

manifestar que la política en nuestra materia —*mutatis mutandis*— siguió el camino esbozado por los autores Villarreal, que hemos citado.

Siendo así, el futuro de México quedó señalado, y tuvo que iniciar los trámites legales, así como convenientes internamente; para ello, hubo que celebrar consultas primeramente, y luego convencer al Poder Legislativo y a los productores, a los exportadores, a los trabajadores y a los académicos, de la pertinencia de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, inicialmente, y, de ser posible, incluir a Canadá, si coincidía, para conformar un acuerdo comercial regional, como años después se catalogarían este tipo de acuerdos, amparados por las excepciones del artículo XXIV del GATT.

De ninguna manera llegar a esta condición fue fácil, como lo veremos en el capítulo dedicado a la negociación del TLCAN, y menos por significar un tipo o forma de integración económica, como lo es acorde con el artículo XXIV citado. En términos taurinos, el toro estaba en suerte, no había más que lidiarlo.³²²

XIV. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA. LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES (ACR). LOS PROCESOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Toda acción conlleva una o varias causas que la motivan; en el caso del TLCAN, se distinguen claramente las externas, que enmarcaron el momento de tomar la decisión de llevar a cabo la negociación, y las internas coyunturales, que desembocaron en la misma salida: negociar el Tratado, tal como lo hemos advertido.

Las primeras estuvieron presentes en dos distintas áreas: la internacional, *lato sensu*, y la internacional, o *stricto sensu*, constreñida realmente a la relación bilateral con Estados Unidos prevalente en el lapso de los años setenta-noventa, de las que ya nos ocupamos en el capítulo anterior, y hemos tocado desde el nacimiento de dicho país, pues no podía ser de otra manera; vivir junto al “elefante”, como dicen, obliga a estar pendiente en todo momento de sus movimientos para evitar magulladuras.

³²² Cruz Miramontes, Rodolfo, “La normatividad del comercio México-norteamericano y su adecuación al 92”, en *Estudios en homenaje a la doctora Yólana Frías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 89-91, 93-95-100. Así también, Cruz Miramontes, Rodolfo, “El comercio exterior de México en la última década”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999.

La dependencia que se tiene y no se oculta cada vez más, obliga a buscar constantemente formas de suavizarla, evadirla, cuando aparecen salidas factibles y manejables, para evitar represalias. Debemos actuar siempre con gran habilidad enfrentando con ingenio los desplantes de fuerza y poder, pero sin temor a defender dignamente nuestra soberanía de los desplantes por moderados que hubiera.

La coyuntura que prevaleció en el nuevo orden internacional y en la creación de las numerosas entidades internacionales para facilitar la colaboración internacional, así como la aceptación de que los países siendo iguales no eran “tan iguales”, valga el juego de palabras, particularmente ejemplificado con el último capítulo añadido al texto original del GATT en 1966, dándole cabida a los países “no tan iguales”, respetando y tratando de disminuir las deficiencias entre unos y otros, jugaron un papel por demás definitivo. Esto y más estuvieron presentes al tomar la decisión de salir de “casa” e incorporarnos al juego internacional de todos los integrantes de la comunidad de naciones.

Por ello, resulta evidente que el camino a formar parte del GATT era indiscutible, y me atrevería a decir que por gravedad casi tenía que ser así; los propios funcionarios y, más aún, los politólogos norteamericanos, así lo estimaron, y, a mayor abundamiento, diremos que implícitamente la Trade Agreements Act of 1974 lleva ese mensaje para México.

Dada la magnitud que significaría el posible reto de la negociación, fue indispensable tomar las providencias del caso, que iban desde enterarnos de que significaba un acuerdo internacional de esa naturaleza, conocer lo más posible cómo estaba regulado el comercio mundial, y que era el GATT, o sea, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1947, y qué elementos e instrumentos teníamos; cómo deberíamos organizarnos para ser eficientes y, desde luego, qué organizaciones y entidades públicas y privadas tendrían que participar en las diversas actividades a llevar a cabo. Resultaba indispensable informar y proporcionar una explicación mínima, pero precisa, de todo esto a funcionarios y particulares, que sirviera no sólo para saber qué significaba todo esto técnicamente, jurídicamente, y lo que no era, pues de inmediato surgieron suspicacias y temores razonables por nuestra experiencia histórica, y además, porque al conocer que un tratado de libre comercio era parte de un proceso integracionista cundió el temor de que si se establecieran órganos políticos supranacionales que afectaran nuestra soberanía, o que solamente sucede en procesos muy avanzados, como son en el mercado común, mas no en la zona de libre comercio o en la unión aduanera.

Ciertamente que pocos tenían esta información, con excepción de los funcionarios, que serían los futuros negociadores, y algunos que colabora-

ban con las pocas empresas exportadoras mexicanas, o bien quienes habíamos tenido oportunidad de vislumbrar algo del tema al haber colaborado con el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el IMCE, como se le llamaba, que desapareció en 1985 cuando México ingresó al GATT cuando más se requería ¡qué paradoja! A decir verdad, si pocos éramos quienes habíamos husmeado en estos mundos, muchos menos los que tenían experiencia negociadora de los temas que se tratarían.

Con la entrega de las conclusiones y recomendaciones, se cerró esta primera etapa, y era urgente iniciar la siguiente, abordando ya la materia de los acuerdos comerciales como el futuro TLCAN.

Los acuerdos comerciales, como el susodicho, son particulares, y tienen una condición especial, que los distingue de un convenio internacional general común y corriente al acogerse a las disposiciones del GATT, y en particulares al artículo XXIV, en los párrafos que tratan de los mismos, como lo explicamos más en detalle posteriormente. Basta por ahora advertir su singularidad y qué papel juegan en el desarrollo del comercio regulado a partir de 1949, en la posguerra.

1. Trato especial y diferenciado como excepciones al principio de nación más favorecida

Será indispensable, como punto de partida, recordar que el GATT ofrece un sitio especial, reservado para los países en vías de desarrollo, de carácter “excepcional”, cuando resuelven crear una zona de libre comercio o una unión aduanera, pasos iniciales de un sistema integracionistas, ya que constituye el supuesto jurídico planteado específicamente en el artículo XXIV, conforme lo precisan las fracciones 4a., 5a. a) y b); 8a. a) y b) y demás preceptos aplicables, tanto en el artículo que comentamos como en los demás que sean procedentes.

Esta situación se mejoró y se amplió en cierto sentido al conformar la OMC, cuya existencia se negociaba a partir de 1989.

Un tema más obligado a mencionar, de carácter circunstancial para México, fue que las negociaciones de la OMC se realizan por los expertos en esta materia, que no abundan, por lo que se tuvieron que suspender temporalmente las primeras, para dar pie a que se efectuaran las segundas, que de alguna forma servirían a sus afanes para redondear el GATT/OMC. Sin duda, constituyó un fenómeno singular, pues otras tareas en el campo del comercio internacional se llevaban a cabo, y la preferencia en el paralelo pone en evidencia la importancia que se le dio al Free Trade Agreement,

como se llama en inglés (FTA), o Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN, como lo llamamos en español.

Es necesario acercarnos al texto del artículo XXIV para entender su atractivo y por qué le convenía no sólo a México, sino también a tantos países de condición similar. Sin habernos propuesto crear un tratado ejemplar, lo hicimos; más adelante explicaremos por qué.

Dicho precepto contiene excepciones a la aplicación del artículo I.1 del GATT, que —como es sabido— obliga a las partes contratantes a ceñirse al texto y al espíritu del principio de nación más favorecida, que resultó ser el enemigo más poderoso del otorgamiento de preferencias y del trato especial discriminatorio a favor de los países de menor desarrollo, al grado, como ya lo conocemos, de que se impide el mejoramiento de quienes lo requieren, al tener que compartir con otros países lo que le ofrecen ocasionalmente, como ya lo hemos señalado con algunos ejemplos.

La pertinencia de las excepciones se puso de manifiesto desde la negociación del GATT 47, y de ahí el párrafo 2 del artículo Ia. y de las demás consignadas en otros preceptos más, pero no resultaron suficientes ante el cambio de circunstancias. De ahí devino —suponemos— la prevención de considerar otras hipótesis de situaciones muy pertinentes, como son las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.

La capacidad de vislumbrar y prever qué mostraron los negociadores de 1947-1948 son dignas de amplio reconocimiento, como tuve oportunidad de expresárselo personalmente al doctor Julio Lacarte³²³ en ocasión de un seminario en el que tuve la suerte de participar y la fortuna de estar en la misma mesa de debates.

Al tomar la decisión de negociar el TLCAN, tuvimos, entre otras cosas, que precisar cuál era la situación mundial que prevalecía en el momento en el ámbito internacional general, más allá de la relación con nuestro vecino del Norte y con los demás países del continente americano, y cuál era la nuestra en ese momento. Sólo así podemos captar la importancia que tienen estos tratados especiales.

2. El entorno mundial prevalente en los noventa

¿Cuáles eran el entorno y sus condiciones más destacadas que arropaban al mundo a principios de los noventa, cuando se había decidido dar en

³²³ En la sede de la OMC, en Ginebra, le han honrado entre otras formas al ponerle su nombre a un salón de trabajo recordando su entusiasta participación en la creación del GATT. Enhorabuena para Uruguay y para Hispanoamérica.

Europa occidental el salto integracionista más importante y convertir a la Comunidad Económica Europea (CEE) en la Unión Europea; esto es, ya no sólo actuar como un todo en los temas económicos, sino en los que fueran comunes, conformando así un bloque regional distinto a otros, denominado Unión Europea, que estaba presente al iniciar las negociaciones del TLCAN que afectaban a México?

Los podemos agrupar para mejor comprenderlos en externos e internos; los primeros son los siguientes:

A. *Externos*

1. En 1985 se admitió el fracaso del sistema de la economía dirigida y la desaparición del sistema político que la sustentaba como tal.
2. Se dan a conocer el Libro Blanco y el Acta Única como instrumentos para establecer la Unión Europea, lo que sucedería el 1 de enero de 1993.
3. El desmembramiento de la URSS y la presencia de países independientes de Europa del Este, rivales lógicos en el mercado de capitales.
4. El proyecto incipiente del acuerdo norteamericano, denominado de “Las Américas” (ALCA).
5. La consolidación de un mercado asiático y la de sus integrantes, denominados “el tigre japonés y los demás felinos asiáticos”.

B. *Internos*

1. Un gobierno que se iniciaba necesitando la aceptación interna.
2. Una fuerte deuda externa e interna.
3. Ausencia de suficientes fuentes de trabajo presentes y una creciente demanda futura entre el crecimiento constante de la población nacional y una afluencia constante de migrantes centroamericanos.
4. Falta de inversiones productivas para crear infraestructura y tener tecnología de punta.

