

# EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

Dr. Rodolfo Cruz Miramontes

## I. Introducción

La era de la globalización iniciada a mediados de los años ochenta del siglo XX, fue el escenario de la negociación de los llamados Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) acunados en las excepciones contenidas en el Artículo XXIV del GATT. Dichos Acuerdos ya existían con anterioridad, mas no habían aparecido como poco después sucedería, casi en serie.

Podemos señalar como el primero de esta época al celebrado entre los Estados Unidos e Israel de 1986, que sin constituir un típico ACR, surgió bajo el amparo de las disposiciones señaladas del GATT. Pocos años después, Estados Unidos llevaría a cabo un segundo tratado, por razones propiamente comerciales, con el gobierno de Canadá que operaría a partir de 1989.

La dinámica de la globalización mundial y el alejamiento paulatino del gobierno norteamericano del GATT, más otras razones objetivas que coincidieron en esos años,<sup>1</sup> hicieron inevitable que el TLC tarde que temprano se negociase.

## II. Antecedentes del TLCAN en México

Desde el comienzo de 1990 se percibió la posibilidad de llevar a cabo un acuerdo comercial con los Estados Unidos de América pues existían factores que así lo señalaban. Tanto en el sector público como en el privado, aun en el académico, se percibió que era una forma de salir de los problemas que en ese momento agobiaban al país, en particular en lo que se refiere a la elevada deuda externa, a la falta de inversiones y fuentes de empleo.

Adicionalmente, el proceso globalizador mundial surgió al reacomodarse los factores de poder después de la desaparición de la URSS, demandaban nuestra participación

---

<sup>1</sup> En otras ocasiones he mencionado cuáles son algunos de ellos; ver Cruz Miramontes, Rodolfo: "La importancia del TLCAN en el comercio exterior de México..." - *Ars Juris* - No. 27 - 2002.

en el proceso o bien, al no hacerlo, nos relegaría a quedarnos fuera de este proceder mundial dinámico con los efectos negativos que eso significaba.

Recordemos además que estaba anunciado el nacimiento de la Unión Europea, lo que significaba un paso más en su integración, toda vez que pasaría del mercado común a la creación de una entidad dotada de cierta soberanía cuya competencia iba más allá de lo meramente económico.

Nuestro gobierno consideró que deberíamos estar presentes.

Ahora, establecida ya en la zona de libre comercio de Norteamérica, es útil y necesario recopilar los hechos y recordar las acciones que llevamos a cabo, relativas a la creación y negociación del TLCAN, cuyo simple anuncio provocó la suspensión temporal de la Ronda Uruguay en tanto se concluía la conformación de nuestro tratado, el que por cierto nació un año antes de la OMC y cuyo contenido es atípico al perfil que contempla el Artículo XXIV del GATT, cuna del acuerdo comercial regional del que nos ocupamos.

Dada mi participación en este proceso, reseñaré los pasos más importantes del mismo en el que estuvieron presentes varios profesores distinguidos de la Universidad Iberoamericana. Para ello utilizaré algún material documental público, estudios de expertos publicados en su momento y echaré mano de mi archivo personal.

La tarea inicial no resultó fácil dada la experiencia histórica de las relaciones bilaterales, así como la política observada por el gobierno mexicano que, pese a contar con algunos programas tendientes a la apertura comercial, no pasaban de ser sólo algunos pasos en esa dirección.

En general, el sector privado no vio la idea con simpatía, pues contar con la protección oficial resultaba, pese al ingreso al GATT, conveniente. Abrirse al mercado mundial era una cosa, pero era diferente facilitarle aún más las cosas a nuestro vecino septentrional con quien teníamos nuestras relaciones comerciales más numerosas.

Por ello, el Presidente de la República solicitó del H. Senado se convocara un foro de consulta sobre las relaciones comerciales a nivel nacional, que inició el 5 de abril de 1990; el 16 se acordó la celebración de un Foro Nacional sobre las relaciones comerciales de México con el Mundo, y se llevó a cabo en la Ciudad de México, para luego continuar en Puebla, Mérida, Mazatlán, Monterrey y Guadalajara, para rendir su informe final y las conclusiones correspondientes el 22 de mayo.

Bajo la no. 28 encontramos que se recomienda “negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de América. Así como negociar otros de libre comercio con los países de la Comunidad Económica Europea y con los de la Asociación Europea de Libre Comercio”.

A mediados del mes de julio siguiente, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, presentó en el seno del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) un documento escueto pero claro, consignando las ventajas del posible tratado, la situación comercial bilateral del momento, recalcando que desde hacía más de

100 años el 70% de nuestro comercio exterior era con los Estados Unidos y, salvo algunas excepciones, no existía un acuerdo legal que las enmarcase.<sup>2</sup>

De celebrarse sería conforme las disposiciones del GATT y de la ALADI, pretendiendo alcanzar unas metas muy claras, a saber:

1. Incrementar el comercio mediante la desgravación arancelaria total y la regulación técnica, objetiva y transparente de las no arancelarias
2. Atraer inversiones productivas que necesariamente conllevarían tecnología de punta
3. Asegurar acceso al mercado norteamericano, firme y permanente
4. Fortalecer y ampliar la competitividad de México
5. Establecer un sistema de solución de controversias justo, claro y eficiente

De esta manera, se delimitó la finalidad del tratado y, desde luego, se desglosaron cada uno de estos propósitos en fines derivados, pero no menos importantes.

