

EL DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL Y LA POSICIÓN DE MÉXICO

PERLA BUENROSTRO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *El contexto económico, político y comercial.* II. *La actual política comercial de México.* III. *Conclusiones.* IV. *Bibliografía recomendada.*

I. EL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y COMERCIAL

México es la decimoquinta economía del mundo por el tamaño de su producto interno bruto (PIB) y la segunda más grande de Latinoamérica. La edición 2015 del Índice de Competitividad Global, publicado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), ubica a México en la posición 57 de 140 puestos, luego de Chile (35), pero antes de Colombia (61) y Perú (69), destacando áreas importantes de oportunidad en indicadores como tamaño de mercado, ambiente macroeconómico e instituciones.

México mantiene a la fecha once acuerdos de libre comercio con 46 países, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), seis acuerdos de complementación económica y tres acuerdos de alcance parcial en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Es parte también de organismos multilaterales y plurilaterales económicos y comerciales, donde exhibe un notable liderazgo y profesionalismo.

Sus exportaciones manufactureras están concentradas en productos automotrices (32.7%), equipos y aparatos eléctricos y electrónicos (20.3%) y maquinaria y equipo especial para industrias di-

versas (14.6%).¹ Asimismo, estas industrias son de las más encadenadas a las redes de producción globales, también llamadas cadenas de valor, que eminentemente son regionales y en nuestro caso, norteamericanas. Según el índice de participación en las cadenas globales de valor de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la participación del país como proporción de sus exportaciones totales es de 46.8%; los servicios además figuran en 25.1% en el total de las exportaciones,² por lo que el país figura de forma relevante en esa dinámica del comercio de bienes intermedios, aunque hay espacio para grandes mejoras.

En su perfil exportador, México continúa con su sabida relación preponderante con Estados Unidos, a donde se destinan 79.9% de las exportaciones totales. Luego aparecen Canadá (3%), China (1.4%) y el resto de los países (15.7%) debido a una estrategia exportadora de diversificación, que particularmente se ha enfocado en Latinoamérica en los últimos años. Las importaciones, a su vez, provienen fundamentalmente de Estados Unidos (48.2%), China (17%), resto del mundo (30.4%) y Japón (4.4%).³

El comercio internacional, no obstante, está desequilibrado, pues las participantes más importantes en el comercio internacional son las macroempresas, de más de quinientos empleados, que re-

¹ En la balanza comercial de México, las exportaciones manufactureras representan 89.3% del total, productos petroleros ascienden a 6.1%, las agropecuarias 3.4% y productos extractivos no petroleros 1.2%. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante diciembre de 2015”, *Boletín de Prensa*, 25 (2016). Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/balcom_o/balcom_o2016_01.pdf.

² Véase Organización Mundial de Comercio, “Mexico: Trade in Value Added and Global Value Chains”, *Trade in Value-Added and Global Value Chains: Statistical Profiles*. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/MX_e.pdf.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Balanza comercial de mercancías de México. Información revisada enero-junio 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, 2015. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/exterior/mensual/ece/bcmm.pdf.

presentan 87% del total, seguidas por las grandes (7%) y las medianas (5%). En cuanto a su efecto en las regiones del país también hay un desbalance, pues 38% de las exportaciones proceden del noreste, 30% del centro-oeste, 15% del noroeste, 15% del centro-oeste y apenas 2% del sur-sureste.⁴

La fotografía en cuanto a inversión extranjera directa (IED), por su parte, refleja que 46% de ellas proceden de Estados Unidos, 12.7% de España, 12.6% de los Países Bajos y 6.1% de Canadá, entre otros orígenes. En el dato desagregado, 46.3% de las inversiones se destinan a la manufactura, 17.2% a servicios financieros, 8.2% a comercio, 5.5% a minería, 4.6% a medios masivos, además de otras aplicaciones.⁵

México se encuentra en un momento de profunda crisis política, pero también se ha visto golpeado de forma muy contundente por la desaceleración económica global, el menor crecimiento de China, el fuerte descenso en los precios del petróleo, entre otros factores. Las expectativas de crecimiento del PIB son mediocres: de 2.3% para 2015 y de 2.7% para 2016. El comercio internacional y la inversión juegan un rol importante en la economía mexicana y podrían tener un papel clave en la recuperación económica en los siguientes años, aunque se trata de un reto no menor.

La balanza comercial del país en 2015 registra 338 772 millones de dólares en exportaciones y 395 232 millones de dólares en importaciones, con un déficit relevante que es cinco veces superior a aquel registrado en 2014, y las exportaciones petroleras fueron las que experimentaron la mayor contracción, de 45%. Por su parte, los números preliminares de IED de enero a septiembre de 2015 arrojan un total de 21 585.6 millones de dólares, 41% mayor a la cifra registrada en esa misma fecha en 2014.

⁴ Para más detalles véase Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*, Secretaría de Economía, México, 2013. Disponible en http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf.

⁵ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-septiembre de 2015)*. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30692/enero_septiembre_2015.pdf.

El presente artículo tiene como objetivo revisar la actual política comercial de México a la luz del régimen del derecho internacional público, en el que participa el país y plantea algunos de los retos más inminentes en la materia.