Podríamos enumerar otros factores adicionales, pero con los enlistados basta para entender que la situación era, desde el punto de vista económico, desfavorable.

Las organizaciones del sector privado se hicieron presentes en todo este proceso, siendo conscientes de la necesidad de actuar y de contar con un marco nacional de desarrollo hacia dentro y hacia fuera.

Destaco, por la claridad y precisión de los términos, la declaración del presidente de la Concamin, ingeniero Luis Germán Cárcoba, del 14 de marzo de 1990, al consignar que en la nueva etapa del desarrollo nacional están el conjunto de fenómenos que conforman la estructuración mundial mediante la globalización y la integración económica y cultural, por lo que el reto para países como México no es solamente decidir si deben o no abrir sus economías, sino definir la forma activa o pasiva de inserción al sistema global.³²⁴

Por ello, el presidente de la República solicitó del H. Senado, que convocara un foro de consulta nacional sobre las relaciones comerciales, a nivel nacional, que iniciado a principios de abril de 1990, en la ciudad de México, continuara en varias de las ciudades más importantes del país, como Puebla, Mérida, Mazatlán, Monterrey y Guadalajara, habiendo rendido su informe final y las conclusiones correspondientes el 21 de mayo siguiente.

Bajo la núm. 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 de Libre Comercio”.

A mediados de julio siguiente, el secretario de Comercio y Fomento Industrial presentó en el seno del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) un documento escueto, pero claro, donde consigna las ventajas del posible tratado, la situación comercial bilateral del momento, recalcando que desde hacía más de cien años aproximadamente el 70% de nuestro comercio exterior era con los Estados Unidos, y salvo las excepciones que ya consigné, no existía un acuerdo legal que las enmarcara, por lo que adicionalmente se regularía esta anomalía.

De celebrarse, serían conforme las disposiciones del GATT o de la OMC, si ya estuviera en función, pretendiendo alcanzarse 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.

³²⁴ *Documentos básicos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, selección de Carlos Arreola y Rafael Martí, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-Miguel Ángel Porrúa, Documento 26, pp. 167-169, principalmente, octubre de 1994.

Así también, la monumental obra *El TLC día a día, crónica de una negociación*, dirigida por Javier García Diego y su equipo de trabajo Begoña Hernández, María del Rayo González, Erika Reta y Beatriz Zepeda, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

3. Asegurar un 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.
6. Todo esto con un respeto absoluto a la Constitución Política vigente.³²⁵

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.

Una tercera nota reflexiva, como la considero, consiste en que el TLCAN es un acuerdo entre países desiguales, pues tanto Canadá como Estados Unidos son desarrollados, y México aún es un país en vías de arribar a ser desarrollado.

Este calificativo no está dictado por un capricho o por un acto de simpatía; es un hecho económico social. Así lo establecimos claramente al subrayar la posición general y particular.

Forma parte de esta condición de países en desarrollo, recibir un trato preferencial en sus exportaciones a los desarrollados. Su expresión se ha dado no solamente en la parte IV del GATT, ya comentada, sino en la UNCTAD, como señalamos.

En efecto, en la segunda reunión de la misma se adoptó la resolución 21 (II) el 26 de marzo de 1968; en la 77a. sesión plenaria se convino en establecer dicho sistema sin reciprocidad ni discriminación que beneficie a los países en desarrollo.

³²⁵ El foro de consulta se llevó a cabo del 25 de abril al 19 de mayo, y el 21 de mayo de 1990 se presentaron las conclusiones; con acierto se escogieron varias ciudades para ello: el Distrito Federal, dándose el banderazo de salida en la fecha indicada, para seguir después en Puebla, Mérida, México, Mazatlán, Monterrey, Guadalajara. Las conclusiones se presentaron en la Ciudad de México el 21 de mayo, según ya se consignó.

Esta forma de consulta y la consulta en sí misma causaron sorpresa y beneplácito, pues no se acostumbraba hacerlo, y menos con el sistema político piramidal de la época. Tuvo ecos en las universidades y asociaciones de profesionales. Por vez primera se abordaron temas muy complejos, como fueron proteger nuestra soberanía; la integración económica y las diversas formas de hacerlo; el comercio como motor de desarrollo y, desde luego, la necesidad de crear un modelo propio y adecuado de México en el presente y en el futuro que garantice el bienestar social de todos.

En el Foro de Clausura, el Senado formuló varias consideraciones, entre las cuales destacaron las siguientes:

“1. Rechazar formas de integración que crearan entidades supranacionales.

2. (...).

3. Contemplar la inclusión de un mecanismo de arbitraje o imparcial para la resolución pronta y oportuna...”, J. García Diego, *op. cit.*, p. 97.

Sabido es que nuestra membresía al GATT no la decidimos hasta 1986,³²⁶ pese a que estuvo presente en Ginebra en 1947, en La Habana en 1948 y haber negociado un buen protocolo en 1979.

En todos estos foros siempre se nos ha reconocido —por ser un simple hecho— como país en vías de desarrollo; textualmente en el Protocolo de Adhesión del 25 de julio de 1986, se estableció que

Los gobiernos que son parte contratante del Acuerdo General sobre aranceles y comercio...

La Comunidad Económica Europea y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos...

Tomando nota de la condición actual de México como país en desarrollo en razón de la cual México gozará del trato especial y más favorable que el Acuerdo General y otras disposiciones derivadas del mismo establezcan para los países en desarrollo...

Posteriormente, el 13 de abril de 1988, el gobierno de México firmó el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo,³²⁷ adoptado en Belgrado, que fue posteriormente aprobado por el Senado de la República y promulgado en un decreto que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1989; de él se desprende que siendo el sistema uno de los principales instrumentos del comercio entre los miembros del Grupo de los 77 y para el aumento de la producción y el empleo, convinieron en celebrar la citada convención, en la que se enumeran, en el anexo uno de los integrantes del mismo, apareciendo desde luego nuestro país en la lista.

Más adelante, el concierto de naciones ratificaron esta situación, al firmar el “Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea en abril de 1991”, en el que se expresa su admisión con las diferencias en el desarrollo del comercio y de la economía, tal como sucede con los países “en desarrollo”.

En cuanto a las relaciones bilaterales entre nuestro país y Estados Unidos, sin perjuicio de los reconocimientos multilaterales en los que ha sido parte, tenemos varios entendimientos posteriores, entre otros:

- A. La consideración de México como país en desarrollo para los efectos del SGP, esto es, como país elegible (Trade Act of 1974).

³²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 1986.

³²⁷ Su texto puede consultarse en https://unctad.org/es/docs/ditcmisc57_sp.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2020.

B. El “Entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios en vigor”.³²⁸

En suma, se puede resumir que la consideración o calificación del “país en vías de desarrollo”³²⁹ constituye un reconocimiento de una realidad económica estructural, incluyendo elementos sociales, étnicos y culturales, que la comunidad internacional incorpora a sus distintos marcos jurídicos que se ocupan de la economía mundial.

A lo largo de los meses de la negociación insistí con representación y en cumplimiento al mandato de la Concamin, aparte de la convicción personal, en que se debía exigir que se nos reconociera tal condición; lo repetí en varias ocasiones. El asunto ocupó eventualmente la página inicial de algún periódico importante, como sucedió, entre otros, con *El Economista*, publicado el 26 de marzo de 1991, que reza:

Debe exigirse trato de país en Desarrollo.

Sería un grave error y una injusticia para México que dentro de las negociaciones trilaterales no se recibiera un trato de nación en desarrollo. Si las pláticas con Estados Unidos y Canadá no parten de lo logrado a través de las preferencias arancelarias, los negociadores mexicanos partirían de una posición inferior a lo que ya tenemos, advierte Rodolfo Cruz Miramontes, Coordinador del Sector Industrial para el TLCAN de la COECE.³³⁰

Posteriormente lo subrayamos, al presentar nuestro país su petición a la OECD de ingresar a la misma, a lo que me opuse en lo personal, ya sin tener ninguna representación; dicho intento provocó el siguiente comentario, que coincide con mi punto de vista:

La entrada de México en la OCDE implicaría su retiro inmediato del llamado “Grupo de los 77”, que reúne hoy a más de cien países en desarrollo.

Las autoridades mexicanas están conscientes de que al convivir con los “grandes”, México perdería cierto tipo de créditos reservados a las economías

³²⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1985, pp. 8-11.

³²⁹ Ortega, Fernando, “Las cifras de la situación económica y social: México sigue siendo un país en vías de desarrollo”, *Proceso*, núm. 805, 6 de abril de 1992, p. 11.

³³⁰ Desde que se manejó públicamente la posibilidad de la negociación en 1991, se subrayó esta condición, *u. gr.*: declaración del secretario Jaime Serra Puche, así también por el sector privado, como lo hiciera Néstor Fernández de la CNC, Rolando Vega siendo presidente del Consejo Coordinador Empresarial y otros más. Hubo otras manifestaciones públicas, como sucedió en los medios universitarios por varios maestros en clase y en seminarios académicos y otros más.

frágiles, pero creen que ese nuevo estatuto le dará más credibilidad a nivel internacional, sobre todo ante la banca y los inversionistas internacionales.

Esperan, sobre todo, poder aprovechar las tasas de interés muy ventajosas otorgadas a los miembros de la OCDE.

Los expertos de la organización matizan lo que llaman “esas ilusiones”. Consideran que es imposible afirmar que la entrada de México en la OCDE le permita gozar de esas facilidades de manera inmediata y automática.³³¹

¿Se nos dio el trato correspondiente al de un país desarrollado?

La respuesta inicial no es fácil, máxime que algunos sectores no coincidieron con tal pretensión. En muchas otras sí quedó clara su condición, sin ninguna duda; destaca la del doctor Pedro Noyola en la reunión de trabajo en la que participamos el subsecretario de Comercio y Fomento Industrial, acompañado de algunos expertos, así como el presidente de la Concamin en 1993 y algunos colaboradores de la misma, que fue convocada por el ingeniero Jesús Ceballos en su condición dicha, en Mazatlán, Sinaloa.

El propósito de la misma fue confirmar que técnicamente teníamos esa condición, para que al no insistir en ello, se corría el riesgo de que no se nos viera como tales, y con ello se nos considerara desarrollados por ese simple hecho, perdiendo así diversos beneficios y apoyos, que sin empacho admitió y enumeró la autoridad presente, coincidiendo con nosotros, lo que despejó cualquier duda.

Nos preguntamos desde entonces ¿por qué empecinarnos en aparecer como lo que no éramos? ¿Por presuntuosos, porque recibimos presiones políticas para ello, o por otras razones?

No tengo la respuesta; sólo la confirmación de que hicimos lo debido en bien de México.

