(12)</sup>

Antes de concluir este capítulo nos adherimos a algunas recomendaciones enunciadas por José Luis Siqueiros<sup>(13)</sup>:

Subrayamos que la diferencia entre los sistemas jurídicos de nuestro país y sus vecinos del norte, puede ser un obstáculo y que los negociadores deben sortear con

<sup>(12)</sup> Helleiner, Gerald K. Op cit. p. 268.

<sup>(13)</sup> Cfr. Siqueiros, José Luis, "La resolución de controversias en el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá", en Revista de Derecho Privado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año 2, Núm. 6 Sept.-Dic. 1991, pp. 665-666.

energía e imaginación para no invadir el marco de nuestra constitución.

El mecanismo que se concerte con el objetivo de solucionar las controversias del TTLC deberá otorgar el mismo trato a los nacionales y extranjeros, conforme al principio de reciprocidad internacional. Asimismo deberá subsistir la garantía de audiencia y el debido ejercicio de las defensas, además de garantizarse que los organismos jurisdiccionales estén conformados imparcialmente.

Las decisiones que finalmente dicten los órganos constituidos, deberán quedar sujetas al control constitucional a través del juicio de amparo.

Uno de los rasgos de la integración, la supranacionalidad de los órganos creados, entrará en conflicto con la legislación interna, por lo que la seguridad jurídica se debe salvaguardar en el ámbito del TTLC, para que este instrumento no se preste a interpretaciones injustas o parciales.

#### Avance de las negociaciones

Recientemente, durante el programa de televisión Nexos del domingo 13 de febrero, el jefe del equipo negociador en el TTLC por nuestro país, el Dr. Herminio Blanco, adelantó que el sistema de solución de controversias que se habilitará de firmarse el instrumento, será el de paneles de expertos similar al que ya funciona en el caso del ALC norteamericano y que ya hemos descrito. Se incluyó además la posibilidad de invitar expertos extranjeros para los casos en que exista discordia en los dictámenes de los paneles.

## CONCLUSIONES DEL IV CAPITULO

Primera.- Ante los proceso de integración que empiezan a multiplicarse sobre la faz del globo, el mecanismo de solución de disputas establecido en el GATT sigue gozando de confianza y se presenta como un pilar sobre el cual debe construirse un renovado sistema de mecanismos que atiendan a las necesidades regionales y que puedan dar mayor certeza a los participantes de dichos procesos.

Segunda.- Una de las mayores dificultades existentes entre Canadá y Estados Unidos ha sido la legislación sobre practicas desleales de comercio. Las reglamentaciones relativas a casos de dumping y subvenciones han sido un obstaculo en el comercio de norteamérica, incluyendo a México. Los procesos han sido poco transparentes e injustos.

Tercera.- Si bien es perfectible, el mecanismo de resolución de controversias establecido bajo el marco del ALC norteamericano proporciona procedimientos que facilitarán una solución más transparente, rápida, eficiente e imparcial de los casos de aplicación de prácticas desleales de comercio como dumping y subvenciones.

Cuarta.- El sistema norteamericano constituye un antecedente digno de tomarse en cuenta en las negociaciones del TTLC. Asimismo hay que recordar la postura mexicana y hacer hincapié en la habilitación de un sistema que también considere las consultas gubernamentales.



Quinta.- Ubicándonos en el proceso de integración económica, no hay que olvidar que el procedimiento del ALC otorga un plazo para homogenizar las legislaciones sobre prácticas desleales para obtener un mecanismo de índole supranacional y por tanto más eficiente y justo. Dicha integración legislativa sería de gran beneficio para los actores del proceso y le daría mayor competitividad a la zona de libre comercio que se pretende conformar.

## CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- La conformación de bloques comerciales y de integración regional es resultado del reacomodo de las fuerzas políticas y económicas en el mundo contemporáneo. Después de probarse la ineficacia de la violencia como medio de adquisición de poder después de la Segunda Guerra Mundial, las tendencias políticas empezaron a inclinarse a la conjunción de esfuerzos por medio de la economía. De esa manera la Comunidad Económica Europea se colocó a la vanguardia de los fenómenos de integración económica.

SEGUNDA.- El eventual Tratado Trilateral de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y nuestro país se inserta dentro del contexto internacional como un resultado de cambios radicales en la política económica nacional.

TERCERA.- El principal promotor del movimiento de integración económica norteamericana es el gobierno estadounidense. La competencia que representan la Comunidad Económica Europea y los países asiáticos han obligado al país más poderoso del mundo a buscar aliados para reafirmar su hegemonía dentro del actual reacomodo de fuerzas propiciado por el derrumbe del bloque socialista.

CUARTA.- La combinación de liberación comercial y proteccionismo constituye la estrategia de política-económica de las naciones desarrolladas. Ante dicha circunstancia, los países subdesarrollados como el nuestro, deben buscar una posición que les permita utilizar al máximo sus escasas ventajas competitivas para perder lo menos posible.