Debo precisar que, siendo cierto que el posible Acuerdo se fundamentase en el artículo XXIV del GATT, que contempla la creación o establecimiento de las zonas del libre comercio y las uniones aduaneras, no sucede lo mismo referente a ALADI, toda vez que dicha institución regional contempla en su Artículo 44 la Cláusula de Nación más favorecida (anteriormente en el artículo XVIII del Tratado de Montevideo de 1960), pero las excepciones previstas en su Artículo 24, párrafo 3º y 5º y 25 y 45, no coinciden con la correspondiente al XXIV que hemos invocado.<sup>3</sup>

Más adelante volveremos a ocuparnos del asunto y por ahora continuaré con nuestro TLCAN.

A mediados de 1990, se planteó la interrogante de cómo llevar a cabo las negociaciones y, por ende, la indispensable participación del sector privado mexicano, sin cuyo concurso activo sería impensable lograr un buen tratado.

Las dificultades y los escollos a vencer eran múltiples e iban desde una natural desconfianza al sector público, la indolencia y falta de interés de los particulares, al dejar de estar protegidos en lo que aún estuvieren, la ignorancia de todo este universo de temas a tratar, los costos que significaría la negociación y desde luego el temor a tratar con quien es mucho más fuerte y avezado, con quien compartimos una historia común, que arroja fracasos y pérdidas para México.

---

2 El primer intento fue el "Tratado de paz, navegación y comercio" de 5 de abril de 1831. El segundo que sí entró en vigor fue celebrado en 1942 y denunciado en 1952. Hubo un tercero, sólo sectorial, sobre agricultura del 2 de diciembre de 1977. Al momento de realizarse las consultas existía un denominado "Acuerdo Marco de entendimiento de 1989", que comprendía los subsidios, los impuestos compensatorios y la existencia del daño. Se habían celebrado otros compromisos en la década de los setenta sobre temas concretos como los textiles, el turismo, los alimentos y las drogas, la cooperación científica y técnica y otros más.

3 Con toda oportunidad me referí al tema y alerté del riesgo que corría nuestro país de no negociar previamente con sus socios de ALADI, la no exigencia de la aplicación del citado principio y sugerí algunas opciones. Ver "Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo Latinoamericano de Integración" - *Revista de Derecho Privado* - UNAM - IIJ - año 2, no. 5, 1991, México, pp. 351 a 358.

### III. La preparación de la negociación

Dado que la situación era irreversible, hubo que actuar con diligencia, claridad y precisión. Para ello se estimaron varias etapas del proceso que son:

1. La sensibilización de todos y cada uno de los sectores que se verían involucrados
2. La preparación individual de las monografías y la asesoría general cuando fuese pertinente
3. La negociación interna *vis a vis* sectores privado y público
4. La participación del sector privado en todo lo que fuera posible
5. La evaluación de los resultados al fin de la jornada y la difusión nacional, en reuniones regionales, de todo lo anterior

Se constituyó en el seno del CCE un foro de consulta-coordinación-acción al que se denominó “Coordinación Empresarial para el Tratado de Libre Comercio” (COECE), que no intentó ser más que eso.<sup>4 5</sup>

Para conocer la opinión de todos los afectados –tarea nada fácil– fue necesario armar las siguientes coordinaciones sectoriales: Agropecuaria, Comercio y servicios, Industrial, Banca, Seguros y Casas de bolsa.

Al frente de cada una se designó un coordinador responsable, quien tuvo que establecer un mecanismo para conocer los puntos de vista de cada subsector de su área, un coordinador general y un director ejecutivo.<sup>6</sup>

La existencia de una *Ley de Cámaras*, que obligaba a todos los actores del sector productivo y de servicios a inscribirse en cámaras gremiales, facilitó enormemente la tarea; sin ella poco hubiéramos hecho. Debo consignar que ni en Estados Unidos ni en Canadá tuvieron esta capacidad de organización y menos de acción.

Se elaboraron aproximadamente 174 monografías conforme a una matriz preparada entre COECE, CONCAMIN y la entonces SECOFI, y con base en ella se realizaron negociaciones internas para definir las posiciones a seguir. Hubo que rehacer varias veces los estudios, conforme las observaciones que las autoridades competentes formularon, pues de inicio semejaban “cartas a Santa Claus”; además, en su mayor parte, los

---

4 Se firmó el 4 de junio de 1990 un documento sencillo e informal por quienes representábamos a distintas instituciones del sector privado que luego la OMC se interesaría en conocerlo para incorporar el mecanismo a los apoyos brindados a los países en desarrollo (PED) en negociaciones comerciales. Los integrantes fueron: la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (CONCAMIN); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS); la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA); la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA); la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (CANACO-México); el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI); la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX); la Cámara de Comercio México -Estados Unidos (CACOMEU); y la Cámara Internacional de Comercio (CCI), a través del Capítulo Mexicano.

5 Coordinación Empresarial para el Tratado de Libre Comercio, Directorio, Grupo de Asesores – Consejo Coordinador Empresarial - octubre de 1991.

6 El coordinador general fue el Lic. Juan Gallardo Thurlow, representante del Sector Privado; el Ing. Guillermo Gilemes, Director Ejecutivo; Eduardo Bours por el Sector Agropecuario; Patricio Ayala González, Sector Banca; Tomás Ruiz, Sector Seguros; Carlos Villagómez, Sector Financiero; Ruperto Flores, Sector Comercio y Servicios; y Rodolfo Cruz Miramonte, Sector Industrial.

afectados estaban a la defensiva y no estimaban las oportunidades que se les abrirían, por lo que se tuvo que empujar duro para que fuesen agresivos.

Una vez consolidadas las posiciones sectoriales, la tarea se complicó al solicitar que Canadá se incorporase a la negociación, lo que sucedió el 5 de febrero de 1991, habiéndose cerrado esta primera fase preparatoria en el mes de abril siguiente.