II. LA ACTUAL POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

Según el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018, respaldado por el Programa de Desarrollo Innovador (Prodeinn) a cargo de la Secretaría de Economía (SE), en el marco de su meta “México Próspero”, el país tiene como objetivos incentivar el desarrollo de un mercado interno competitivo y desarrollar los sectores estratégicos. A su vez, en cuanto a la meta de “México con Responsabilidad Global”, el país persigue reafirmar su compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

Para el primer objetivo, la estrategia está focalizada en avanzar en una mejora regulatoria; desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas; instrumentar una política que impulse la innovación en el sector de comercio y servicios, particularmente en empresas intensivas en conocimiento; e impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) y de los organismos del sector social de la economía.

En cuanto al segundo objetivo, por un lado, México se ha comprometido a impulsar y a profundizar su política de apertura comercial para incentivar la participación del país en la economía global y, por el otro, fomentar la integración regional mediante el establecimiento de acuerdos estratégicos y la profundización de los ya existentes.

El Prodeinn resume este objetivo diciendo que el país incrementará los flujos internacionales de comercio e inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones a la luz del Programa para Democratizar la Productividad (PDP), cuya meta total es crear nuevas cadenas de valor y fortalecer el encadenamiento productivo.

La SE ha trazado cinco estrategias concretas para alcanzar dicho objetivo:

- 1) Acceder a nuevos mercados de exportación y consolidar los mercados en los que ya se dispone de preferencias.
- 2) Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión del país.
- 3) Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas.
- 4) Intensificar la actividad exportadora mediante estrategias de fomento y promoción.
- 5) Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.

A continuación se detallan los avances y las áreas de oportunidad de la actual Administración en cuanto a las dos grandes estrategias que engloban las prioridades del Gobierno mexicano en cuanto a impulsar y profundizar la integración del país en la economía global a efecto del alcance del presente artículo: apertura e integración comercial y salvaguarda de los intereses comerciales.

1. Apertura e integración comercial

Desde la liberalización comercial iniciada en la década de los ochenta, seguida con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el nutrido proceso de suscripción de acuerdos comerciales durante la década de los noventa, particularmente desencadenado con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá en 1994, México ha tenido una consistente política comercial de apertura e integración hasta el día de hoy.

En efecto, los avances, resultados y áreas de oportunidad que actualmente presenta el Gobierno en esta materia son reflejo de un proceso que se inició décadas atrás y que se ha ido afinando y robusteciendo desde entonces tomando en cuenta las cambiantes circunstancias del contexto global y regional donde se inserta el país.

De esta manera, México ha puesto atención y ha trabajado en las siguientes negociaciones comerciales y de inversiones en la actual Administración, lo cual ha derivado en varios o bien en potenciales acuerdos:

A. *Megarregionales*

La más importante negociación comercial a la cual el país se ha enfrentado en últimas fechas se refiere al Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que fue concluido el 5 de octubre de 2015, luego de cinco años de tratativas.

Dicho tratado megarregional tuvo sus orígenes en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica firmado por Singapur, Nueva Zelanda, Chile y Brunéi en 2005, también conocido como P4, el cual más tarde se amplió con la participación de Estados Unidos, Australia, Perú y Vietnam en 2008, en un intento por agrupar a las economías de la región Asia Pacífico.

Bajo el liderazgo de Estados Unidos, las negociaciones del TPP comenzaron formalmente en marzo de 2010, a las cuales, además de los países ya mencionados, se unieron Malasia, Canadá y México, en junio de 2012, en el contexto de la reunión del Grupo de los 20 (G-20), donde nuestro país fungió como anfitrión, y finalmente Japón, en julio de 2013.

Treinta son los capítulos que componen este acuerdo de última generación, o también llamado “del siglo XXI”; más de 1200 páginas de normas y compromisos, y por encima de cien cartas paralelas con obligaciones entre las doce economías participantes. De forma inédita, más allá de los componentes tradicionales de un acuerdo comercial en cuanto a acceso a mercado y normas, el TPP en muchos sentidos define reglas en áreas novedosas como Internet y economía digital, empresas propiedad del Estado, transparencia y anticorrupción, competitividad y facilitación de los negocios, capacidades de las pequeñas y medianas empresas para aprovechar el acuerdo, entre otras.

En cuanto a acceso a mercado, el TPP abre las puertas a seis nuevas economías —Australia, Brunéi, Malasia, Nueva Zelanda, Sin-

gapur y Vietnam— con quienes antes México no tenía ningún tipo de acuerdo comercial o muy poco intercambio. Asimismo, mejora el acceso con el resto de los socios del acuerdo. Los plazos de desgravación, en tal sentido, van desde la liberalización inmediata, en 90% del comercio, hasta entre cinco y diez años después de su entrada en vigor para el 9% del total de los intercambios, con 1% de concesiones parciales. A su vez, México otorgó acceso inmediato a 77% de su comercio, 3% en un periodo de cinco años y 19% entre diez y quince años, con 1% de concesiones parciales.