No podemos suponer que tal situación no era desconocida, pues la OMC lo manifestó públicamente en varias ocasiones. Tampoco el Poder Legislativo lo ignoraba, al haberse llevado a cabo audiencias públicas en el Senado de la República, verificadas durante tres días lo., 14 y 15 de marzo de 1991, habiendo acudido los principales funcionarios gubernamentales y particulares en número de 37 involucrados en las negociaciones desde principios de 1990 y en las audiencias de referencia,³³² entre los que estuve presente para explicar el tema que me concernía.

Ojalá y las dudas consignadas se aclaren algún día no muy lejano, para poder comentar la respuesta.

³³¹ *Proceso*, 805, 8 de abril de 1992.

³³² H. Senado de la República, *Audiencia Pública, Qué es y qué se espera de un tratado de libre comercio*. Memorias, México, tomos I y II, agosto de 1991.

3. *Los niveles de integración económica*

Debemos tener en cuenta que para comprender bien y valorar su importancia, el conocimiento preciso de la naturaleza del TLCAN, no sólo en su condición de acuerdo, tratado, entendimiento, o como lo llamemos, sino de su ubicación en el orden jurídico internacional y económico, resulta indispensable.

Así pues, tenemos que:

Primero. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA/ALENA) es un acuerdo internacional de integración económica, y como tal promueve el comercio internacional, facilitando la disminución y desaparición de las barreras al mismo tanto arancelarias como no arancelarias.

Segundo. Para lograrlo se acoge a la excepción de la aplicación del artículo I.1 del GATT 94, de tal forma que los beneficios que se otorguen las partes no serán compartidos con los demás miembros de la OMC.

En tal virtud, se constituye un Acuerdo Comercial Regional (ACR), cuya denominación lo evidencia, conformándose de tres países: Canadá, Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, a la entrada en vigor del citado acuerdo se establece una zona de libre comercio tal como se proviene en el artículo XXIV, párrafos 1, 5, 8. y demás procedentes, con las obligaciones y beneficios correspondientes. Nos detendremos aquí para explicarlos.

¿Por qué afirmamos que se trata de un acuerdo de integración económica y enunciamos que existen preceptos expresos para que conserve tal condición?

Habrá que asomarnos al terreno de la integración mundial como una salida constructiva para ordenar las relaciones interestados y promover su reestructuración económica, inspirándose en modelos con éxito de cooperación observados en los siglos XIX y XX por entidades soberanas y/o Estados en Europa occidental, tratando de superar las rivalidades presentes entre los países con fuertes conceptos nacionalistas e intereses económicos cerrados. ¿Qué significa lo anterior?

La integración económica es una forma que tienen los Estados de afrontar conjuntamente los retos, fundamentalmente económicos, otorgándose mutuamente facilidades, preferencias comerciales y, en general, un trato especial y diferenciado.

Este concepto y forma de acción no es novedoso, pues han existido desde hace muchos años, entidades que así han actuado, como las anfictionías

griegas o las organizaciones, pactos y demás para actuar conjuntamente, pero comúnmente ha sido en temas de orden político que significaba afrontar un enemigo o peligro común; un ejemplo claro fue la Santa Alianza, en la que varios países europeos se unieron para evitar el peligro que significaba Napoleón Bonaparte para la paz continental, según su entender.

Más recientemente y cercano al GATT están otras entidades de contenido económico, que mencionamos más adelante.

Así, tenemos que en esencia, mediante la acción conjunta se superan mejor los problemas y se obtienen beneficios en un término menor al que se podría lograr de manera individual.

En nuestro tema, encontramos que a través de dicha mecánica, el comercio internacional camina más eficientemente y rápido al reunirse dos o más Estados u entidades aduaneras para alcanzarlo, al quitarle trabas al paso de las mercancías bien de inmediato o en un plazo acordado. Así también, al acercarse y colaborar más eficientemente ante ciertos problemas comunes y crear un frente común que además provoca un desarrollo individual más rápidamente que trabajar de otra manera.

Éste fue el planteamiento de la problemática que los gobiernos de los países vencedores en la posguerra II estuvieron respondiendo así al cuestionamiento de cómo hacer para reconstruir lo devastado, por lo que le vino al dedo planeando un programa acorde con la teoría de la integración, precisando sus conceptos, y así, distinguieron varias y diferentes formas de hacerlo, que van de lo más simple o lo complejo, hasta conformar una entidad supranacional.

Lo anterior facilitó la existencia de algunas entidades presentes con resultados positivos en la Europa occidental, principalmente.

Si nos trasladamos con imaginación a los años 1947 a 1949, en donde todo era un desastre, ruinas, destrucción, caos, muerte y desconcierto, entendemos por qué se siguió el camino comentado y las instituciones ya revisadas; así también, nos parecerá comprensible —espero— lo que veremos sobre la integración y sus diferentes grados o forma de hacerlo.

Tengamos presente que existen diversos instrumentos de política comercial utilizados por los gobiernos, que tienden a utilizar medidas cualitativas, que se reflejan en influencias sobre los precios, y cuantitativas, que afectan al comercio exterior. Estos instrumentos habrán de regularse en su utilización en los procesos de integración económica. Los instrumentos suelen ser, acorde con el profesor L. Sirc:³³³

³³³ Sirc, L., *op. cit.*, pp. 161 y ss.

- Los aranceles
- Los contingentes o cupos
- Una combinación de ambos (el arancel-cupo)
- Los controles monetarios
- Las subvenciones
- El monopolio estatal

Existen, según su grado de interrelación o complejidad y en opinión del profesor Bela Balassa, cuatro maneras de llevar a cabo dicho proceso, que son:

1. *Zona de libre comercio.*
2. *Unión aduanera.*
3. *Mercado común*
4. *Unión económica* plena y gradual con base en los cuatro principios fundamentales o “libertades sustanciales”, que son: libertad de tránsito, de personas, de capitales, de bienes y servicios.³³⁴
5. *Unión política.*

Pasemos ahora a mencionar las características que las distinguen y las repercusiones que cada una provoca básicamente en su condición jurídica y política. Iniciaremos el examen con la primera de las enlistadas.

A. *Zona de libre comercio*

La finalidad que se busca con esta medida es crear una región de libre comercio entre los países celebrantes del tratado o acuerdo de integración. Se lleva a cabo mediante la eliminación gradual de los aranceles prevalentes en los bienes que convengan, y que naturalmente sean objeto de sus transacciones comerciales, en la inteligencia de que no será menor a lo esencial de su comercio (se entiende que un máximo de un 15 a 20% de bienes excluidos es admisible). Podrán ser de inmediato o en plazos variados, según los productos de que se trate y la condición de cada una de las partes al respecto; así, podrán pactarse uno, dos, cinco o más años, según les convenga.

³³⁴ Balassa, Bela A., *Teoría de la integración económica*, traducción de Jorge Laris Castilla, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1967. Véase, asimismo, Balassa, Bela A., “Hacia una teoría de la integración económica”, *Pensamiento Político*, México, vol. XII, núm. 46, febrero, 1973; y Balassa, Bela A., “Integración económica de países en desarrollo”, *El Trimestre Económico*, México, vol. XLII (3), núm. 167, julio-septiembre, 1975.

El rasgo distintivo está en que los “socios” del acuerdo manejan dos formas de regulación de su comercio: una, la general, para sus transacciones con terceros países, y la particular preferencial para las partes de su tratado, que puede ser bilateral o multilateral. Ya hemos mencionado ejemplos, y a ellos nos remitiremos.

Una condición absoluta es que las partes utilicen sus sistemas arancelarios vigentes al momento de negociar el acuerdo, por lo que será nulo cualquier incremento o variación de los mismos.

En cuanto a los terceros países, ellos la mantendrán política y las condiciones prevalentes al negociar con los “socios” el tratado específico de cuenta.

Por lo demás, no existen mayores condiciones, quedando a criterio y a su interés particular sujetar sus nuevas relaciones a las modalidades que convengan, según sea en su beneficio. El principio de la reciprocidad tiene validez plena y absoluta.

Como resulta comprensible, podrán ampliar la membresía original si hay terceros interesados en sumarse al acuerdo en cuestión, debiendo recabar el beneplácito negociado de los Estados parte. Así también, podrán pasar a la siguiente etapa de gradualidad de la integración (Unión Aduanera), lo que será determinado por la decisión de las partes, pues no existe ningún compromiso u obligación de hacerlo; sólo la voluntad unánime de las mismas lo determinarán. Torpemente o de mala fe se ha sostenido eventualmente lo contrario.

Puedo citar un ejemplo de lo anterior a propósito del TLCAN. Pasados algunos años de su entrada en vigor 1994, Estados Unidos planteó la pertinencia de convertir la zona existente en una unión aduanera profundizando y ampliando su radio de acción y de competencia.

La petición de cuenta fue trasladada por las autoridades en consulta a las numerosas organizaciones privadas, aprovechando la experiencia compartida en las negociaciones pasadas, como ya explicamos. Celebramos varias reuniones de trabajo, en las que aclaramos varias cosas:

- A. No existe un entonces ni ahora, el compromiso de evolucionar un acuerdo original, y sólo sucedería si la práctica y operación del mismo resulta conveniente para las partes que los llevan a cambiarlo por otro más complejo.
- B. Así también, que el TLCAN era y es una forma de mejorar el comercio *inter partes*, y de ampliarlo a otros temas no era procedente, como pretendía Estados Unidos al incluir los de “seguridad nacional”.

Nos opusimos rotundamente rechazando cualquier obligación previa.

Afortunadamente, se fue “olvidando” paulatinamente el asunto, al menos en la temática oficial, mas no en otros campos, como lo comprobamos poco tiempo después.

Así fue, al participar en un seminario convocado por varias universidades de la frontera entre el noroeste de México y el sureste de California de Estados Unidos. El tema central fue revisar los compromisos vigentes sobre el control y el uso de ríos y fuentes acuíferas comunes en la zona, que es muy seca, derivados del Tratado de Aguas de 1944 entre ambos países.

El tema del derecho de ríos internacionales no es muy común, tal vez por ello mi tesis de licenciatura³³⁵ y de doctorado en México y en Madrid, respectivamente, llamaron la atención, y los correspondientes directores de ambas, en su momento, me convencieron de no meterme en otros campos, sino explorar, en todo caso, la presencia de diversas facetas del tema en cuestión, lo que hice, y las circunstancias particulares relatadas convergieron en el seminario de cuenta, y provocando, sin duda, la razón de la invitación a participar.³³⁶

Para mi sorpresa, en alguna de las ponencias de los profesores norteamericanos encontré que mencionaban con gran naturalidad la futura integración política de ambos países, y, por ello, de la utilización de los recursos existentes como propios. Desde luego, rebatí tal pretensión de manera fundada, lo que no se esperaba, pues nunca hubo la idea de establecer un debate más; tampoco dejó de ser un intercambio de ideas y de comentarios, que si por un lado enriquecieron las sesiones de trabajo, por el otro no han dejado de preocuparme.