QUINTA.- En el ámbito internacional se reconoce la crisis por la que atraviesa el sistema de Naciones Unidas. Se incluye en esta, al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, víctima del proteccionismo de los países capitalistas avanzados y de problemas económicos en diversas áreas de la producción mundial.

SEXTA.- Si bien es cierto que a nuestro país no le conviene quedar más expuesto ante el ventajismo norteamericano, lo es también que le conviene menos cerrarse a la oportunidad de formar parte de uno de los mercados más grandes del mundo y a las oportunidades de inversión, mercados, competencia y presencia que el TLC podría significar. Además, no debemos olvidar que somos los vecinos de la Unión Americana y todo lo que le ocurra en el ámbito económico, positivo o negativo, repercute de algún modo en nuestro país.

SEPTIMA.- El TLC no está exento de tintes políticos. A su vez, la política se ve afectada por el eventual instrumento, a tal grado que la elección presidencial de los Estados Unidos estará afectada por el manejo que se le de al evento en ese país.

OCTAVA.- Dentro del TLC se debe buscar un equilibrio ante la gran asimetría que tienen las economías mexicana y estadounidense. Uno de los renglones en que se debe tener extremo cuidado es en el de la solución de controversias. Nuestra recomendación es que sea cual sea el mecanismo que se llegue a habilitar para dirimir conflictos, las decisiones que de él surjan puedan ser revisadas o recurridas en la instancia constitucional correspondiente.

NOVENA.- Un obstáculo que estará presente siempre en los procesos de integración económica entre países de diferente sistema jurídico, es el de la armonización legal para enfrentar el intenso tráfico jurídico internacional. En el caso que tratamos, no debemos perder que somos un país en vías de desarrollo, con sistema jurídico romano-germánico, conciliando con dos potencias que pertenecen al sistema del common law.

DECIMA.- En todo caso, los mexicanos debemos estar concientes de todas las ventajas con que contamos para poder aprovechar la posición estratégica que el país empieza a adquirir: México tiene acceso prácticamente a todo el mundo, una gran variedad de recursos naturales y una población joven, susceptible de capacitarse y disciplinarse hacia el trabajo.

DECIMOPRIMERA.- De concretarse, el TLC será un instrumento que afectará sensiblemente a la vida productiva y comercial de nuestro país. Diversos factores sociales y culturales quedarán expuestos a los efectos de la apertura, para lo que se presenta la obligación de atender que el grado y calidad de las transformaciones en nuestra comunidad tiendan a fortalecer el orgullo de ser mexicanos y a elevar el nivel de vida de todo el pueblo.

DECIMASEGUNDA.- La integración en los países de occidente es un proceso en franco aumento. En los países del antiguo bloque socialista se presenta un doloroso proceso de balcanización. La historia se reserva aún muchos cambios sorpresivos. El ser humano en su conjunto, debe buscar la

paz como bien supremo y la cooperación internacional como único medio de solución a todos los problemas que aquejan al planeta. Solo entonces la integración mundial empezará a convertirse en un esperanza viable.

## BIBLIOGRAFIA

## Libros

Alvear Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor, TLC Marco histórico para una negociación, México, Edit. Jus, 1991.

Balassa, Bela, The theory of economic integration, Washington, R. Irwin, 1961.

Balassa, Berla, Cooperación e integración económica y financiera, Mexico, FMI, BID-CEMLA, Biblioteca financiera, s/f.

Caballero Urdiales, Emilio, coord., El tratado de libre comercio México, estados Unidos, Canadá, Informe para la Comisión de comercio de la Cámara de Diputados, México, Facultad de Economía, UNAM, Vol. I, 1991.

Catalano, Nicola, Manual de derecho de las comunidades europeas, s/f.

De la Peña, Sergio, Víctor Carlos García Moreno, et al, La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, México, Siglo XXI, 1990.

Dell, Sidney S., Bloques de comercio y mercados comunes, Mexico, FCE, 1981.

Deutsch, K. W., Integración y formación de comunidades políticas, Argentina, Intal, 1966.

Díaz Müller, Luis, Gabriel Gutiérrez Pantoja, América Latina, integración y crisis mundial, México, Ed. PRELASA, 1983.

Díaz Müller, Luis, El derecho económico y la integración de América Latina, Editorial Temis, Colombia, 1988.

Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica, Mexico, Edit. Porrúa, 11a. ed.

Ffrench-Davis, Ricardo, Economía Internacional, Teorías y políticas para el desarrollo, México, FCE, 1985.

Haas, Ernest, B. et al, Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales, Madrid, Edit. Tecnos, 1963.

Malpica de Lamadrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, México, Edit. Grijalbo, 1988.