Respecto a reglas de origen y a fin de promover la integración productiva intra-TPP, los países permiten la acumulación de origen mediante la cual, y según determinadas reglas por producto, los insumos de la zona TPP podrán acumularse a fin de que el bien fabricado pueda gozar de las preferencias arancelarias previstas en el acuerdo.⁶ Estas previsiones resultan muy relevantes en el contexto del fomento a las cadenas de valor existentes en México y en el desarrollo de nuevas áreas de oportunidad, como ha indicado la SE.

En cuanto a servicios e inversión, en el primer caso, el TPP prevé un enfoque de “listas negativas” mediante el cual todos los sectores estarán abiertos, a menos que se hayan previsto excepciones en las listas específicas de los países participantes. En el segundo caso, el acuerdo contempla las reglas usuales en la materia y prevé un mecanismo de arbitraje internacional que toma las bases del modelo TLCAN, pero con significativas mejoras procesales y de transparencia, según han indicado los negociadores.

El TPP también contiene disposiciones laborales y sobre medio ambiente que representan normas más avanzadas en comparación con acuerdos previos. En materia de comercio y trabajo, el tratado retoma el respeto a los principios comprendidos en el TLCAN sobre condiciones mínimas, incluida la prohibición del trabajo infantil, y algunas adiciones, como la prohibición del trabajo forzoso, la eli-

⁶ En el caso de los vehículos y las autopartes y después de la insistencia de México y Canadá, se prevé la regla de 45% de contenido local para tener acceso a los beneficios de entrada al mercado del TPP. De esta manera se busca la continuidad de la integración productiva del TLCAN.

minación de la discriminación así como la libertad de asociación. Respecto al medio ambiente, se refuerza el cumplimiento de varios Acuerdos Multilaterales Ambientales, de los cuales son parte los doce países, y se agregan normas en biodiversidad, cambio climático y bienes y servicios ambientales y subsidios pesqueros. Ambos capítulos están sujetos al mecanismo de solución de controversias del TPP, por lo que las reclamaciones por potenciales incumplimientos o violaciones son viables.

Uno de los capítulos más complicados y sujetos a críticas y atención de muchos actores se refiere a las normas sobre propiedad intelectual. Estados Unidos propuso y logró de cierta manera una estructura y un contenido similar a su legislación nacional, que además ha replicado en los acuerdos comerciales que ha firmado con distintos países. El TPP afirma que defiende, como objetivos de política de propiedad intelectual, la promoción de la innovación, la difusión de la información, el conocimiento y la tecnología y el fomento de la competencia. No obstante, aspectos referentes al acceso a medicamentos y el balance en la protección de la salud generan dudas y cuestionamientos.⁷ Las normas sobre patentes y protección de información no divulgada se refuerzan en su lenguaje o bien en sus plazos y, como algunos indican —incluidos Joseph Stiglitz y Paul Krugman, ambos galardonados con el Premio Nobel de Economía—, el acceso a los medicamentos a precios razonables podría verse amenazado en beneficio de las compañías farmacéuticas.

El acuerdo ya fue firmado por las economías participantes el 4 de febrero de 2016. Se estima que el proceso de discusión legislativa en México tendrá lugar durante este mismo año; será el Senado quien deberá ratificar el acuerdo en cuestión según manda la Constitución. No obstante, se anticipan algunas voces de cuestionamiento en la Cámara Alta mexicana, fundamentalmente porque el proceso de negociación fue cerrado de manera significativa, lo que suele suceder en la gran mayoría de las negociaciones comer-

⁷ Pedro Roffé, Xavier Seuba y Mariano Genovesi, “El TPP y la propiedad intelectual: viejos conocidos y nuevos desafíos”, *Puentes*, vol.16, núm. 8 (2015).

ciales internacionales, acotando así el grado de intercambio y participación de otros actores y voces que tornarían el proceso y sus resultados más inclusivos.

Las interrogantes también se ciernen en cuanto a las ganancias específicas del acuerdo, la creación efectiva de comercio y, por supuesto, las pérdidas o costos asociados que afectarían a distintos sectores productivos, así como el balance en cuanto a equidad, consideraciones de desarrollo sostenible y sus efectos prolongados respecto a la formulación de normas comerciales.

El Instituto Peterson, por ejemplo, habla de ganancias anuales globales de ingreso hacia 2030 de 492 mil millones de dólares, una vez que el acuerdo esté casi totalmente implementado, de las cuales 131 mil millones de dólares corresponderían a Estados Unidos y 22 mil millones de dólares a México.⁸ La Universidad Tufts, por su lado, estima que el TPP generará una contracción del PIB en Estados Unidos y Japón, pérdidas de empleo y una mayor inequidad en todos los países participantes; para México se calculan 78 mil trabajos menos hacia 2025 por la implementación del TPP.⁹

La entrada en vigor del TPP tomará algún tiempo. Los países del TPP idearon una fórmula que contempla que el acuerdo entre en vigencia cuando los doce integrantes notifiquen la ratificación del pacto durante los dos años posteriores a su firma; o bien, luego de dos años siempre y cuando seis países que representen 85% del PIB del TPP hayan concluido sus procesos legislativos.