Más adelante desarrollaré lo que se pretendió hacer partiendo de la zona de libre comercio existente, pero fuera del proceso común de una integración económica tradicional.

Sin embargo, el tema no deja de tener sus bemoles, pues es el que más raíces tiene con las instituciones históricas que le precedieron.

El párrafo octavo del artículo XXIV que revisamos indica qué debemos entender por una unión aduanera “...la substitución de dos o más te-

³³⁵ Cruz Miramontes, Rodolfo, *Derecho internacional fluvial. Orígenes, desenvolvimiento y situación actual*, tesis licenciatura en derecho, Mexico, UNAM, Facultad de Derecho, edición del autor, 1958.

³³⁶ La ponencia que presenté fue: “El derecho fluvial internacional y su importancia para México”, Universidad Autónoma de Baja California, publicada en la *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la UBAC*, octubre 8 de 2009. Años después se reprodujo, previa revisión, actualización y autorización, bajo el mismo título en *Jurídica*, México, núm. 42, 2012, con los reconocimientos correspondientes.

ritorios aduaneros por un solo territorio aduanero”. Así también, que los derechos de aduana y demás restricciones comerciales restrictivas “...sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales...”.

Abreviamos a propósito la cita textual y dejamos lo que estimamos fundamental, por lo que el interesado deberá acudir al texto oficial del artículo citado en su totalidad.

Mencionaremos a continuación algunos rasgos de los antecedentes y las instituciones que precedieron a la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE), las que fueron absorbidas por la misma, cuyo conocimiento iluminará todo el proceso integracionista. Desde luego que no es el caso de abundar, y menos profundizar en el tema, pero no se justificaría que lo dejásemos de lado en el presente estudio que se aplicó a los numerosos intentos de integración que se observaron en el mundo actual.

Como veremos más adelante, la más remota fue el *Zöllverein*, que ya mencionamos al inicio del presente ensayo, pero como recordaremos, su meta fue de carácter político, encauzado por derroteros comerciales, por lo que carece de la misma validez que los que comentaremos en seguida, pues en este punto nos interesa básicamente el aspecto económico.

Es más cercano el ejemplo que proyectaban en ese momento dos entidades que configuraban uniones de contenido básicamente económico, como fueron la denominada formalmente Unión Económica Belo-Luxemburguesa, creada el 25 de julio de 1921 y finiquitada en 1939, en la que había diferencias notables entre ambos socios, empezando por la población que en ese momento tenían, ya que en Bélgica era de 7,500,000 habitantes, en tanto que en Luxemburgo no pasaban de 275,000; en cuanto a su situación material “...la economía belga era incomparablemente mayor”.³³⁷

El otro ejemplo que podemos mencionar en este tipo de organizaciones es en cierta forma la continuación ampliada de la anterior, que había desaparecido al inicio de la Segunda Guerra Mundial; duró pocos años, pero suficientes para mostrar las bondades de este tipo de uniones, básicamente con fines económicos.

Tan fue así, que algunos años posteriores al fin de la guerra se dieron pasos para repetir la experiencia, ampliándose los socios, al recibir a Holanda, denominándose Unión Económica de Benelux, con base en un tratado firmado en 1958, pero que inició su aplicación el 1.º de noviembre de 1969;

³³⁷ Meade, J. E., *La Unión Económica de Europa*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1966, p. 20.

queda claro que se “monta” en el anterior y corrige deficiencias y aprovecha para bien las experiencias del mismo.³³⁸

Los autores del mismo son el doctor J. E. Meade, autor del análisis anterior, y el señor S. J. Wells.

Inclusive puede la entidad creada, celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados, tal como sucedió.

Se define oficialmente a la zona de libre comercio en el subpárrafo 8 b) del artículo XXIV, como “...un grupo de dos o más territorios aduaneros, entre los cuales se eliminan los aranceles restrictivos... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de comercio”.

Se vincula éste con el inmediato del subpárrafo 9, que precisa que la zona de libre comercio “...no influirá en las preferencias el párrafo 2 del artículo I del GATT”, lo que resulta contundente, pues recordemos que en él se comprenden las primeras excepciones al principio de la nación más favorecida, tal como está en el subpárrafo I.1, por lo que forma parte sin duda de las excepciones generales a las que hemos aludido en su momento.

Cabe añadir que en el anexo I “Notas y disposiciones suplementarias”, se completa con lo establecido en la referencia al artículo XXIV, cuando se reexporte un bien a otro miembro de la zona.

Años después, al negociar el Acuerdo de Marrakech, por el que se crea la OMC, se precisaron y aclararon otros preceptos originales que aparecen en el “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV...”, según se desprende de los párrafos 3, 5, y 6, subpárrafos 4, 6 y 7, y otros más, de entre los que entresacamos el subpárrafo 3 del párrafo 5, pues define en principio qué debe entenderse por “plazo razonable” al que hace referencia el párrafo 5 c) del artículo XXIV indicando que “...no deberá ser superior a 10 años, salvo casos excepcionales...”.

En el caso nuestro, aún no existía esta disposición, habiendo logrado un plazo superior, que fue de quince años, según lo convinieron los países negociantes, beneficiando principalmente a los productores mexicanos, por ser quienes más lo necesitaban. Sin dejar de consignar esta definición del plazo, queda claro que en mi opinión es mejor dejar que las partes lo convengan conforme sus posibilidades, máxime cuando se trate de países con desarrollo económico tan dispar.

³³⁸ Meade, J. E. y S. J. Wells, *La formación del Benelux; 1943-1960*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1966, pp. 60, 64; hasta la p. 207.

Más adelante aparecen otras precisiones, como sucede con el subpárrafo 7 del párrafo 6 y otros, entre los que aparece al final del artículo 6o. la solución de diferencias que deberán tomarse en cuenta.

Al interesado en estos temas le sugerimos leer los textos legales y acudir de preferencia a las ediciones oficiales de la OMC, tanto en su presentación de textos como en la guía a los que nos hemos referido en este manual.

Como se puede comprender fácilmente, sin la presencia de las zonas de libre comercio difícilmente se hubiera logrado el acuerdo en cuestión. La razón está en la injusticia que encierra dicho principio de nación más favorecida, ya que tratar igual a los desiguales es, como sabemos, una gran injusticia.

Las potencias negociadoras de los Acuerdos de Bretton Woods lo sabían, pero las circunstancias del momento, la ambición y las discrepancias de los más fuertes les llevaron a consagrar tal despropósito, habiendo sido conscientes del mismo, al excluir su aplicación a los acuerdos preferenciales prevalentes en 1947, tal como se señaló en el párrafo 2, que sigue al que pretende el trato igual.

En su texto lleva su fin, pues ante el incremento de la membresía, que alcanza actualmente a 164 países miembros desde el 29 de julio de 2016,³³⁹ entre los que se excepciona el PN+F, no puede seguir vigente, como lo demuestra el hecho de que se han negociado al 4 de enero de 2019, 303 ACR en vigor, a los que han correspondido 490 notificaciones de los miembros de la OMC,³⁴⁰ que también aplicará dispensas, como son las otras ya enumeradas, de mercancías, los servicios y las adhesiones por separado. Se considera, y no sin razón, que el fracaso de Doha le dio simbólicamente la puntilla —otra expresión taurina—, prosperando, como era lógico, sólo los acuerdos amparados por la excepción. ¡Qué forma tan contundente de hacer a un lado a la regla cuando se prefiere a la excepción!

Cierro este comentario considerando que la vida de la organización se ha cambiado ya, cediendo su lugar a la negociación, en donde se ponen de acuerdo los “pares”, haciendo una realidad el principio jurídico repetido varias veces en este texto, de subrayar que más que libre comercio debemos lograr un comercio justo.

³³⁹ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm. Consultada el 13 de abril de 2020.

³⁴⁰ Disponible en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Consultada el 13 de abril de 2020.

B. Unión aduanera

El artículo XXIV, 8 a) establece que a los efectos del GATT:

a) Se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:

i) Que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y

ii) Que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos.

En una unión aduanera se eliminan todos los aranceles al comercio entre los integrantes de la misma, así como el establecimiento de un arancel externo común frente al resto de países o de las entidades aduaneras en el exterior, al tiempo que se eliminan las restricciones al comercio entre los países miembros de la misma.³⁴¹ La creación de una unión aduanera implica necesariamente la instauración de una política comercial común.³⁴² La libre circulación de las mercancías, la aplicación del principio de no discriminación de manera sistemática y la libre competencia son elementos propios de este grado de integración económica.

Se considera que la existencia de un arancel aduanero común favorece la homogeneidad en la competencia y en la distribución de beneficios y oportunidades. “De ahí que en la búsqueda de mayor competitividad sea recomendable la formación de una Unión Aduanera”.³⁴³

C. Mercado común

En un mercado común se agrega el libre flujo de los factores de producción a la liberalización arancelaria hacia el interior de la zona de libre

³⁴¹ Sirc, L., *op. cit.*, p. 181; Rohde Ponce, Andrés, *Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, México, ISEF, 2000, p. 215.

³⁴² Pescatore, Pierre, *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, BID/Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, 1973, p. 19.

³⁴³ Fernández Rozas, José Carlos, *Sistema del comercio internacional*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 147 y 148.

comercio y el establecimiento de un arancel externo común, propios de una unión aduanera.³⁴⁴

Un mercado común “implica la liberalización efectiva de mercancías, personas, servicios y capitales, por lo que no existen obstáculos a la entrada y salida de personas que se desplacen con una finalidad económica (empresarios y trabajadores) en ninguno de los Estados miembros”.³⁴⁵

Se trata de una forma de integración económica en la que se han eliminado todos los obstáculos internos al comercio, la libre circulación de mano de obra y de capital en el interior y se han armonizado las políticas comerciales hacia el exterior.³⁴⁶

D. Unión económica

En una unión económica, como etapa superior del mercado común, no solamente se cuenta con una liberación total del comercio en el interior y un arancel externo común, sino una liberación de los factores de producción, trabajadores y capital.³⁴⁷ Se trata de una liberación plena y gradual con base en los cuatro principios fundamentales o “libertades substanciales”, que son: libertad de tránsito de personas, de capitales, de bienes y servicios.

Conlleva a una liberación de la vida económica de los espacios aduaneros en ella integrados: las formas de producción, de intercambio de bienes y servicios, la libre circulación de productos y de las formas de actividad económica, así como de los factores de producción humanos y financieros. Implica también la unidad de políticas económicas³⁴⁸ y una autoridad económica común. Se produce además la unificación de las políticas fiscales, laborales, de seguridad social,³⁴⁹ gastos e impuestos.³⁵⁰

³⁴⁴ Andic, F., Andic, S., y Dossier, D., “Una contribución a la teoría de la integración económica”, en Andic, Suphan y Teitel, Simón (comps.), *Integración económica*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 390.