Hubo que esperar la autorización de su Presidente, por parte del Congreso americano, del denominado “fast track” o vía rápida para negociar conforme al sistema, por un lapso determinado de dos años. Esto se logró el 1 de mayo de 1991, por lo que se debía terminar la negociación, la preparación de las leyes respectivas, para lograr su aplicación y demás antes del 1 de junio de 1993.<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, se llevaban a cabo estudios y reuniones de expertos para conocer los puntos de vista de distintos sectores y la voz de la opinión pública. Los más relevantes fueron los académicos, y entre ellos haremos mención del Foro Internacional México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior, convocado por la Universidad Tecnológica de México, y realizado en la Ciudad de México del 11 al 15 de junio de 1990, y cuyas ponencias fueron editadas posteriormente.<sup>8</sup>

El banderazo se dio formalmente el 12 de junio en Toronto, Canadá, a manos de los secretarios de comercio de los tres países y se establecieron seis mesas de trabajo para discutir los siguientes temas:<sup>9</sup>

1. Acceso a mercado
2. Reglas de comercio
3. Servicios
4. Inversiones
5. Propiedad intelectual
6. Solución de controversias

Cada uno de los mismos, salvo los tres últimos, se desglosaron en subtemas que fueron cambiando cuando fue menester, concluyendo con 19 en total. Cada subsector a su vez fue conformado por las Cámaras y Asociaciones correspondientes y los coordinadores fueron auxiliados por expertos y asesores destacados en las respectivas materias, sin cuyo apoyo hubiese sido imposible culminar la tarea.

---

7 Por “fast track” se entiende una fórmula legislativa que permite que cierto tipo de acuerdos internacionales, firmados sólo por el Ejecutivo norteamericano y denominados “Executive Agreements”, no se sometan para aprobación al Senado sino que sean responsabilidad del Presidente. Si la materia es comercial, su trámite es más complejo por tratarse del manejo arancelario, pues abarca al comercio exterior ya que conforme al Artículo 1º, párrafo 8º, apartado 3º de su Constitución, es materia exclusiva del Congreso por lo que su negociación internacional requiere de un acuerdo delegatorio a favor del Ejecutivo que podrá ejercer sólo en un periodo fijado en la autorización. El acuerdo negociado conforme a este sistema no podrá ser modificado por las Cámaras, quienes en forma sucesiva les examinarán y sólo podrán aprobarlo o rechazarlo en bloque. Todo este mecanismo surge debido a que el Senado, con frecuencia, deja de aprobar aquellos tratados que pueden afectar a sus votantes y, por ende, a sus propios intereses políticos. Ver Jackson John H.: “Legal problems of international Economic Relations” – West Publishing Co. 1995, pp. 142 a 149. Asimismo, sobre los diferentes tipos de acuerdos internacionales en los Estados Unidos ver mi estudio: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas “Cartas paralelas” – *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* – UNAM – IJ – Volumen 1, pp. 132 a 136 y 146, 147, 152 a 160.

8 “México ante el libre comercio con América del Norte – Gustavo Vega Cánovas; Coordinador – UNIVERSIDAD Tecnológica de México y del Colegio de México 1991.

9 Von Bertrab, Hermann: “El redescubrimiento de América – Historia del TLC” – Nacional Financiera Fondo de Cultura Económica – México 1976.

A efectos de contar con el respaldo de todos los afectados y así legitimar el proceso, se realizaron visitas de “sensibilización” por todo el país: los seis coordinadores se trasladaron a Guadalajara, primera ciudad visitada, Monterrey, Saltillo, Ciudad Juárez, Chihuahua, Tijuana, Puebla, Tlaxcala, León, Veracruz, Mérida y otras ciudades más.

Los asistentes pudieron plantear dudas, temores, oposiciones y opiniones, de tal manera que, si no quedaban satisfechos, al menos se enteraban de lo que iba a suceder, por lo que su participación directa era indispensable y, en caso de no hacerlo, su tema sería negociado con base solamente en los datos oficiales sin conocer su punto de vista. Estas visitas se repitieron conforme fueron solicitadas. Entre ellas incluimos, a petición, una reunión con la Conferencia Episcopal reunida en la ciudad de Chihuahua y otra en San Antonio, Texas.

Al fin de las negociaciones, en el mes de agosto de 1992, repetimos las visitas para informarles debidamente, siguiendo el mismo recorrido.

Dado que el sector privado consideró indispensable estar presente en las negociaciones, pese a tener concluida su tarea, no pudo hacerlo por impedirlo la ley y hubo que echar mano, una vez más, de la imaginación y así se creó el llamado “cuarto de junto”.<sup>10</sup>

Se aceptó la propuesta para lo cual se conformaron mesas “espejo” por cada tema, integradas por seis expertos sin perjuicio, donde su coordinador sectorial estaba presente. Durante quince meses, el grupo se reunió cuantas veces fue necesario en Washington, D.C., Ottawa, Toronto, Zacatecas y en el Distrito Federal.

Se vivieron momentos cargados de tensión, preocupaciones y esperanzas, a veces de conflictos –pocos en verdad– y desde luego de intercambio de puntos de vista entre los negociadores y los componentes del “cuarto de junto” en la materia que correspondiese. La posición del sector privado fue firme para evitar que las negociaciones se apartasen de ella y, cuando resultó necesario, los sectores afectados convinieron la mejor forma con nuestros negociadores.

Entre los momentos más complejos, destaco los sufridos en la VII Reunión Plenaria de Negociaciones, celebrada el día 17 de febrero de 1992 en Dallas, Texas, pues estuvo rodeada de gran expectativa, en virtud de que corrió la voz, fuera de lugar, de que ahí se cerrarían las pláticas, lo que motivó a que los representantes de los medios de los tres países estuvieran presentes asediándonos constantemente, llevando a cabo su tarea. Pero todo resultó en vano, pues aún estábamos lejos de cerrar todos los temas.