De esta forma, los efectos del acuerdo plurilateral más amplio y ambicioso que ha firmado México desde el TLCAN podrán empezar a gozarse y a aplicarse no antes de 2018, aunque, como se mencionó previamente, los periodos de desgravación son prolongados en algunos casos. El reto más importante del acuerdo será su implementación equilibrada con ganancias inclusivas y la seguridad

⁸ Peter A. Petri y Michael G. Plummer, “The Economics Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates”, *Working Paper Series*, núm. 16-2 (2016).

⁹ Jeronim Capaldo, Alex Izurieta y Jomo Kwame Sundaram, “Trading Down: Unemployment, Inequality, and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, *Working Paper*, núm. 16-1 (2016).

de que el acceso a medicamentos a precios adecuados y la protección de la salud, el medio ambiente y los derechos laborales estén garantizados.

La Alianza del Pacífico (AP), por su parte, es otra de las negociaciones que ha ocupado significativa atención de la SE así como resultados concretos en la actual Administración.

Sus antecedentes se remontan al proceso de negociaciones del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano establecido en 2007, como espacio de concertación y convergencia en temas económicos y comerciales donde participaron más de diez países latinoamericanos y cuyo objetivo fue fomentar el acercamiento con Asia. No obstante, el proyecto fracasó debido a diferencias de corte político y de política económica, pero dio pie a una iniciativa pragmática y hasta ahora muy popular dentro y fuera de la región: la AP.

Con el fin de profundizar la integración entre Chile, Colombia, México y Perú, y a la vez crear una plataforma estratégica de vinculación con la región Asia Pacífico, se estableció la AP mediante la firma del Acuerdo Marco el 6 de junio de 2012. Los objetivos fundamentales de este nuevo modelo de integración son tres: 1) constituir un área de integración profunda para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; 2) impulsar el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de los países miembros; y 3) ser puente de cercanía con la región de la cual provendrá el mayor desarrollo económico en las siguientes décadas: Asia Pacífico.

El Protocolo Comercial Adicional al Acuerdo Marco de la AP, signed in febrero de 2014, logró la desgravación de 92% del universo arancelario, y el 8% restante, que corresponde a productos agropecuarios, tendrá lugar en periodos que abarcan de los tres a los diecisiete años, según las demandas de los países participantes. El acuerdo consta de diecinueve capítulos con disciplinas en todas las materias, desde acceso a mercado, normas, compras públicas, facilitación del comercio, hasta inversión, servicios financieros, aéreos, marítimos, comercio electrónico y solución de diferencias, entre otras.

La AP, por lo tanto, profundiza los compromisos bilaterales anteriores y mejora los términos de intercambio comercial entre las

cuatro economías tal vez más afines de la región. No obstante, las oportunidades comerciales en concreto son limitadas para el caso mexicano, pero también para el resto de los países. El comercio intra-AP no supera 4%, principalmente por la similitud de sus perfiles exportadores, en particular para el caso de los países sudamericanos, y por su dependencia de economías, como la de Estados Unidos. México, por su parte, apenas destina 2.1% de sus exportaciones a sus socios AP, y las importaciones de Chile, Colombia y Perú sólo alcanzan 0.8% del total nacional.

El 1 de mayo de 2016 entró en vigor el Protocolo Comercial de la AP, luego de que los congresos nacionales concluyeron sus procesos internos de ratificación. En México, el Senado terminó esa etapa el 15 de diciembre de 2015 sin observaciones o comentarios mayores, y con la venia de las distintas fracciones parlamentarias.

En el frente comercial, los países están llevando a cabo esfuerzos para lograr una mayor cooperación regulatoria en materia sanitaria y fitosanitaria y de obstáculos técnicos al comercio, y han suscrito instrumentos en ese sentido. La facilitación del comercio es otra materia que ha concentrado la atención de los socios fundadores, quienes han identificado problemas y están trabajando en posibles soluciones en cuanto a procedimientos aduaneros más eficientes y operaciones más expeditas. Asimismo, la inserción de las pequeñas y medianas empresas de la AP en las cadenas globales de valor es otra de las prioridades del bloque, que persigue la creación de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial de la AP, y está revisando la factibilidad de un Fondo de Capital Emprendedor, según las últimas informaciones.

La AP, sin embargo, aunque tiene su origen en el componente comercial, cuenta con una agenda mucho más amplia, como establece su Acuerdo Marco. La movilidad plena para la prestación transfronteriza de servicios es una de sus metas clave. En tal sentido, los países de la AP ya lograron suprimir las visas de negocios y firmaron un Acuerdo Interinstitucional para un Programa de Vacaciones y Trabajo para estudiantes de pregrado y, próximamente, otro de posgrado. Los países esperan implementar una plataforma de información para garantizar la seguridad migratoria, así como ali-

near los intereses de distintos colegios y gremios profesionales para lograr una integración real y efectiva en movilidad de personas.

La AP también creó el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) para la incorporación de las cuatro bolsas de valores del bloque en 2011, a la cual se sumó la Bolsa Mexicana de Valores en diciembre de 2014. De esta manera, la AP es ya la mayor plataforma bursátil de Latinoamérica, la cual está fortaleciendo los mercados y depósitos de valores de sus integrantes, así como la disponibilidad de las inversiones para los cuatro. El MILA ahora buscaría establecer un marco normativo homogéneo y en sintonía con mejores prácticas internacionales, así como facilitar el tratamiento tributario y cambiario para las empresas participantes.