³⁴⁵ Petit Primera, José Gregorio, “La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XX, núm. 1 (ene-jun), 2014, p. 142.

³⁴⁶ Fernández Rozas, José Carlos, *op. cit.*, p. 149.

³⁴⁷ Sirc, L., *op. cit.*, p. 181.

³⁴⁸ Pescatore, Pierre, *Derecho de la integración...*, *cit.*, p. 19.

³⁴⁹ De Mateo, Eligio, “Integración económica”, en Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, *El comercio exterior de México*, México, Siglo XXI Editores-IMCE-ADACI, 1982, t. II, p. 492.

³⁵⁰ Ellsworth, P. T. y Leith, J. Clark, *Comercio internacional*, trad. Rodolfo Ornelas y Rufina Bórquez, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 567.

La unión monetaria es conveniente en esta etapa de integración económica: tenemos un mercado único, con una moneda única y una política monetaria única.

En una unión económica tenemos:³⁵¹

- Libre circulación de trabajadores y las personas en general.
- Libertad de establecimiento económico y de prestación de servicios.
- Libertad de pagos.
- Política de transportes común.
- Armonización de los sistemas tributarios.
- Necesaria armonización legislativa.
- Autoridad económica común.
- Unificación de las políticas fiscales, laborales y de seguridad social.

E. Unión política o integración económica total

La integración económica puede expresarse de diversas formas, que van desde una zona de libre comercio hasta la integración total, en donde se superan las metas estrictamente económicas o cuasieconómicas y se buscan otras, que comprenden aspectos de política, relaciones exteriores, y aun de seguridad comunes, que provocan la constitución de una nueva entidad multilateral. Esto hace necesario fortalecer los nexos de unión entre los miembros de la comunidad aun en campos como la seguridad y la defensa, asegurando la unidad política y económica.

En esta nueva concepción política se presentan atributos propios del Estado moderno, pues existen órganos directivos supranacionales, un territorio conformado por los correspondientes a sus miembros, y una ciudadanía común.

Cabe destacar el intento inédito llevado a cabo por los miembros de la Unión Europea de elaborar una Constitución para Europa, un texto que expresaría las normas, valores, principios, garantías y derechos que se han ido desarrollando a lo largo del proceso de integración europea.³⁵²

³⁵¹ Pescatore, Pierre, *Derecho de la integración...*, cit., p. 19.

³⁵² Abellán Honrubia, Victoria, Vilà Costa, Blanca y Olesti Rayo, Andreu (coords.), *Leciones de derecho comunitario europeo*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2011, p. 25.

4. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, su negociación y la participación del sector privado*

A mediados de 1990 se planteó la interrogante de cómo llevar a cabo las negociaciones y, por ende, de 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 reacción negativa y posible falta de interés de los particulares al perder las prebendas que aún tenían; 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 más fuerte y avezado, con quien compartimos parcialmente una historia común, que arroja fracasos y pérdidas para México.

También hubo pretensiones del sector privado de celebrar dichas negociaciones, inclusive de grupos nacionales organizados que trabajan en Estados Unidos,³⁵³ pero debemos reconocer que otros sectores se opusieron francamente, como el académico, el social y otros más.

Como sabemos, en Estados Unidos también existieron tareas que cumplir, ya que ante la posible modificación de aranceles y demás barreras comerciales, no bastaba el beneplácito del Poder Ejecutivo, sino además contar con el visto bueno del Congreso en mayoría, lo que se obtuvo en septiembre de 1990.

Para poder dar inicio material al quehacer, que sería arduo y complejo, hubo que actuar con diligencia, claridad y precisión.

Para ello se constituyó en el seno del CCE un foro de consulta y acción, al que se denominó “Coordinadora Empresarial para el Comercio Exterior” (Coece), que no intentó ser más que eso.

Se nombró un coordinador general como vocero único del sector privado, un director ejecutivo y un número mínimo de técnicos y secretarías.

Sin entrar en detalles ni minucias, debemos mencionar a los actores principales sobre cuyos hombros pesaron las obligaciones de cumplir con esta tarea, que no sabíamos en qué consistía, sino sólo cuáles eran sus propósitos.

El coordinador general fue el abogado Juan Gallardo Thrurlow, de estrípe diplomática, por lo que el dominio de varios idiomas era natural; una

³⁵³ En los días 28 y 29 de junio de 1990 se llevó a cabo una mesa redonda sobre el tema de las “Relaciones México Estadunidenses en una Economía Global en Transformación”, convocada por el congresista demócrata y líder, Eligio Kika de la Garza, en San Diego, California, proclamando su apoyo. Falleció el 13 de marzo de 2017.

gran facilidad por su gentileza para establecer relaciones con las personas facilitaron su tarea de construir puentes entre funcionarios públicos y los demás ciudadanos para acercar a unos con los otros, que era precisamente lo que se requería. A la par estaba Guillermo Güémez, de vocación financiera, con evidente condición personal para la función a cumplir, excelsa, de gran calidad humana, quien tuvo a su cargo manejar la dirección general de Coece, compuesta por cuatro secretarías, sendos técnicos y las oficinas: una en México, D. F. y la otra en Washington, D. C. a cargo del ingeniero Raúl Ortega y la señora Ruth Kurtz, y los coordinadores sectoriales, que originalmente éramos cuatro, y posteriormente se ampliaron a seis en total.

Al “fragor de la batalla” se establecieron contactos con varias dependencias públicas y privadas que apoyaron nuestras tareas, pues comprendieron la importancia de lograr éxito en lo que hacíamos, pues sería básicamente en beneficio de ellos y, claro, de México, nuestro propósito fundamental.

Los seis coordinadores sectoriales fuimos:

- Eduardo Bours, del agropecuario,
- Ruperto Flores, de comercio y servicios;
- Patricio Ayala, de banca;
- Carlos Villagómez, del financiero;
- Tomás Ruiz, de seguros, que posteriormente sería Recaredo Arias, e
- Industria, Rodolfo Cruz Miramontes.

Aprendimos que por igual tenían voz y voto en las ocasiones en que nos reuníamos a informar y escuchar quejas y cuestionamientos, cámara o asociaciones poderosas, como ANIQ, minería, Instituto Mexicano del Aluminio, refrescos y aguas envasadas, Canacero, y muchas más, con otras poco conocidas o más modestas, como artículos de limpieza y cosméticos; impresión y fabricación; canales de distribución; platería y joyería de Jalisco, hortalizas, y tantos que sumaron aproximadamente 286 instituciones.

El contar con el apoyo y, de ser posible, con la simpatía de todos los nacionales, era fundamental para legitimar el proceso, y no lo tendríamos si antes no explicábamos lo que era una zona de libre comercio, y más que eso qué no era, ya que esto facilita su comprensión.

Nos propusimos visitar y promover el acuerdo en más de una ocasión a diversas ciudades del país para explicar lo anterior, subrayando que todo se haría conforme y con un respeto absoluto a la carta magna y la permanencia cabal de nuestros órganos de gobierno, sin establecer órganos supranacionales, como muchos lo temían, y con razón. Compartimos ratos agradables, momentos difíciles y a veces ríspidos, al no lograr una comunicación

fácil, o bien malos entendidos, que trascendieron ocasionalmente a los medios, que se diluyeron al enfrentarlos sin titubeos y con absoluta franqueza, pues esa fue la regla convenida desde un principio: hablar con la verdad y admitir sin pena ni titubeos los errores y equívocos.

Tengamos en cuenta que se pretendía cambiar de “modelo” y pasar de un desarrollo económico cómodo disfrutando de apoyos y facilidades públicas, a otro, en el que se tenía que ser mejor que los productores de bienes iguales o similares: teníamos que ser más competitivos, y para colmo debíamos superar a quienes eran mejores, o al menos eso suponíamos. Así pues, cerramos filas alrededor de la entidad virtual —nuca tuvo personalidad jurídica— que creamos.

Todo este camino lo recorrimos las veces que fue necesario, lo que desde luego se logró por el apoyo adicional sin titubeos de instituciones locales con representación de sus agremiados, como la Careintra de Jalisco; materiales de construcción; Canacero; Cámara Nacional del Cemento, que en ese entonces presidí, alimentos, y muchos más, que están presentes en el recuerdo, aunque no aparezcan citados, salvo en el anexo que nos acompaña, impreso para difusión de la Coece.

A la postre, funcionamos bien atrayendo el reconocimiento de propios y extraños que nunca esperábamos, y menos pretendíamos.

No me extendo más, y concluyó con dos notables muestras de la importancia de la Coece.

La primera está en el hecho de que dado el resultado exitoso obtenido en tan poco tiempo, varios países de nuestro continente nos pidieron que les compartiésemos información y, en lo posible, experiencias y asesoría para utilizarla en las negociaciones que tendrían con México, tal como sucedió con algunos grupos empresariales de Venezuela; en otros casos fuimos invitados a visitarlos, tanto negociadores oficiales como particulares, para darles algunas pláticas orientadoras por varios días, o bien a participar en eventos internacionales, como el celebrado en Cali, Colombia, con ocasión de un fortuito encuentro sobre estos temas, en el que estaría el director general del GATT, a la sazón el señor Dunkel; así también, el celebrado con funcionarios de la UE en Piriápolis, Uruguay, o bien comentar el tema en la Convención de Industriales y la celebración de aniversario de la misma en Lima, Perú, y otros más.

La segunda está en que la propia OMC, organización máxima de comercio, se interesó en saber qué era la Coece, cómo operaba y demás pormenores, habiéndole solicitado a una de sus mejores asesoras en la materia, la licenciada Martha Lara de Sterling, les preparara un informe explicativo,

que elaboró diligentemente.³⁵⁴ Según entiendo, la idea fue utilizar el ejemplo de la Coece para asesorar a los países en desarrollo de cómo negociar este tipo de acuerdos.

Dicha funcionaria es mexicana, y nos une una relación amistosa, habiéndole proporcionado la información que solicitó tanto al ingeniero Edgar Ubhelode como al suscrito, en el documento que preparó y nos hizo llegar, titulado “The Trade Negotiation: The Mexican Experience with NAFTA”.³⁵⁵

Como es natural, el capítulo de anécdotas es muy largo, y queda pendiente para más adelante.

Resulta evidente que la negociación del TLCAN *lato sensu*, o sea, en toda su amplitud, llamase la atención tanto dentro como fuera de México. Particularmente la forma en que el sector empresarial se organizó, cuyo resultado fue la Coece; la acción coordinadora, sin seguir patrón alguno, ha sido calificada como “sui generis”, lo que me parece acertado, pues se logró dialogar y acordar con dos países de mayor potencia económica en ese momento, según se dijo, pues la economía norteamericana era veinticinco veces mayor, y la canadiense diez, que México. Las diferencias, como ya manifestamos, eran además, de materiales, de índole diversa de mayor envergadura en un aspecto y profundidad, y en otra, consistente en una formación cultural y religiosa con matices variados, que inclusive en el mismo país les hace ser distintos.