Recalco, por ejemplo, que el relativo a la revisión de las resoluciones pronunciadas por las autoridades nacionales en prácticas desleales ni siquiera se había anunciado pese al interés que teníamos que se incluyese un Capítulo “19”, como el existente en el acuerdo bilateral México-Canadá. Para nosotros era fundamental y sin él no valía la pena el tratado, pues lo que lográsemos sería rechazado a su conveniencia por las autoridades domésticas norteamericanas en supuestos *dumping* o la existencia de subsidios.

Se trabajó con gran disciplina y profesionalismo, se atendieron los temas conforme iban negociándose.

---

<sup>10</sup> En una sesión informativa celebrada en Cancún con los funcionarios de la SECOFI del más alto nivel en diciembre de 1990, se convino la participación del sector privado como asesor externo.

La coyuntura política norteamericana provocó que formalmente las negociaciones se cerraran el 12 de agosto de 1992, habiéndose elaborado el texto definitivo en los tres idiomas oficiales de los países miembros.

Dada la importancia de que los textos legales reflejasen fielmente los resultados obtenidos, cuya redacción original fue en inglés, a sugerencia del suscrito, establecimos una mesa de revisión legal de textos como la denominamos, conformada por varios colegas de buena voluntad, coordinada por quien la propuso y a quienes no se les otorgó ningún estipendio como sucedió con todos los que aportamos lo mejor de nosotros con la esperanza de servir a nuestro país.<sup>11</sup>

El 17 y 23 de noviembre de 1993 fue aprobado por las Cámaras integrantes del Congreso norteamericano y, en las mismas fechas aproximadamente, por los respectivos poderes legislativos de los otros dos países, no sin provocar en el caso de los Estados Unidos constantes críticas y ataques sin razón y en todos los tonos contra México.

Por haberse realizado la redacción original en inglés, las traducciones a los otros dos idiomas no fueron las mejores por la rapidez del proceso de carácter político. El grupo de revisión de textos legales sugirió efectuar una minuciosa lectura para obtener un documento correcto pero no fue posible pues los sectores interesados de Canadá y Estados Unidos que comenzaron a leer los textos, pretendieron modificarlos como sucedió con la producción del azúcar y los cítricos, amén de otros productos, como vidrio, resortes metálicos para colchón, vinos de uva y otros, lo que llevó a nuestro gobierno a seguir la "ruta del mal menor" y a rubricar el texto existente en una ceremonia formal en San Antonio, Texas el 7 de octubre de 1992.<sup>12</sup>

Dicho texto fue sancionado por el Consejo Asesor, integrado por representantes de todos los sectores involucrados,<sup>13</sup> mejorado en su expresión por distinguidos lingüistas de El Colegio de México y por miembros de la COECE, y trabajamos a marchas forzadas durante el mes de noviembre de 1992.

Al texto le acompañan anexos, apéndices, dos acuerdos paralelos y unas cartas laterales sobre el azúcar, que son objeto de cuestionamiento, al grado que el 17 de agosto del 2000 se pidiera la instalación de un panel conforme al Capítulo XX pues su validez legal es nula.<sup>14</sup>

El análisis de los 22 capítulos y de los dos Acuerdos Laterales sobre temas laborales y de ecología, resulta indispensable, mas se aparta de nuestra encomienda actual.<sup>15</sup> Esto no quiere decir que no podamos formular algunos comentarios de carácter general sobre los capítulos que, estimo, son fundamentales para mejorar las relaciones comerciales entre las Partes, y de que formulemos críticas, que a nuestro entender sean procedentes.

11 Los integrantes fueron: Héctor Rojas, Fernando Vázquez Pando, Julio Cesar Treviño, José Luis Siqueiros, Manuel Galicia Romero, Carlos de María y Campos Segura, Eduardo Mediana Mora, Andrés González Sandoval y el autor.

12 Los Presidentes Bush y Salinas de Gortari y el Primer Ministro Brian Mulroney fueron testigos del acto.

13 Dictamen del Consejo Asesor – SECOFI, octubre de 1992.

14 Ver mi estudio: "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte" y las denominadas "Cartas paralelas" – *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* – UNAM IIJ – Vol. 1 – 2001.

15 Para conocerlos sugerimos ver: Ortiz Ahlf, Loretta; Vázquez Pando, Fernando A.; Díaz Luis Miguel "Aspectos Jurídicos del tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos" Editorial Themis, México 1998. Asimismo "México y el Tratado de Libre Comercio – Impacto sectorial" México, IJAM, 1992.

Antes de proceder en consecuencia, considero indispensable formular una declaración personal sobre mi participación muy decidida y activa en todas las negociaciones y la realización por la que se me solicitó me ocupara de esta parte relativa al origen y negociación del Tratado. Sin falsas modestias, puedo decir que no solamente participé en ellas sino que propuse algunas negociaciones. Fui designado coordinador general del sector industrial y, de *motu proprio*, de las mesas de solución de controversias y de prácticas desleales, así como de la mesa de revisión legal de textos que sugerí se estableciera.

La razón de mi entrega a estas actividades parte, aunque parezca contradictorio, del hecho de que no estando convencido de la pertinencia del tratado en su versión universal, pues siempre estimé que era mejor negociar uno sectorial como lo manifesté en un artículo que se publicó oportunamente,<sup>16</sup> en donde el sector que demostrase ser competitivo se negociase, y los demás fuesen apoyados por el Gobierno para llegar a ser competitivos. Para ello se elaboraría un rígido programa nacional, con su cronograma bien establecido, a efectos de que se redujese al máximo posible la diferencia económica y comercial con los correspondientes de Estados Unidos y Canadá.

No obtuve mayor eco y tal vez por razones políticas, o por otras distintas, se tomó la decisión de negociar todo, incluyendo la agricultura, lo que fue un grave error.