Apuntalar la competitividad de la AP es, sin duda, una de las principales motivaciones para la conformación, la continuidad y el éxito del bloque. El desarrollo de cadenas de valor, la implementación de estrategias conjuntas de promoción comercial, la participación tanto de multilatinas como de las pequeñas y medianas empresas en las operaciones, así como la aplicación de estrategias enfocadas a la innovación son elementos del plan de trabajo de la AP que seguramente resultarán provechosas en los siguientes años.

Uno de los aspectos que los miembros de la AP deben explorar más detenidamente es su contribución a consideraciones de desarrollo sostenible, y en particular sobre medio ambiente. De momento, existe una Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático (RICCC), en la que se han canalizado esfuerzos de intercambio y cooperación en biodiversidad. Sin embargo, si se aprovecha el consenso y los avances de la plataforma AP, esta red podría ser un espacio efectivo para una mayor cooperación e intercambio en medio ambiente y oportunidades en economía verde, por ejemplo.

Finalmente, la AP, que avanza en sus cimientos y reglas internas, cuenta con grandes oportunidades para relacionarse y aprovechar la vinculación con la región Asia Pacífico. En efecto, ya ha concretado acercamientos preliminares con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y en el contexto del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) también se han

discutido oportunidades de cooperación. Los miembros de la AP de igual forma están entendiendo mejor la manera de administrar a los países interesados en su proceso de integración, que ya suman más de cuarenta observadores, que abarcan desde la Unión Europea (UE), Tailandia, Indonesia hasta Nueva Zelanda, pasando por varios países europeos.

B. *Bilaterales*

Durante la presente Administración se han mantenido negociaciones comerciales con Brasil, Jordania y Turquía. Asimismo, se firmó un Tratado de Libre Comercio con Panamá en 2013, en el marco de los trabajos del país centroamericano para formar parte de la AP. De igual forma, para 2016 se previó el comienzo de las negociaciones para la modernización de los acuerdos que el país mantiene con la UE, vigente desde el año 2000, y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, que data de 2001.

Respecto a Brasil, en mayo de 2015 los presidentes de México y de Brasil acordaron ampliar el Acuerdo de Complementación Económica número 53, vigente entre ambos desde 2003, e incluyeron productos agrícolas e industriales, y profundizaron los niveles preferenciales existentes. El acuerdo negociado y firmado en el marco de la Aladi apenas abarca cerca de ochocientos productos, por lo que es muy limitado en su alcance. En dicho potencial acuerdo las economías más importantes de la región buscarían incluir temas como servicios e inversión, así como disciplinas en facilitación del comercio, normas técnicas y sanitarias, compras públicas, competencia, entre otras.

Los países ya llevaron a cabo la primera ronda de negociaciones en noviembre de 2015 y en diciembre de ese mismo año hicieron un primer intercambio de ofertas. No obstante, el camino hacia la posible conclusión de un nuevo acuerdo no se estima sencillo. La relación comercial bilateral con Brasil ha estado acompañada de varios contratiempos y distanciamientos en los últimos años por el tema automotor.

En cuanto a su estrategia con Medio Oriente, México está celebrando negociaciones con Turquía y Jordania. Con el primero, ha llevado a cabo cinco rondas de negociación; la última tuvo lugar en julio de 2015. Ambos países buscan una nueva etapa en sus relaciones bilaterales, según manifestaron en diciembre de 2013. Desde la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), el Gobierno turco busca un acuerdo con el país, el cual podría aportar ganancias importantes en productos agropecuarios. Ambos países esperan triplicar su comercio, pasando de 1500 millones dólares a 5000 millones para el año 2023. Con Jordania, por su parte, México celebró una ronda de negociación en agosto de 2014, luego de que en febrero de ese año ambos decidieran iniciar negociaciones para un Tratado de Libre Comercio. No obstante, por ahora no se han reportado más avances. Se trata de un mercado pequeño de poco más de seis millones de personas, que podría representar algunas oportunidades de negocio para las empresas mexicanas.

C. *Multilaterales y plurilaterales*

México es un importante y comprometido actor en el sistema multilateral de comercio. A pesar de la falta de avances y el desgaste generalizado de la Ronda de Doha para el Desarrollo lanzada en 2001, el país ha refrendado su compromiso con el multilateralismo y con el primer acuerdo producido por la OMC desde su creación: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

Dicho Acuerdo, adoptado en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre de 2013, establece una serie de normas para mejorar los flujos de comercio, que se refieren a aspectos de infraestructura física y no física, tecnologías de la información, procedimientos administrativos y aduaneros, entre otros. Contempla normas de cumplimiento obligatorio y otras voluntarias, así como disposiciones sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo y menos adelantados.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los beneficios de este acuerdo en las exportaciones

globales podrían alcanzar hasta un billón de dólares anualmente y significar una reducción entre 12 y 15% en los costos del comercio para países de ingresos medios altos, como es el caso de México. Las principales ganancias del acuerdo proceden de la agilización de procedimientos en frontera, la emisión de resoluciones anticipadas y la homologación y simplificación de documentos.