- Meade, J. E., The Theory of customs unions, Amsterdam, North Holland Publishing Co. 1955.
- Myrdal, Gunnar, Solidaridad o desintegración, México, FCE, 1956.
- Paz, Octavio, Pegajosa crónica de grandes días, México, FCE, 1990.
- Pazos, Luis, Libre comercio México-E.U.A., Mitos y realidades, México, Ed. Diana, 1990.
- Peña, Félix, et al, Derecho Internacional Económico, 10 II Vol. México, FCE, 1974.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, México, SEP, 1989.
- Rangel Couto, Hugo, La Teoría económica y el derecho, México, Edit. Porrúa, 3a. ed. 1980.
- Rochon, Paul, Strengthening market access in financial services provisions of the Canada-U.S. FTA, November 1989.
- Samuelsón, Paul, Economía, México, Mc Graw Hill, 1984.
- Senado de la República, Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México, México, 1985.
- Sepúlveda, Cesar, Derecho internacional, México, Ed. Porrúa, XV edición, 1982.
- Varina, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, IIJ-UNAM, 1985.
- Vega Canovas, Gustavo, Coord, México ante el libre comercio con América del Norte, México, COLMEX, UNITEC, 1991.
- Villagrán Kramer, Francisco, Teoría general del derecho de la integración económica, San José, Edit. Universitaria Centroamericana, 1969.
- Viner, J. The customs unions issue. New York, Carnegie endowment for international peace, 1950.
- Witker Jorge, Humberto Briseño Sierra, et al, El arbitraje comercial internacional, México, IMCE-AACI-UNAM, 1980.
- Witker, Jorge, Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México, México, IIJ-UNAM, 1988.
- Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo, El régimen del comercio exterior de México, México, IIJ-UNAM, 1991.

Zorrilla Arena, Santiago, José Silvestre Méndez, Diccionario de economía, México. Edit. Aguilar, León y Cal, Sa. Ed. 1990.

#### Revistas

American economic review, Washington, Vol. LIV, march 1964.

Boletín de integración, Buenos Aires, 1966.

Boletín del FMI, Washington, Vol. 20, Núm. 2, 28 de enero de 1991.

Comercio exterior, México, Vol. XXIV, Núm. 6, junio de 1974.

Contaduría pública, México, IMCO, No. 225, mayo 1991.

Derecho económico, México, Fac. de derecho, UNAM, No. 4, junio 1991.

Este país, México, No. 1, abril de 1991.

Examen, México, PRI, Año 2, 23 de abril de 1991.

Examen de la situación económica de México, México, BANAMEX, julio 1991.

Examen de la situación económica de México, México, BANAMEX, Num. 79, sept. 1991

Fomento editorial, México, UNAM, No. 54 junio de 1991.

Investigación económica, México, UNAM, No. 196, abril-jun. 1991.

Minnesota Law Review, Vol. 73, June 1989.

Momento económico, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, No. 53, enero-febrero, 1991.

Notas, México, No. 167 noviembre 1991.

North Carolina Journal of international law and commercial regulation, N.C. University, Num. 1, Invierno 1989.

Pensamiento iberoamericano, Madrid, ICI, No. 15, enero-junio, 1989.

Regional integration, Harvard University Press, 1971.



Revista de derecho privado, México, Órgano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año 2 Núm. 6, Sept.-Dic. 1991.

The American journal of international law, Vol. 84, 1990.

Periódicos

El Economista	19 de septiembre de 1990
El Financiero	19 de julio de 1990 14 de febrero de 1991 25 de marzo de 1991 11 de abril de 1991 19 de agosto de 1991 26 de agosto de 1991 11 de septiembre de 1991
Excelsior	30 de agosto de 1991 2 de octubre de 1991
La Jornada	14 de febrero de 1991 5 de agosto de 1991 22 de agosto de 1991 12 de septiembre de 1991 1 de octubre de 1991 31 de octubre de 1991
The Globe & Mail (Toronto)	7 de febrero de 1991

Otros

Almazán, Jorge Rolando, "la Comunidad Económica Europea", conferencia, México, Facultad de derecho, UNAM, 14 de agosto de 1991.

Bianco, Herminio, Ponencia presentada en el Foro Nacional de consulta organizado por el Senado de la República, LIV Legislatura, México, 1991.

García Moreno, Víctor Carlos, "Derecho Internacional Privado", ponencia presentada en el seminario Las tendencias actuales del derecho mexicano, México, IJ-UNAM, sept. 1991.

Hernández, Susana, Ponencia " Las prácticas desleales de comercio en el TLC" presentada en el claustro académico del IJ-UNAM, 23 de octubre de 1991.

Nexos, programa de televisión sobre el TTLC, México, Canal 13, domingo 16 de febrero de 1992. •

Salazar S., Felipe, disertación del 16 de octubre de 1972, junta del acuerdo de Cartagena, mime.

Smith, Murray, "Evaluación y perspectivas del TLC Canadá-EE.UU.", conferencia en el Seminario de análisis de los aspectos jurídicos del TLC Canadá-EE.UU., México. México. IIJ-UNAM, febrero de 1991.

The Canadá-U.S. Free Trade Agreement, Synopsis, 17 feb, 1988.

Witker, Jorge, Ponencia sobre reglas de comercio, presentada en el claustro académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM. 23 de octubre de 1991.