En efecto México ostenta, al menos formalmente, una religión común: la católica, apostólica y romana, en tanto que su vecino del norte no, ya que siendo básicamente cristianos, existen diversos credos, que podríamos comprender en la expresión general de “protestantes”, dicho con el debido respeto, sin que signifique que no estén presentes otras religiones, desde luego, la cristiana como la israelí, la musulmana y otras diversas, que conviven en paz, con excepción de algunas manifestaciones de intolerancia, algunas muy serias, como puede suceder con los llamados “kukuxklanés”, que más que actitudes religiosas son discriminatorias contra las personas de color,

³⁵⁴ Los nombres y sus domicilios oficiales de los asesores aparecen en el directorio que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) publicara en octubre de 1992.

³⁵⁵ La producción de estudios analíticos que la negociación del TLC provocó fueron numerosos, y no se diga gacetillas periodísticas o en revistas especializadas. En el apéndice a este capítulo encontrarán algunos. Debo, empero, mencionar que poco tiempo después de que el TLC entrara en vigor publiqué un modesto libro titulado *El TLC. Controversias, soluciones y otros temas conexos*, México, McGraw-Hill, 1997. Algunos años después, auspiciado por la UNAM-IJ, una segunda edición bajo el mismo título *El TLC. Controversias, soluciones y otros temas conexos*, México, Porrúa, 2002.

provocando reacciones de repudio y de búsqueda de fórmulas de convivencia pacífica, como sucedió no hace muchos años en Atlanta, Georgia, con Martín Luther King.³⁵⁶

Estas diferencias particularmente no son poca cosa, pues moldean a los seres humanos provocando conductas y personalidades distintas. El premio Nobel de Literatura, Octavio Paz, nos dio a conocer interesantes reflexiones sobre el particular, incluyendo la forma en que el cristianismo se manifestó de una manera distinta en los pueblos sajones, y otra, en los que fueron conquistados por los españoles, al grado de que el capitalismo floreció en unos, y ha sido menos presente en los otros.³⁵⁷ Su lectura ayuda a entender mejor algunas facetas de la posición norteamericana.

No es el momento de divagar más en otras diferencias. Señalaremos que la superación de todas ellas se logró para conformar el TLCAN, que a la fecha constituye un entre “regional” de gran presencia negociadora, como ha quedado de manifiesto en varias ocasiones, y muy especialmente cuando participamos en la creación del Trans Pacific Partnership, conocido simplemente como el TPP, en el momento en que los integrantes del TLCAN se incorporaron a este otro ACR, habiendo hecho gala de su fortaleza como el primer ACR en el concepto actual. Por ahora está “anclado” debido a una decisión —capricho, dicen otros— del presidente Trump, al actuar ya como tal en noviembre de 2018. Resucitará sin duda, y presumirá su origen en el TLCAN o NAFTA; mientras tanto, y por ahora, ha crecido en membresía, pero sin Estados Unidos; ha modificado su nombre sin cambiar su texto, que los “socios” originales, incluyendo a México, aprobaron en su momento.

La Coece, a la que volvemos, ha llamado la atención no sólo a quienes se ocupan de cuestiones políticas o de comercio internacional, sino también a los académicos, como sucedió con un grupo de investigadores universitarios con evidente visión al futuro, de quienes en 1991 —cedo la palabra a la maestra Cristina Puga— “...iniciamos un proyecto destinado a estudiar la estructura y organización interna de las asociaciones empresariales”.

El fruto de los esfuerzos de maestros y estudiantes entusiastas, según informa la maestra, culminó con un libro integrado por once capítulos y tres capítulos adicionales, que les llevó varios años preparar.

Del tema de la Coece entresacamos una afirmación, que manifiesta dicha maestra Puga, y que me llamó la atención, cuando sostiene que “En el caso mexicano, los empresarios no fueron exclusivamente consultados sino

³⁵⁶ Su expresión tan emotiva y clara de “I have a dream” estará siempre presente como bandera de paz y hermandad social.

³⁵⁷ Paz, Octavio, *Tiempo nublado*, Barcelona, Seix Barral, 1986.

de hecho incluidos en el proceso negociador a través de la COECE”, lo que es verdad, cuando se nos pidió ocasionalmente que acudiéramos a precisar algún detalle, o bien participáramos en discusiones entre los integrantes de alguna cámara. Recuerdo que en más de una ocasión me reuní a su solicitud, y durante la preparación, entre otras cosas, me indicaron que me entregaban en el acto sus monografías para que por mi conducto llegaran a las autoridades, y no querían que se comentaran entre ellos, pues contenían datos, informes y otros documentos que no debían conocer sus propios colegas, pues no dejaban de ser también sus competidores. Una muestra de gran confianza hacia mí, que mucho me honra.

El estudio que hicieron sobre el tema lo rebasa, desde luego, pues no sólo pasan por sus páginas los empresarios, como advierte el título, sino muchos más actores que participaron en la tarea.

La elaboración del libro es un loable trabajo, que refleja una parte muy importante del tema. Habrá que recordar, con esa seriedad, las tareas efectuadas en las capitales del interior que visitamos, así como reuniones con los medios de comunicación y, en su caso, las respetables, algún curso o clase de corta duración que nos pidieron sobre los temas a negociar, para que sus reporteros entendieran qué significaban algunos temas, como las reglas de origen, por ejemplo; o las barreras no arancelarias; el *dumping*, y tantas cosas más.³⁵⁸

En la negociación del Tratado estuvieron presentes y un numeroso grupo de participantes actuantes muy capaces, que tal vez nunca sepamos con precisión cuántos y quiénes fueron, pero sí que en mi tarea conté con la experiencia, conocimientos y buena voluntad de dos colaboradores excelentes: Gilberto Vázquez Ahedo(†) y René Espinoza. Sólo así pudimos prepararnos y ayudar a otros a lograrlo, y en su momento, servir en el “Cuarto de Junto”; va mi reconocimiento, agradecimiento y admiración.

Uno de los primeros problemas que se nos presentaron como parte del cajón de diferencias fue el de la forma de negociar del TLCAN, pues, como ya comentamos, desde los orígenes de los Estados Unidos quedó bien claro en su Constitución, en los artículos correspondientes, que la materia de los ingresos fiscales de cualquier naturaleza sería materia exclusiva del Congreso de la Unión. Esto es, que la creación de aranceles, su modificación o extinción parcial o total sólo podrán decretarlo las dos Cámaras legislativas,

³⁵⁸ Puga, Cristina, *Los empresarios organizados y el tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 12 a 14/29-35, 61 a 64, 136, 137, 170, 171 a 179. Son los que contienen algunos de mis comentarios, pero para entenderlos hay que leer el resto del libro. ¡Qué bien por haberlo editado, y desde luego preparado desde investigaciones, entrevistas y demás quehaceres. Al periódico al que me refiero es a *El Economista*.

o sea, la de Senadores y la de Representantes, actuando conjuntamente en aquellos casos en que fuera pertinente.

Esta realidad jurídica la separa de los sistemas tanto canadiense como mexicano, produciendo diversos efectos en la naturaleza de sus acuerdos.³⁵⁹

En el caso nuestro, es más sencillo, partiendo del hecho de que no se hacen distingos en los tratados a celebrar, siendo facultad exclusiva, como es sabido, del Ejecutivo.³⁶⁰

Para fortalecer a nuestros negociadores, adicionalmente se contó con la ayuda externa del Centro de Estudios del Sector Privado, de entidades académicas como la UNAM, El Colegio de México y otras más.

Asimismo, agrupaciones laborales, obreras y otras fueron numerosas, por lo que la pretensión que tuvimos de que todos los afectados participaran, se logró, y si hubo ausencias se debió a su falta de atención, mas no de apertura de las instituciones correspondientes. En más de una ocasión me negué a nombrar al representante de algún grupo industrial pese a que lo podía hacer, pues lo importante era legitimar el proceso con su presencia directa.

Hubo necesidad de contratar asesores legales, tanto norteamericanos como canadienses, cuando se definió la participación de Canadá en el Tratado, para no infringir disposiciones legales de ambos países por ignorancia o no aprovechar alguna ventaja si era para bien. Para conocer la opinión de todos los afectados cuáles eran sus temores, y también sus pretensiones —tarea nada fácil—, fue indispensable armar las coordinaciones sectoriales, y así, se crearon las siguientes:

- Agropecuaria.
- Comercio y servicios.
- Industrial.
- Banca.
- Seguros.
- Casas de bolsa.

Al frente de cada una de ellas se designó un coordinador responsable, necesariamente quien conociera a fondo el sector y sus integrantes, quien

³⁵⁹ Los artículos concernientes que comprende la Constitución son: el primero sección 8, párrafos 3: “To regulate Commerce with foreign Nations”; el artículo II, párrafos o secciones primera y segunda, párrafo 2, que contiene la facultad de celebrar tratados debiendo acatar lo previsto en el precepto anterior.

³⁶⁰ Posteriormente a la época en que realizamos las negociaciones del TLC, se promulgaron disposiciones legales disponiendo la división de tratados en dos momentos diversos, como lo explicaremos más adelante.

tuvo que establecer un mecanismo para conocer los puntos de vista de cada uno de los subsectores de su área.

Por razones meramente circunstanciales acepté ser coordinador del sector industrial, así como de la Mesa de Solución de Controversias.

Para llevar adelante la encomienda hubo necesidad, primero, de sensibilizar a los afectados, para lo cual, en mi sector, celebramos juntas explicativas con las cámaras y asociaciones miembros de la Concamin (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos), y luego celebramos reuniones similares en foros ampliados, en diversas ciudades, como Tijuana, Puebla, Guadalajara, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y otras, a las que acudimos en más de una ocasión,³⁶¹ como era de suponer, al haberlo hecho en la fase general.

Era indispensable convencerlos de que teníamos que trabajar conjuntamente como un todo, pues estábamos en el mismo “barco”. Su presencia era indispensable para legitimar el proceso, como ya se dijo, y que indudablemente me preocupaba de manera destacada.

La existencia de una ley de cámaras que obligaba a todos los actores del sector productivo y de servicios a inscribirse en cámaras gremiales, o en su falta ante asociaciones similares, facilitó enormemente la tarea; sin ella poco hubiéramos hecho.

Por ser de justicia, debo consignar que ni en Estados Unidos ni en Canadá tuvieron esta capacidad de organización, y menos de acción.