Dado lo anterior, me topé con dos opciones: no participar o, aún más, oponerme al Tratado; o bien hacerlo para influenciar en la medida de lo posible en aquellos puntos a mi alcance, buscando lo mejor para México, poniendo mis posibles conocimientos y experiencias profesionales al servicio del país.

La razón de tal decisión no es un mero capricho, sino parte del hecho de que, por haber trabajado en la Azufrera Panamericana, S.A. y luego en el Instituto de Comercio Exterior (IMCE), había adquirido ciertos conocimientos en la materia, sobre todo en su aspecto jurídico, que me calificaba para ser útil contrarrestando, tal vez, una actitud aperturista y peor aún, pro-norteamericana, en donde confundíamos nuestros intereses con los de ellos.<sup>17</sup>

Todos los que tuvimos la oportunidad de colaborar con el IMCE teníamos esta visión y, de hecho, conformábamos un grupo especializado. Esto me llevó a que no regatease tiempo ni esfuerzos en cumplir con esta tarea, casi una misión, y durante más de dos años estuve en ellos, sin recibir ninguna remuneración específica por ello, al igual que los demás compañeros que no actuaban como miembros de alguna empresa, sino que lo hacían a título individual.

La celebración del tratado era ya un hecho irrevocable, el fenómeno de la globalización lo convertía en un paso fatal y las condiciones políticas particulares de México lo señalaban como una salida política y financiera irreversible. Por convicción ciudadana y por ética profesional lo hice y he manifestado por vez primera lo anterior, al haber cumplido el TLCAN ya su misión.

16 "Las negociaciones comerciales con los Estados Unidos de América y la posibilidad de establecer algún mecanismo integracionista" El Foro – Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados – Tomo III – No. 2 – 1990.

17 En la primera empresa participé como director jurídico y me tocó actuar en la defensa de la acusación de *dumping* contra el azufre elemental exportado por México, y en el segundo en el Comité Ad-Hoc, aparte de haber sido asesor general jurídico y luego Director Jurídico.



Pasemos ahora, formulada la declaración anterior, a comentar los temas que fueron objeto de negociación, pues como advertí anteriormente, los seis temas que denominé “troncales” se dividieron en 19 subtemas, todos igual de importante, que mencionaré a continuación.

#### IV. La negociación, los temas troncales y secundarios<sup>18</sup>

Habiendo ya enlistado los temas principales objeto de la negociación, se desarrolló sobre varios rieles que desglosaron a los mismos y que concluyeron en los siguientes:

##### I. Acceso a mercado:<sup>19</sup>

1. Aranceles y barreras no arancelarias
2. Reglas de Origen (R de O)
3. Compras de gobierno
4. Agricultura
5. Textiles
6. Automotriz
7. Petroquímica

##### II. Reglas de Comercio:

1. Normas industriales, sanitarias, fitosanitarias, fitozoosanitarias
2. Salvaguardas
3. Prácticas desleales: *dumping* y subsidios punibles.\* (Éste fue el último tema negociado y es considerado como uno de los grandes logros mexicanos)

##### III. Servicios: financieros, seguros, transporte terrestre, telecomunicaciones, banca fronteriza, profesionales, migratorias y otros

##### IV. Inversión

##### V. Propiedad intelectual

##### VI. Solución de controversias

---

<sup>18</sup> La negociación sobre temas que ahora suena lógico, en su momento no lo fue, pues durante la primera fase no se advirtió así. Por el contrario, se insistió en las posturas sectoriales, lo que provocó una fuerte y agria reacción cuando se nos anunció en Acapulco que cambiaba el mecanismo pues el sector privado se sentía una vez más burlado. Merced a la gran capacidad armonizadora del Lic. Jaime Zabłudozky, a la sazón segundo de a bordo en las negociaciones, nos convenció que resultaba muy complicado trabajar sobre cada uno de los temas y negociarlos con los otros dos socios. Asimismo, el temario “troncal” seguiría el criterio observado en la interrumpida Ronda Uruguay. Los subtemas finales fueron exclusivos del TLCAN, aunque eventualmente coincidentes con algunos de la OMC.

<sup>19</sup> Este tema troncal, el principal por definición de un TLC, fue modificado conforme se hizo necesario; así por ejemplo, no se había incluido el tema textil y, a petición nuestra, se hizo; tampoco otro que se denominó “general sobre industrias”, pero luego fue eliminado.

Los tres países estuvieron conformes con este lineamiento y durante quince meses se trabajó como ya se indicó, y se atendieron las peticiones informativas que eventualmente plantearon tanto los medios, los sectores involucrados y el Congreso de la Unión.

De dichas reuniones de trabajo, particularmente de las últimas consignadas, se elaboraron documentos que fueron publicados, como sucedió con el tema de solución de controversias expuesto por el autor ante el H. Senado de la República.<sup>20</sup>

El interés que durante toda la negociación mostraron nuestros legisladores es muy explicable, pues el Senado tendría que aprobar, al final de la jornada, lo que los funcionarios acordaran.

En contraste, los legisladores norteamericanos no estaban en esa posición, lo que indudablemente marcaba una seria diferencia no solamente frente a México, sino también frente a Canadá. La razón jurídica interna la veremos más adelante, por lo pronto basta señalar esta situación.

Es oportuno recordar que, entre los centros de estudios superiores que manifestaron un interés particular en el proceso creador del TLC, está la escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana y, en dos ocasiones, antes de la negociación y al finalizar la misma, se llevaron a cabo seminarios en los que participaron profesores de la universidad, de la cual algunos catedráticos habían sido nombrados negociadores oficiales, otros miembros de la COECE y otros más analistas del proceso.<sup>21</sup>

## V. Los resultados obtenidos

Como es común en cualquier negociación, nadie obtiene por completo lo que busca, pero sí una parte y, en ocasiones, más de lo supuesto en algún tema particular.