Para México, las reformas aparejadas al acuerdo son fundamentales para mejorar el clima de negocios y la forma de hacer comercio en el país. Según el *Global Enabling Trade Report*, producido por el WEF en su edición 2014, México ocupa el sitio 61 de 138 en facilitación del comercio: el crimen, la violencia y la burocracia son algunos de los problemas más graves que debe enfrentar el país; el acceso al financiamiento y los retrasos administrativos figuran de forma importante en la insatisfactoria evaluación que recibe el país.

El Senado mexicano está en proceso de ratificar este acuerdo, lo cual se ha retrasado por motivos de agenda. El 12 de mayo de 2014 México presentó una notificación a la OMC sobre su intención de aplicar la totalidad de las disposiciones del Acuerdo una vez que el mismo entre en vigor. Cabe mencionar que se requiere un total de 108 ratificaciones por parte de los miembros de la organización, o dos terceras partes del total de los mismos, para que el Acuerdo surta efectos; hasta finales de enero de 2016 se habían registrado 68 ratificaciones.

A pesar de las complicaciones para continuar progresando en un paquete multilateral donde los temas como la eliminación de los subsidios agrícolas, el acceso a mercados industriales, la eliminación de subsidios a la pesca, así como un paquete para los países menos adelantados, entre otros entregables, México sigue participando en las negociaciones comerciales multilaterales. En la más reciente Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi, celebrada en diciembre de 2015, México refrendó su compromiso con el multilateralismo, aunque la Ronda de Doha está prácticamente muerta.

La visión pragmática de la SE ha primado a fin de lograr resultados concretos para la apertura de mercados y el mejoramiento de condiciones para las empresas y servicios mexicanos. En este orden de ideas, el país figura en algunas negociaciones plurilaterales que han surgido al amparo de la OMC y como alternativas dado el es-

tancamiento de la Ronda de Doha, pero para las cuales se busca su multilateralización una vez que cuenten con la masa crítica adecuada para tales efectos.

Así, México interviene en el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), que agrupa cerca de veintitrés economías, incluida la UE, que representa 70% del comercio global de servicios, y cuyo objetivo es actualizar las normas del TISA, así como desarrollar nuevas disciplinas. Dichas negociaciones iniciaron en 2012 y podrían concluir en 2016.

México, sin embargo, no participa en las negociaciones del Acuerdo sobre Bienes Ambientales (ABA) ni en la extensión del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), las otras negociaciones plurilaterales en vigor que buscan remover las barreras arancelarias en esos productos, debido a la poca intervención en el comercio de los bienes abarcados.

En materia de inversión, durante la actual Administración México ha celebrado Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Kuwait (2013), Turquía (2013) y Haití (2015). Está en proceso de negociación de acuerdos con Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, y una actualización con Cuba (acuerdo vigente desde 2002).

2. Salvaguarda de los intereses comerciales

México es uno de los usuarios más activos del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. De las 502 controversias registradas hasta el 31 de enero de 2016, el país ha participado en veintitrés disputas como reclamante y en catorce como demandado, ubicándose así en los primeros diez puestos en cuanto a los miembros que más han recurrido al sistema desde su establecimiento en 1994 y uno de los tres más asiduos de Latinoamérica.

Los fallos de los paneles y del Órgano de Apelación en torno a los casos que han prosperado hasta estas etapas han resultado a favor cuando México ha sido reclamante, y en contra o con recomendaciones para poner en conformidad la medida con el derecho de la OMC cuando México ha sido demandado. Nuestro país ade-

más ha participado en 75 disputas como tercero, ejercicio que le ha permitido defender intereses sistémicos, adquirir experiencia en el proceso, pero sobre todo expresar sus opiniones en cuanto a la interpretación del derecho de la OMC.

El grado de satisfacción de México, pero también de los miembros de la OMC, con el sistema de solución de diferencias multilateral es positivo. Éste, sin duda, adolece de imperfecciones y de áreas de oportunidad que se han negociado desde 2001 en el marco de la Ronda de Doha, donde por cierto México ha sido un importante propulsor de reformas. No obstante, el cumplimiento y efectividad de dicho sistema es notable en el sistema de derecho internacional público.

México ha enfrentado a Estados Unidos, en su gran mayoría, a la UE, a China y a Guatemala en las controversias que han resultado contenciosas. En particular son dos las disputas comerciales que se han resuelto bajo la actual Administración en el marco multilateral y que se revisan brevemente a continuación por sus implicaciones comerciales y su importancia sistémica. Ambas tienen como contraparte a nuestro principal socio comercial.

A. El comercio de atún entre México y Estados Unidos

La disputa tal vez más icónica y de mayor duración entre México y Estados Unidos se refiere al comercio del atún.

La primera etapa se vivió durante la época del GATT, cuando en 1990 México cuestionó las restricciones a la importación impuestas por su vecino del norte en contra de los productos atuneros. El panel que conoció de aquella disputa estableció que Estados Unidos violaba el artículo XI.1 del GATT y que el trato discriminatorio no podía estar avalado por el artículo XX del mismo acuerdo, referente a las excepciones generales, incluida la protección de los animales o referente a la conservación de los recursos naturales agotables. No obstante, el informe nunca fue adoptado. Varias negociaciones multilaterales para la protección del delfín tuvieron lugar, así como determinados pasos del Gobierno de Estados Unidos para retirar el embargo sobre el producto mexicano, los cuales resultaron insuficientes.