³⁶¹ En un país de gran extensión territorial, con zonas diversas, compuestas por ciudadanos, en los que se mezclan formas diferentes de ser; en algunas partes con grupos étnicos distintos y numerosos, con un mestizaje a medias; en los que inclusive no hablan español, es difícil la comunicación; no es simple encontrar igualdad ciudadana, aunque sí una conciencia similar de ser mexicanos; de eso no hay duda. Al mismo tiempo, están presentes resabios del pasado, con tintes conservadores, liberales, de izquierda: agnósticos, y en las nuevas generaciones, desapego al nacionalismo, que se ostentó después de la Revolución de 1910 y la lucha por apoyar las reclamaciones sociales que fueron contaminadas por posturas políticas diversas y movimientos estudiantiles violentos en 1968 y 1972, principalmente. En fin, de todo un poco. Se pueden distinguir, en mi opinión, etapas como la posterior a la Revolución hasta fines de los años cuarenta; la de inicio de la industrialización en los cincuenta y la de olvidos del pasado con determinación de modelos de vida extranjeros de los noventa en adelante, fundamentalmente norteamericanos, en donde los valores culturales humanistas se menosprecian, el idioma español sufre constantes deterioros, y las clases sociales se distinguen por su pretensión —las elevadas— de ser distintas y “mejores”.

Sin embargo, se ha mejorado en muchos aspectos la situación educativa superior de 1950 a la fecha. Fijo esta fecha por ser la de mi ingreso a la Facultad de Derecho, que en esos años era “Escuela”; poco después se le reconoció su condición de Facultad. La presencia femenina en las aulas era limitada, ahora no, pues van a la par, y no sólo en la capital, sino en todo el país, según desprendo de mis cursos que dicto en varias universidades, lo que sin duda es un gran logro.

Se elaboraron aproximadamente 174 monografías conforme a una matriz preparada entre la Coece, la Concamin y la Secofi, y con base en la información proporcionada por los interesados se llevaron a cabo negociaciones internas para definir las posiciones a seguir, para luego discutir las con los funcionarios públicos.

Fue una tarea muy compleja, y hubo que rehacer varias veces los estudios, pues de inicio semejaban “cartas a Santa Claus”; además, en su mayor parte los afectados estaban a la defensiva, y no estimaban las oportunidades que se abrirían, por lo que fue necesario empujar duro para que fueran agresivos, explicándoles que las trabas y barreras que tenían en sus exportaciones se terminarían, que se abrirían nuevos campos de acción o que descubrirían cómo tendrían mayores oportunidades si aprendían a aprovecharlas.

Una vez concluida la tarea, que se complicó al solicitar Canadá que se le incorporara a la negociación, lo que sucedió el 6 de febrero de 1991, y en el mes de abril se concluyeron los trabajos preparatorios.

Hubo que esperar la autorización al presidente norteamericano, por parte del Congreso denominado “Fast Track” o vía rápida, para que pudieran negociar conforme a su Constitución, por un lapso máximo de dos años a partir del 1 de mayo de 1991, por lo que se debía terminar la misma antes del 1 de junio de 1993, e informar al susodicho Poder Legislativo.

Formalmente, el banderazo se dio el 12 de junio en Toronto, Canadá, por los secretarios de comercio de los tres países, y se establecieron seis mesas de trabajo acordes los seis temas “troncales” fundamentales en concordancia con el GATT, para discutir las posturas de partida de cada una de las partes, y así poder negociarlas; los temas fueron:

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 a su vez en subtemas, que fueron cambiando cuando fue menester, concluyendo con diecinueve en total.

Para llegar a esto, previamente fue necesario que cada sector económico preparara cuidadosamente lo que pretendía y lo que no estaba dispuesto a aceptar.

Así, se lograron conformar las monografías en cuestión, luego hubo que “negociarlas” con los futuros negociadores oficiales y convencerlos de que debían defenderlas; desde luego que sufrieron ajustes y cambios acordados en las numerosas reuniones de trabajo celebradas entre los grupos, los coordinadores sectoriales y los prenegociadores.

Llegamos en tiempo a concluir este complejo proceso, que nos llevó más de siete meses de entrega absoluta.

Con base en lo que acordamos, se armó el documento final, y de ahí partiría la negociación, acordando que no se modificaría sin previo consentimiento de los posibles afectados; fue un “pacto de caballeros”, que se observó cabalmente.

Sin pretenderlo ni suponerlo, se obtuvo un resultado adicional de gran valor: la conformación de un grupo de personas animado por los mismos propósitos, pero sin perder cada uno la propia identidad, respetando a la vez la de los demás. Así, la autoridad negociadora apreció la posición de sus representados y la respetó, y los particulares superaron la desconfianza y eventual desconocimiento hacia los funcionarios posibles, entendiendo su papel de representación y defensa de todos y cada uno de los particulares, pues comulgaban con los mismos intereses. Los enfrentamientos y las dudas se fueron superando.

Esto explica, a mi entender, lo que sucedió al momento en que se informó la proximidad del inicio de las reuniones oficiales entre los tres gobiernos que hicieron el subsecretario, doctor Herminio Blanco, y el director responsable de la negociación, doctor Jaime Zabłudovsky Kuper, dado que la tarea había llegado a su fin.

Las negociaciones formales estaban en puerta, y solamente actuarían los funcionarios gubernamentales, como era lógico.

Tuve la oportunidad de testimoniar lo que sucedió, pues estaba en el presidium, y observé, como todos los presentes en el auditorio de la Concamín, unos sentados en las butacas, otros en las escaleras y los demás de pie reaccionaron. De inicio hubo un gran silencio por la noticia inesperada, pese a que suponíamos que se nos comentaría lo que constituiría el siguiente paso, mas no que ya no estaríamos presentes en lo que se avecinaba.

La reacción fue de rechazo a la ausencia que se venía, por lo que surgió un reclamo prácticamente unánime de continuar presentes y actuantes. Ignoro si nuestros funcionarios públicos lo esperaban o no, pero su respuesta fue precisa: no podrían, pues era quehacer exclusivo de ellos conforme a la ley.

Evidentemente, no convenció, por lo que les sugirió que consultaran a “su abogado” ahí presente, señalándome y, como era obvio, mi respuesta fue la misma, invocando las normas pertinentes en la Constitución.

Para esto, ya se había generado un cierto desorden, pues todos querían decir algo, provocando una algarabía, pero alguien, con voz más fuerte, grito: “¡Si no podemos estar en el cuarto de las negociaciones, sí podemos estar en el *cuarto de junto!*!”.

Viendo lo anterior, y ante tal sugerencia, el doctor Herminio Blanco reaccionó con rapidez y eficacia, preguntándose en voz alta algo así como “pues, sí ¿por qué no?”, provocando el beneplácito unánime de los presentes, creándose así de facto el “Cuarto de Junto”.

Días después, acordamos una acción conjunta. Al celebrarse las discusiones en concreto, nos hospedaríamos en el hotel cercano al “oficial”, nunca en el mismo, y estaríamos disponibles las veinticuatro horas para consultas; para ello, dispondríamos de un espacio en la embajada de México, cuando fuera posible, o en el mismo hotel.

Durante las mismas, también convinimos reunirnos, previamente un día antes de iniciar la reunión, para que se nos precisaran los temas y oír nuestras sugerencias al terminar las mismas, sin importar la hora, nos juntamos de nuevo para conocer el desarrollo de sus experiencias, las contraproposiciones, cuando había, sus consultas y nuestras opiniones.

Para resolver los cuestionamientos, el responsable del “tema troncal” se dirigía a quien podía, no sólo darle respuesta, sino que fura obligatoria si los negociadores la aceptaban para tal negociación. Así, los afectados sopesaban los posibles efectos del cambio, la contrapropuesta, si era el caso, y demás términos. Esta segunda consulta la podía hacer el coordinador “sectorial” por teléfono o bien en persona, si se daba el caso que él o los interesados también se encontraban en el lugar de las negociaciones, pero nunca comentaron o alegaron directamente con el negociador; siempre fue a través del “Cuarto de Junto”.³⁶²

Como se puede apreciar, fue una tarea efectuada con toda seriedad de ambas partes. Pese a las horas de trabajo, a las tensiones y a las fatigas, a veces compartidas durante varios días, no se presentaron mayores problemas, como temí, pues en ocasiones se prologaron hasta una semana, como fue en Dallas y en Silver City, cerca de Washington, D. C. Tácitamente fungí también como enlace entre ambos grupos, o bien como asesor de solución de “entuetos”, que afortunadamente solamente en dos ocasiones sucedió, en que tuve que mediar para que algún grupo insatisfecho con su negociador pretendiera abandonar la sede, mas no sucedió, confiando en que lograría satisfacer sus peticiones para evitar los roces en el término prudente que les

³⁶² Ocasionalmente los informes del fin del día se daban a la medianoche, por lo que el Cuarto de Junto se trasladaba al “bar de al lado”.

ofrecí. Gracias a la comprensión y apoyo de los funcionarios encargados de las negociaciones ya mencionados, siempre se resolvieron satisfactoriamente los pequeños o serios problemas, apoyándome en la solución mejor.

Éste fue el *modus operandi* del mecanismo inventado por el “proponente desconocido”, como relaté, y del buen entendimiento entre los dos sectores; nunca se utilizó como plataforma de lucimiento ni para fines personales ni menos para percibir algún “apoyo especial”.

Ocasionalmente, y dada la alta calidad profesional del grupo, desahogamos consultas, formulando propuestas o actuamos siempre en protección y defensa de quienes representábamos en bien de nuestro país.

Dado que el sector privado, pese a tener concluida su tarea, consideró indispensable estar presente en las negociaciones, pero no pudiendo hacerlo, por impedirlo la ley, hubo que echar mano, una vez más, de la imaginación, y así, se creó el llamado “Cuarto de Junto”; esto significaba que las personas —una por cada tema troncal— estarían así también presentes, lo que se logró, como lo detallaremos más adelante.

Por parte de las autoridades, se logró homogenizar la condición técnica de sus negociadores, habiendo obtenido un éxito indudable. Esto permitió que durante los días de negociación se informara antes de iniciar las sesiones que se iba a discutir, intercambiando de manera informal, con los componentes del “Cuarto de Junto”, comentarios, sugerencias y demás. A la conclusión del día se volvía a reunir el mismo grupo a informar y comentar lo sucedido; así, durante los meses que duró el proceso. Obviamente, se acordó, antes de la reunión, un compromiso de absoluta confidencialidad, que todos respetamos sin fisura alguna, pese a que los representantes de los medios con frecuencia estaban asistiendo; pero se les comentó del citado compromiso, que también acertaron, y no dejaron de ser informados oficialmente en los momentos que se estimó pertinente.