De ahí que, antes de iniciar la tarea, se debe precisar que es lo que no podíamos aceptar y partir de ahí.

En nuestro caso, era fundamental obtener el trato de país en desarrollo, condición que había sido reconocida internacionalmente por el GATT pocos años antes con motivo de nuestra adhesión al mismo.

Cuando fue pertinente, sostuve esta postura en mi condición de representante del sector industrial, tanto ante los propios funcionarios como ante los norteamericanos, como sucedió con la Subsecretaría norteamericana Anne Hugs. Por otro lado, ante los medios enfatiqué que “sería un grave error y una injusticia para México... que no se recibiera un trato de nación en desarrollo. Si las pláticas no parten de lo logrado a través de las preferencias arancelarias, los negociadores mexicanos partirían de una posición inferior a lo que ya tenemos”.<sup>22</sup>

20 Memoria – Tomo 1, 1991, pp. 97 a 104.

21 Las reuniones tuvieron lugar los días 11 de septiembre de 1991 y el otro el día 10 de febrero de 1993 gracias al apoyo de sus entonces directores, Don Raúl González Small y Don Manuel F. Chávez Asensio. Los participantes fueron Fernando A. Vázquez Pando, Julio C. Treviño, José Luis Siqueiros, José Pintado Rivero, Daniel Rangel Medina, Jaime Álvarez Soberanis, Fernando Heyfte Etienne, Julio J. Cristiani, Lucio Cabrera y el autor.

22 “Debe exigirse trato de país en desarrollo” – José Luis Gaona – *El Economista*, 26 de marzo de 1991 – Primera Plana.

Afortunadamente, los aranceles que se tomaron en cuenta para pactarse reducción y los plazos para ello, fueron los prevalecientes el 1 de julio de 1991.

Otros analistas particulares, como el Dr. Ruperto Patiño Mafer, se manifestaron con la misma postura en esa ocasión que motivó una edición especial del mencionado diario.

Coincidimos, asimismo, en que era indispensable y urgente resolver previamente los rezagos en infraestructura, pues con ellas no podíamos ser competitivos, y así lo señaló también el Centro de Estudios Industriales de la CONCAMIN, concentrando el tema en diez puntos:

1. Comunicaciones telefónicas
2. Servicios postales y telegráficos
3. Transporte aéreo y ferroviario
4. Puertos y carreteras
5. Capitales de riesgo
6. Funcionamiento
7. Insumos industriales
8. Tecnología
9. Mano de obra
10. Aduanas y sistema fiscal

Han pasado ya 17 años desde que se apuntaran estas deficiencias y nos preguntamos si ya fueron resueltas.

La insistencia no sólo era comprensible por ser válida sino, además, porque algunos funcionarios públicos y privados consideraban que ya éramos un país desarrollado, particularmente al haber sido admitidos a la OCDE.

Estas inquietudes no fueron las únicas percibidas, ya que algunos estudios sobre el tema recopilados por la COECE señalaron otros más como:

a) Desigualdad en el trato fiscal.

La tesis es que en los Estados Unidos y Canadá, las cargas fiscales son menores que las que se aplican en México.

El problema se finca en la base que se considera para efectos de calcular el impuesto y no en las tasas que se aplican.

Asimismo, en el hecho de que en México existen cargas adicionales como el seguro social, el Infonavit, el impuesto a la educación, el reparto de utilidades, ciertos cargos especiales de algunas industrias como la vitivinícola o la cervecera, la tasa mayor que se paga por el IVA, la lentitud en su devolución en los casos de tasa cero, el impuesto al activo de las empresas y demás los impuestos estatales y municipales.

b) Aranceles a la importación de maquinaria y equipo que no se fabrica en México.

Debido a la agrupación que se ha hecho de la tarifa general de importación en una misma fracción arancelaria, comprende maquinaria y equipo así como los manufacturados nacionalmente, por lo que se tienen que cubrir aranceles y el impuesto correspondiente al valor agregado que en estricto sentido no procederían.

c) Otros más son:

Los altos costos financieros, el exceso de regulaciones; la insuficiencia de la infraestructura de transporte, puertos y almacenes; el tratamiento particular al campo con los efectos negativos para la agroindustria y para la forestal; los costos de los energéticos fuera del contexto internacional.

La diferencias de sistemas jurídicos y, en especial, en la naturaleza jurídica de tratado que para los Estados Unidos no le obligaba *per se* por tratarse de un Acuerdo Ejecutivo, lo que requería la modificación de todas las disposiciones internas que fuesen necesarias para “aterrizarlo” y, en cambio para México, bastaba con su promulgación para que fuera de observancia obligatoria. Señalaremos enseguida la respuesta a la inquietud de los resultados.

En las ocasiones en que he tocado el tema, he señalado lo que al final de las negociaciones se mostró como lo más notable, que ahora repito:

1. El periodo de desgravación fue hasta de 15 años.
2. Las fracciones arancelarias comprendidas son todas las existencias, lo que lleva a cometer el grave error de calificar por alguno, al tratado como “comprehensivo” cometiendo un barbarismo gramatical pues se quiere decir que es universal o total en este aspecto.
3. Se consolidó la tasa “0” del SGP para las 4,300 fracciones arancelarias que gozaban de este trato al 1° de julio de 1991. Esto equivale casi al 40% del total arancelario.
4. El acuerdo textil bilateral se dio por terminado.
5. Se logró un capítulo sobre prácticas desleales, el XIX similar al del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (FTA).