Así, la segunda etapa inició en 2008 con el reclamo de México por el régimen para el uso de la etiqueta *dolphin safe* contenida en la Ley de Información al Consumidor sobre Protección de Delfines (DPCIA, por sus siglas en inglés), el reglamento de implementación así como una decisión judicial de un tribunal de apelación federal referente a la aplicación de la DPCIA. Dicho marco normativo impide que los productos de atún elaborados con atún capturado “efectuando lances sobre delfines” no lleven la etiqueta en cuestión. México, por lo tanto, adujo violaciones a los artículos 2.1, 2.2, 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), así como de los artículos I.1 y III.4 del GATT.

Una vez transcurridos los procedimientos ante el Grupo Especial, concluidos en 2011, y posteriormente ante el Órgano de Apelación, que terminaron en 2012, México logró que este último constatará, primero, que sí se trata de un reglamento técnico a pesar de que es una norma voluntaria, pues sus efectos son obligatorios en su aplicación; segundo, que la medida estadounidense era violatoria del artículo 2.1 del Acuerdo OTC, pues se modifican las condiciones de competencia en el mercado estadounidense en detrimento del producto mexicano al privar a la mayoría del atún mexicano de la etiqueta referida. Asimismo, constató que la medida no era imparcial en cuanto a la forma de abordar los riesgos para los delfines derivados del método de pesca para el atún en distintas zonas del océano Pacífico Tropical Oriental. Para el resto de las alegaciones, México no logró el aval de los órganos adjudicativos de la OMC.

Posteriormente, en 2013 Estados Unidos modificó la medida en cuestión mediante la cual solicitaba una certificación que comprobara que en el lance para capturar al atún no se habían usado deliberadamente redes sobre delfines ni tampoco se habían asesinado ni herido de gravedad. La prohibición del uso de la etiqueta *dolphin safe* se mantuvo para el atún capturado mediante lances sobre delfines.

México, por lo tanto, inició los procedimientos de cumplimiento. Éstos pasaron primero por la etapa de panel, donde fundamentalmente el Grupo Especial constató que había violaciones al artículo 2.1 del Acuerdo OTC y del I.1 y del III.4 del GATT, a pesar del intento de Estados Unidos de hacer valer la excepción de los aparta-

dos *b* y *g* del artículo XX del GATT. A petición de Estados Unidos, el Órgano de Apelación intervino y modificó el análisis del Grupo Especial en sus distinciones en cuanto a los “criterios de admisibilidad”, “prescripciones en materia de certificación” y “prescripciones en materia de seguimiento y verificación”, pero concluyó que la medida era violatoria del artículo 2.1 del Acuerdo OTC y del artículo III.4 del GATT. También corroboró que no se cumplían los requisitos del preámbulo del artículo XX del GATT.

Los informes fueron adoptados el 3 de diciembre de 2015 en Ginebra. Estados Unidos debe ahora cumplir con los fallos del panel y del Órgano de Apelación. En caso contrario, México podría solicitar la suspensión de concesiones y otras obligaciones al OSD de la OMC, a fin de inducir el cumplimiento de la contraparte.

B. El caso de la Ley de Etiquetado del País de Origen de Estados Unidos

La segunda disputa, por su parte, ha perjudicado las exportaciones de carne bovina y vacuna. La Ley de Etiquetado del País de Origen (COOL, por sus siglas en inglés y EPO en español) estableció en 2007 un sistema dual obligatorio para determinar el origen de la carne porcina y bovina: 1) para el consumo nacional y para considerarse de origen estadounidense, la carne debe proceder de un animal nacido, criado y sacrificado en Estados Unidos; 2) para la carne que se produce y exporta desde Estados Unidos, el origen está determinado por el lugar de sacrificio del animal. Antes de ese régimen compuesto por la ley EPO y por reglamentación administrativa, el origen de la carne estaba determinado por el lugar de sacrificio del animal.

Según la industria mexicana, anteriormente existía una relación de equilibrio, pues México exportaba el ganado bovino a Estados Unidos, donde era sacrificado, y su producto era considerado estadounidense. Sin embargo, la aplicación de la medida derivó en segregación del producto mexicano, pérdida de competitividad de la industria nacional, discriminación del ganado en los lugares de sacrificio y la exigencia de más requisitos para la importación del mismo en su mercado de destino.

Luego de consultas, el Grupo Especial y la etapa conducente ante el Órgano de Apelación, México logró que se constatará que Estados Unidos viola el artículo 2.1 del Acuerdo OTC, debido a que las prescripciones en materia de registros y verificación incentivan a las empresas estadounidenses a utilizar exclusivamente ganado nacional. De esa forma, México ganó el argumento fundamental en cuanto a la violación del principio de trato nacional. La otra violación aducida, respecto al objetivo legítimo de la medida, no prosperó pues se determinó que su objetivo es “proporcionar información al consumidor acerca del origen” y, por lo tanto, está comprendido en el artículo 2.2 del Acuerdo OTC. Tampoco se pudo constatar que la medida en cuestión restringiera el comercio más de lo necesario para cumplir el objetivo legítimo señalado.