Los hechos así sucedieron, y fue, en mi opinión, el efecto de una aventura compartida entre todos los sectores involucrados con el sector gubernamental, y obviamente, con la presencia de “líderes” entregados al cumplimiento del deber. Su creación fue meramente accidental, una sugerencia al calor de las discusiones ante el anuncio único del inicio de las pláticas formales y una respuesta *in situ* inmediata del funcionario responsable de las mismas ante la reacción de los presentes en una asamblea informativa, que sería la última al iniciarse en breve las negociaciones formales; ante tal anuncio, hubo primero silencio, y luego una reacción casi unánime reclamando su deseo de seguir presentes y actuantes totalmente inesperada, pues estaban muy entusiasmados con la tarea que hacían al haber captado la trascendencia de seguir apoyando. ¿Quién fue el ocurrente que dijo:

“¡si no podemos estar en el Cuarto de las Negociaciones sí podemos en el Cuarto de Junto!?”), lo que aceptó el responsable oficial de negociaciones ya mencionado.³⁶³

Esta práctica de consultas e información también la observamos constantemente con los organismos cúpula, así como con las cámaras y asociaciones, en particular, lo que derivó, lógicamente, en una cohesión de todos los sectores.

En más de una ocasión se pretendió eliminarlo, pero no lo aceptamos, pues —como le señalé a un alto funcionario que lo siguió— constituía una “conquista obrera irrenunciable”. De paso, consigno que años después dicho funcionario ocuparía un alto cargo.

Sin duda, fue un quehacer pesado, muy difícil, pues a los elementos profesionales se tuvieron que añadir los del sentido común, y, de alguna forma, los obtenidos en la vida profesional, que da esas experiencias, que no se compran en el mercado, sino sólo en la práctica profesional, como sucede con las de abogado y, desde luego, con la educación y carácter de cada uno. El propósito era estar siempre a la mano de los negociadores, conocer de los avances de la negociación y desahogar las consultas que tuvieran.

Esto significó viajes a todos los lugares en los que se efectuaban las negociaciones, que tuvieron lugar tanto en las ciudades capitales de los tres países como, eventualmente, en otras poblaciones de los países involucrados.

Afortunadamente, las relaciones entre ambos sectores eran claras; las desconfianzas mutuas habían sido superadas y los negociadores se habían percatado que contar con el apoyo de prácticamente doscientos expertos en los diferentes temas a tratar donde había conocimiento, experiencia, capacidad y entrega, sin costo alguno, era un verdadero tesoro.³⁶⁴

³⁶³ Este hecho lo recuerdo con gran precisión, pues estaba en el presidium junto a las autoridades y dirigentes. Ante la pretensión inesperada de seguir trabajando juntos, el subsecretario responsable de las negociaciones, Herminio Blanco, les dijo que no podían, al no ser autoridades, que me preguntaran a mí, como abogado, si la ley, la Constitución lo permitía. La respuesta era obvia, y ante tal impedimento, alguien gritó: “si no podemos estar en el cuarto de las negociaciones, sí podemos estar en el cuarto de junto”, como ya se dijo. Fue, en mi opinión, una acción dictada por la emoción y la convicción de seguir colaborando y apoyando a México, consecuencia de una auténtica simbiosis. ¿Quién lo dijo? No sé, éramos muchos; unos sentados, otros de pie, a los lados, en los escalones. Imposible identificar al “gritón”. Lo cierto es que fue la voz de todos.

³⁶⁴ Como ejemplo para ilustrar lo dicho, recuerdo al grupo de “compras” de gobierno, integrado por seis técnicos, que eran o habían sido directores del departamento correspondiente en Pemex, CFI, o en alguna de las grandes empresas, por lo que sumaban experiencias, coordinadas por el licenciado Edgar Ubhelode, quien lo hacía tan bien, que ordinariamente en los hoteles que nos hospedábamos acudían a desayunar juntos, encabezados por su coordinador.

Durante quince meses, el grupo se reunió cuantas veces fue necesario en Washington, D. C., Quebec, Toronto, y en la Ciudad de México, principalmente. Ocasionalmente en ciudades de provincia, como Zacatecas, San Antonio, Texas, y otras más.

Hubo una reunión magna en Dallas, Texas, el 18 de febrero de 1992, a la que acudieron todos los relacionados institucionalmente con las diferentes mesas; erróneamente se supuso que las negociaciones concluirían y, con ello, se anunciaría el nacimiento o su fracaso del tratado. Los asistentes fueron numerosos; su número sobrepasó las cien personas, pues las filas se engrosaron con la presencia de los representantes de los medios de comunicación ante la expectativa de las posibles grandes noticias, mas no fue así.

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

Meses antes de concluirlos, estimamos que sería pertinente confirmar con los responsables de cada grupo, que lo plasmado en los textos reflejaba lo acordado, por lo que en un plazo muy corto revisamos con cada uno de ellos, que así fuera. Sin embargo, no resultaba suficiente, pues al comunicarnos, en enero de 1992, que se redactaría un borrador del primer texto que ya consideraban suficientemente negociado, estimamos que dada la diversa forma de redactar en inglés los documentos legales sería indispensable que un grupo —una “mesa”— de abogados con experiencia en ello los conociera y se cerciorara de que todas las expresiones gramaticales hacían honor a lo pactado, comprendiendo un contenido fiel a lo que ya habían revisado y aprobado en cada tema. Recuerdo que era el Día de Reyes de 1992, y todos estuvieron de acuerdo, no solamente en mi preocupación y advertencia de formar un grupo que cuidara lo anterior, y —¿por qué no?— que lo coordinara, designándome para ello, por ser quien lo sugirió y lo acepté.

Como estoy convencido de que siempre sucede así, de inmediato procedí a cumplir la tarea, acudiendo a mi querido y admirado amigo, y además paisano, don José Luis Siqueiros,³⁶⁵ no sólo para invitarlo a participar en él, sino además consultarle a quiénes más podíamos invitar. Aceptó con entusiasmo, y dada su relación profesional con colegas vinculados con abogados norteamericanos, se creó en un tiempo corto al que llamamos “Grupo de Revisión de Textos”. Al iniciar nuestra tarea y comparar los tres documentos —recordemos que estaban escritos en español, en francés y en inglés, conteniendo las correspondientes versiones—, nos percatamos de varias fallas y deficiencias.

³⁶⁵ Quien falleció el 21 de marzo de 2020.

La primera impresión fue que el documento requería una mejor presentación idiomática en español. Al plantearle al entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial la necesidad y pertinencia de ello, le pareció procedente, pero no así el tiempo que nos tomaría, pues por razones políticas debía entregar al Senado de la República dicho texto para su aprobación en un lapso de quince días, lo que para nosotros resultaba imposible. Con ingenio y perspicacia, el doctor Herminio Blanco, entonces ya en ese cargo, acudió al Colegio de México, quien aceptó la encomienda, y gestionó que seis de sus expertos se encargarían de cumplir con la encomienda.

Se nos invitó al grupo nuestro para unirnos a dicho quehacer, lo que nos resultaba muy difícil, pero no así revisar el nuevo texto en las oficinas de la Secretaría, lo que algunos hicimos de las 19:00 horas a las 22:00 horas, en que nos apagaban la luz. Fue un buen ejercicio sumando más horas al quehacer “pro bono”; la tarea se concluyó en tiempo, y resultó útil, pues no sólo aclarábamos algunas dudas de los correctores, sino corregimos algunos errores, y llenamos algunos huecos sin efectuar cambios al texto, desde luego.

Nos reuníamos en las oficinas de uno de los despachos o firmas de colegas, ubicado en una magnífica casa de las calles de Londres, en la Colonia Juárez, en México, D. F. Los colegas de este adicional y no previsto cuarto de trabajo habían colaborado ya en las negociaciones, o bien eran una nueva aportación. Así también, el grupo crecía, y ocasionalmente se modificaba, según los tiempos de que disponían para atender la tarea; en pocas palabras, era como un acordeón.

Justo es mencionar a los colegas que recuerdo, a riesgo de olvidar a alguno involuntariamente, por lo que de antemano me disculpo, pues los veintisiete años transcurridos desde entonces a la fecha, que componen los 88 que cargo en mis espaldas, no facilitan traerlos a la memoria. Menciono a Fernando Vázquez Pando (q.e.p.d.), Manuel Galicia, Carlos de María, Andres González, Eduardo Medina Mora, José Luis Siqueiros (q.e.p.d.), Héctor Rojas, Tomás Cantú, Julio César Treviño (q.e.p.d.), Antonio Dávalos y Osio (q.e.p.d.), Leonel Pereznieto Castro, Francisco Velázquez, y otros más.

Debo también consignar algunas particularidades de la propia negociación, que fueron retos a vencer o a superar, sin que hayan sido los únicos.

De inicio, será pertinente anotar que los seis temas “troncales” convenidos en un principio se conservaron, con pequeñas modificaciones algunos de ellos, y que los veintidós capítulos que se trataron se ajustaron a las directrices temáticas presentes en el GATT y a las directrices que dictó el H. Senado de la República.

Se añadieron dos acuerdos “paralelos”, que fueron negociados poco después de cerrado el texto del TLCAN sobre temas básicos: medio ambiente y laboral, y un tercero, que insistió tercamente en su presencia, el gobierno norteamericano ante presiones y temores de sus sectores productores de pequeña y mediana industria, pese a que estaban suficientemente protegidos por las salvaguardias. Éste fue un gesto de comprensión por parte de los “socios” para acabar con la etapa negociadora al estar ya superado el tema en el capítulo VIII.

Sin embargo, la situación no es tan simple, como veremos, pues a mi ver el TLCAN presenta particularidades y aristas, algunas simples cuestiones y otras mucho más que eso; no pretendo decir que es como un cajón de sastre, pero sí que ofrece muchas cosas, como lo describiré en seguida.

Habiéndose rubricado el texto por los tres mandatarios en San Antonio, Texas, el 7 de octubre, como un gesto de solidaridad, ya que dicha formalidad legal ya no es necesaria, el 17 de diciembre de 1992 se firmó, y meses después se sometió, como era debido, a la aprobación de sus respectivos cuerpos legislativos, que, como sabemos, son distintos, pues en Canadá es el Parlamento, en los Estados Unidos es el Congreso y en México solamente el Senado, lo que se logró en cuanto a este país el 21 de noviembre de 1993, paso fundamental para la puesta en marcha del Tratado, pues tanto Canadá como México son proveedores del mismo.

¿Cuáles son los puntos que a mi juicio son los más destacados que nos ofrece? Su consideración y análisis merecen un apartado o sección especial, que complementará al tema de la negociación para comprenderla mejor.

XV. TEMAS DESTACADOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN). LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LOS ACR. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. *Naturaleza jurídica del acuerdo o tratado y sus particularidades*

Conforme las normas jurídicas del derecho internacional, y dicho de manera muy llana, es un tratado o acuerdo, pues constituye la expresión de una convergencia de voluntades de sujetos soberanos que crean derechos y obligaciones mutuos.

En esencia esto es lo que es esta confluencia de posiciones de dos o más sujetos, sin que su denominación o identificación: tratado, acuerdo, entendimiento, etcétera, afecte su esencia jurídica.