Los hechos, pasados ya quince años, confirman lo anterior, en particular el punto 5°, al constatar que se ha utilizado con frecuencia pues a la fecha ya son más de 90 casos los ventilados conforme al sistema de revisión de las resoluciones dictadas en práctica desleales, y al hecho de que, al revisar en los Estados Unidos los resultados del TLCAN, se plantean quejas y peticiones de que se renegocie.

La visión previa norteamericana sobre el TLCAN no deja de ser interesante. Al inicio de las negociaciones se dio a conocer un estudio que meses antes había elaborado la Comisión de Comercio Internacional. Los aspectos fundamentales, pro y contra, eran:

“Ventajas y desventajas de un acuerdo de libre comercio”.

Como parte del proceso de recopilación de información en los Estado Unidos, la Comisión sobre el Comercio Internacional llevó a cabo un proyecto en dos partes. La primera consistió en una evaluación de la liberalización en México durante últimos años; la segunda incluye un resumen de las diferencias opiniones sobre la futura relación entre México y los Estados Unidos. Ya que el informe de la Comisión ha sido publicado en forma muy reciente, considero útil resumir sus conclusiones.

La mayoría de los expertos opinan que un acuerdo de libre comercio otorga las mejores posibilidades de acrecentar el comercio bilateral. Con respecto a los Estados Unidos, los que se encuentran a favor concuerdan que tal acuerdo:

- Aumentaría la competitividad de EE.UU. en un mundo más y más dividido en bloques comerciales.
- Mejoraría el acceso de EE. UU. a un mercado mexicano de 85 millones de consumidores en pleno crecimiento.
- Beneficiaria sectores específicos de la industria y la agricultura de EE. UU.
- Ayudaría a desarrollar el área fronteriza estadounidense.
- Crearía nuevos empleos.
- Proveería de certeza y previsión a inversionistas estadounidenses tomando en cuenta la liberalización permanente de la economía mexicana.
- Beneficiaria a los consumidores estadounidenses con precios más bajos de ciertos productos mexicanos.
- Disminuiría la corriente de inmigración ilegal a los Estados Unidos.

Para México, un Acuerdo de Libre Comercio.

- Proveería un acceso seguro al mercado estadounidense
- Promovería nuevos empleos
- Aumentaría la productividad y competitividad mexicana
- Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital mexicano
- Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital e inversión
- Permitiría obtener más divisas para el pago de la deuda externa
- Reduciría la inflación

Desventajas.

Las desventajas citadas en el informe incluyen:

- Efectos adversos a trabajadores estadounidenses
- Perjuicios a ciertos segmentos del sector agrícola de los Estados Unidos
- Perjuicio a la economía de las áreas fronterizas
- Un efecto negativo sobre el medio ambiente
- La balanza de pagos de los Estados Unidos no mejoraría necesariamente
- Permitiría a México aprovechar exenciones a las leyes de comercio de los Estados Unidos

Desventajas para México incluyen:

- Pocos beneficios para trabajadores mexicanos
- Perjuicios a los pequeños agricultores mexicano
- Perjuicio a ciertos segmentos de la industria mexicana.<sup>23</sup>

Curiosamente y pese a que nos parezca falso, siempre nos han visto con cierto temor, y suponían que al día 1<sup>o</sup> de enero de 1994 los íbamos a inundar con mercancías producidas en México y no tendrían armas para defenderse, como lo expresó un miem-

---

23 Springer, Gary L.: "El Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos y su negociación" – Conferencia pronunciada el 14 de noviembre de 1990 en la Universidad Panamericana. Publicada en *Ars Juris*, no. 5, 1991, pp. 145 a 147. Asimismo, ver Cameron Maxwell y Tomlin Bryan "The making of NAFTA" – Cornell University Press, 2002. Hufbauer, Gary Clyde y Schott, Jeffrey J.: *North American Free Trade – Institute for International Economics* – Washington D.C. – 1992.

bro de la American Chamber of Commerce en una reunión sostenida al concluir las negociaciones en la que fui invitado a participar.

## VI. Críticas y retos

La gran deficiencia, como se ha manifestado en diversas ocasiones, es haber incluido el tema de la agricultura, cuando además prevalecía la impresión de que México la reservaría con el mismo celo con el que lo había hecho en las negociaciones con el GATT en 1985, dentro del párrafo 3° del Protocolo de Adhesión.

El premio Nobel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz, considera que el TLCAN no es en realidad tal, al reservarse el gobierno norteamericano el derecho de otorgar subsidios a sus agricultura y negársele a México.<sup>24</sup> De ahí el malestar creciente de este sector.

Me resulta difícil entender por qué el gobierno mexicano incorporó el tema agrícola cuando había defendido con energía su protección, como lo desprendemos del “Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”, manifestando expresamente que:

“3. Las PARTES CONTRATANTES reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales”.<sup>25</sup>

Estamos pagando con creces el error cometido, por lo que se deberán tomar medidas sobre el particular, tal como los sugerimos más adelante. No sería correcto si no dejo constancia muy breve, al no ser éste el propósito del presente, de mi opinión sobre el asunto.

Con insistencia se plantea el tema de la renegociación del tratado en el Capítulo Agrícola. Considero, y así lo he manifestado en algunos estudios publicados, inclusive ante la Comisión Senatorial sobre el análisis al tema agrícola del TLC, que no estimo pertinente hacerlo en su integridad.<sup>26</sup>

Hay varias razones que explican esta opinión. La primera es que no todos los sectores agrícolas verían con simpatía la renegociación al considerar que no se les trató en forma impropia. Es más, algunos sectores hasta se opondrían, como el azucarero, pues lo que ha solicitado es que el TLCAN se cumpla. La segunda razón se refiere a que tendríamos que pagar un coste por ello y los “socios” nos pedirían algo a cambio.