Una vez terminados los procedimientos iniciales y pasado un plazo prudencial, Estados Unidos modificó su medida original en mayo de 2013. No obstante, ni México ni Canadá, correclamante en esta diferencia, se vieron satisfechos con el cumplimiento del demandado. Por tal motivo, iniciaron los procedimientos de cumplimiento previstos en el artículo 21.5 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC. Tanto en su etapa de Grupo Especial como en el Órgano de Apelación se constató que la medida modificada aumentaba la carga de mantenimiento de registros y era desproporcionada a la necesidad de brindar información al consumidor sobre el origen de los productos y, por lo tanto, resultó violatoria nuevamente al artículo 2.1 del Acuerdo OTC.

Finalmente, en junio de 2015 y ante el continuado incumplimiento de Estados Unidos, México solicitó autorización multilateral para la aplicación de medidas de retorsión. Ante la impugnación de Estados Unidos en cuanto al nivel solicitado por México, se inició un procedimiento de arbitraje donde se determinó que el nivel de anulación o menoscabo de ventajas resultantes para México en esta disputa era de 228 millones de dólares anuales. El 21 de diciembre de 2015 México recibió la autorización del OSD de la OMC de suspender concesiones hasta por el monto antes referido. Cabe men-

cionar que Canadá también recibió una autorización similar, pero por un monto de 1055 millones de dólares canadienses anuales.

Ahora los correclamantes están a la espera de la aplicación de estas contramedidas, que resultaron mucho menores a los montos solicitados: de 713 millones de dólares y de 3068 dólares canadienses, respectivamente, por lo que han expresado su descontento. Por el momento ninguno de ellos ha iniciado la aplicación de las medidas de retorsión, que a nivel económico resultan dañinas tanto para México como para Canadá, pues se traducen en la implementación de aranceles adicionales en un comercio que es libre entre los socios del TLCAN.

III. CONCLUSIONES

El Gobierno de México continúa con su estrategia liberalizadora e integradora comercial. Más comercio y más participación en las cadenas globales de valor es la expectativa y el eje rector de las negociaciones comerciales internacionales que ha emprendido y prosigue el país. El TPP y la AP, sobre todo, persiguen ese fin, aunque, para el segundo caso, las oportunidades son muy limitadas.

El principal reto para México en esos acuerdos es la implementación de los compromisos, la vigilancia de la protección de intereses de desarrollo sostenible, como el medio ambiente y la salud, y la inclusión de todos los actores e interesados en el proceso, que poco pudieron participar en la negociación, pero que ciertamente deben tener un rol de peso en esta nueva etapa.

Para revisar los acuerdos comerciales y de inversión que se negocian se necesitan cabales herramientas de seguimiento y evaluación, además de los instrumentos que ya existen a manos del Congreso mexicano. A la par de la integración y el rol en las cadenas productivas de México, debe cuidarse la manera en que estos acuerdos abonan o reducen la desigualdad y la pobreza, los principales problemas económicos y sociales del país.

La defensa comercial de los intereses mexicanos ha resultado exitosa. El sistema de solución de controversias de la OMC, no obstan-

te, permite mantener una medida que finalmente se determina como violatoria durante muchos años, con toda la merma económica que esto significa. En esta materia también está pendiente la implementación y el seguimiento. Si México decide aplicar medidas de retorsión en ambos casos, podría verse afectado a nivel económico, pero quizá logre el cumplimiento de Estados Unidos y finiquite las controversias.

El país ha presentado resultados sustantivos en integración y apertura global, regional y bilateral; y su desempeño también ha sido fructífero en defensa comercial. La implementación ahora se torna vital para llevar a la práctica lo negociado, y asegurar que los resultados sean inclusivos, equilibrados y sostenibles, sobre todo al considerar el adverso panorama económico internacional y nacional que estamos viviendo y la problemática social que irá aparejada a ello.

IV. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Buenrostro Rodríguez, Perla, y Lorena Rivera Orjuela, “¿Juntos, separados o por la libre? ¿Cuáles son las opciones reales de integración comercial en América Latina?”, *Revista Latinoamericana de Derecho Comercial Internacional*, vol. 3, núm. 1 (2015).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2625-P), Cepal, Santiago de Chile, 2014.
- Herreros, Sebastián, y Tania García-Millán, *La participación de América Latina y el Caribe en el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. Una mirada panorámica a los primeros 20 años*, Cepal, Santiago de Chile, 2015 (Serie Comercio Internacional).
- Leycegui Gardoqui, Beatriz (coord.), *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, Miguel Ángel Porrúa-Secretaría de Economía-ITAM, México, 2012.
- Meléndez-Ortiz, Ricardo, y Richard Samans, *The E15 Initiative: Strengthening the Global Trade and Investment System in the 21st Century*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)-World Economic Forum, Ginebra, 2016.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013.

Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*, Secretaría de Economía, México, 2013.

World Economic Forum, *Mega-regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, World Economic Forum, Ginebra, 2014.