Ante las manifestaciones públicas de varios políticos norteamericanos como Hillary Clinton, Barak Obama y John McCain, en este mismo sentido, el Ministro de Finanzas de Canadá ya anunció que, si esto sucedía, su país se iría sobre el petróleo y el gas mexicano.<sup>27</sup>

24 “Comercio Justo para todos” Santillana Ediciones generales, S.A. de C.V., México 2007, pp. 53 y 54 y Cameron Maxwell, *op. cit.*, p. 110.

25 Publicación del Gabinete de Comercio Exterior 1986 – p. 30.

26 9 de julio del 2008. En breve se publicará el texto íntegro del documento en *Jurídica*.

27 James M. Flaherty – *El Financiero*, 26 de junio del 2008, p. 13.

Considero que lo debido será, para proteger a los afectados en estos productos sensibles, se celebren acuerdos sectoriales o más específicos sobre los mismos, de tal manera que no tengamos que pagar un error que puede ser enmendado a través de este procedimiento.

Por otra parte, no faltará quién preguntase: ¿cuál tratado vamos a renegociar si el TLCAN ya terminó al haber una zona de libre comercio y ésta opera desde el 1° de enero del 2008? Debemos proceder con precisión jurídica e imaginación.

Concluyo diciendo que el TLCAN refleja en 22 Capítulos, dos tratados laterales y otro documento, un esfuerzo loable dentro del comercio internacional por alcanzar una forma regional de integración muy ambiciosa, pues va más allá de los términos que el GATT señala en su Artículo XXIV para las zonas de libre comercio.

Ha servido de modelo para otros acuerdos y su temario está muy cerca del multilateral, al grado que puede parecer una “mini-OMC”.

La negociación conforme las circunstancias no fue negativa en términos generales, salvo el gran error de la incorporación de la agricultura. Hubo aciertos notables como los apuntados y debemos sacar beneficio de ello. El gran reto es cómo aprovecharlo, al igual que los demás tratados en vigor. Hay, a mi entender, grandes obstáculos y tareas que realizar:

1. Los más preocupantes los constituyen las múltiples deficiencias y faltas de infraestructura; la ausencia de apoyos financieros competitivos internacionalmente y la carencia de competitividad en nuestros productos de exportación.

Por lo tanto, deberá atenderse de inmediato y elaborarse programas de apoyo a la producción agrícola e industrial, disminuyendo en lo posible trabas burocráticas y estableciendo métodos para evitar los desvíos a los mismos.

2. Se deberá establecer todo un sistema de apoyo y orientación al productor doméstico que le oriente y auxilie en sus problemas pero, sobre todo, que comprenda la situación individual del productor para que éste lo vea como su aliado y no el enemigo a vencer.

La actitud repetida de funcionarios que le responden a quien acude en ayuda: “si no eres competitivo, desaparece”, debe erradicarse definitivamente por ser torpe e injusta, máxima cuando se le acostumbró a ser protegido y ahora se le quiere quitar apoyo.

3. La falta de preparación idónea para ser competitivos, que va desde los agricultores más modestos, los obreros, empleados públicos así como los mismos profesionales, debe superarse y de alguna manera aprovechar la enseñanza que dejó sobre este particular el Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE).

Esto comprende tanto a los actores del sector público como privado. Bien dijo en una reunión de trabajo el Lic. Gilberto Vázquez Ahedo: “si quieren que seamos competitivos debemos contar con un gobierno competente”.

Es incomprensible que en nuestras universidades no existan obligatoriamente las materias de comercio exterior, en todas sus facetas, pues no basta que aparezcan como

optativas, ya que nuestro desarrollo económico presente y futuro con los miembros de la comunidad internacional no es optativo.

Economistas, diseñadores industriales, ingenieros, contadores, públicos y abogados deben estar familiarizados con los temas habituales de reglas de origen, requisitos y normas de comercio, sanitarios y fitosanitarios, prácticas comerciales correctas e incorrectas, contratos de fletamento, y tantos más que mientras no manejemos, estaremos condenados a depender de quien sí lo sabe.

Ésta es la gran lección: hicimos más o menos bien y, en su oportunidad, una tarea con la grave falla que hemos apuntado, pero no hemos hecho la segunda y, sin aprobarla, de nada servirán los esfuerzos empeñados; o lo que puede ser peor: habremos entregado lo mejor de México sin nada a cambio. Nuestra unión a los Estados Unidos será mucho mayor a la actual.

Considero que la reflexión anterior no debe parecer ingenua, pues la historia nos ha enseñado a desconfiar de nuestros vecinos. Pero tampoco debemos dejar de hacer lo que estimemos necesario para bien de nuestro país, con los riesgos y avatares que esto significa.

Esta tesis fue la que sostuvimos quienes participamos en las negociaciones con el propósito de ser independientes y mejorar nuestra condición competitiva, y nunca al revés.

Lo que no pudimos prever, porque era materialmente imposible, fue la conducta tan agresiva e impropia de nuestros vecinos, que hacen todo lo posible por dificultar las relaciones con México y sólo se les ocurre levantar muros de ignominia en lugar de celebrar acuerdos migratorios como es lo propio entre países vecinos.

Lo están pagando caro y lo seguirán sufriendo. Lo que no es aceptable es que arrastren consigo al resto del mundo en sus actitudes impertinentes.

No puedo poner punto final sin rendir tributo y reconocimiento a quienes trabajaron con tesón y ahínco sin límites, durante prácticamente dos años, ofreciendo experiencias profesionales y un gran entusiasmo; en particular a quienes fueron mis colaboradores cercanos: Gilberto Vázquez Ahedo (q.e.p.d.), hombre ejemplar por su inteligencia, espíritu de entrega y colaboración y de gran valor personal; René Espinoza Torres y Eduardo Alcaraz, cortados con el mismo perfil, compañeros de antiguas batallas comerciales en bien de México.