

# Concertación de convenios comerciales bilaterales:

## ALGUNOS PLANTEAMIENTOS

HERMINIO PÉREZ FLORES

### CONVENIOS COMERCIALES EN VIGOR

En las relaciones comerciales con terceros países, México ha suscrito indistintamente tratados y convenios comerciales. El uso que se hace de los términos —tratados y convenios— se explica por el hecho de que no existe consenso entre los autores respecto a lo que es uno u otro instrumento. Sin embargo, la costumbre señala que los tratados tienen por objeto atender aspectos de mayor trascendencia que los convenios y revisten una forma más solemne. Algunos autores sostienen que los tratados son instrumentos que conciernen al derecho internacional público, en sus ramas constitucional, penal o civil; y los convenios son los referidos al derecho internacional público, en sus aspectos administrativos y procesales. En la actualidad, existe el propósito de que cualquier instrumento comercial en el que México sea parte, lleve el nombre de convenio comercial.

La ley constitucional de los estados impone determinadas limitaciones para la firma de los tratados. En México, como en casi todos los países, el Jefe de Estado tiene el derecho de negociación y firma, y lo ejercita por medio del Secretario de Relaciones Exteriores y de sus agentes diplomáticos. La ratificación de estos instrumentos también está a su cargo, pero lo hace hasta después de la aprobación respectiva por parte de la Cámara de Senadores.

La política seguida por nuestro país para la concertación de convenios comerciales consiste en sólo obligar a México con aquellos países en los cuales la ausencia de un instrumento de esta índole constituye un obstáculo a nuestras exportaciones y siempre que las estipulaciones contractuales recíprocas se ajusten al tratamiento de la nación más favorecida, a fin de que los convenios constituyan medios eficaces de promoción comercial.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido en la negociación y concertación de los convenios comerciales, nuestro Gobierno ha procurado la intervención directa de las dependencias del Ejecutivo que, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, están facultadas para ello, así como de otras dependencias e instituciones que, en la práctica, están vinculadas con las actividades del comercio exterior. Tal intervención se lleva a cabo en dos niveles: uno, el técnico, integrado por los expertos que manejan permanentemente estos aspectos en las secretarías e instituciones antes mencionadas y, otro, el ejecutivo o político, integrado por los secretarios de Estado y directores generales que integran el Consejo Nacional de Comercio Exterior, quienes al recibir el dictamen preparado por los técnicos imparten las instrucciones finales sobre la materia.

Tradicionalmente, las autoridades competentes en la materia autorizan la firma de un convenio comercial, siempre que existan las siguientes circunstancias:

- Primera.* Que el intercambio comercial real o potencial justifique la firma de un convenio.
- Segunda.* Que ese instrumento sólo incluya aspectos comerciales.
- Tercera.* Que los dos países se concedan mutua y recíprocamente el tratamiento más favorecido: en aranceles, impuestos y derechos accesorios; en controles en bienes y en controles en cambios, dados el criterio y formas que asumen los instrumentos de la política comercial mexicana, que no discriminan países ni productos. Además, se incluyen ciertas reservas de

orden público al tratamiento más favorecido, así como al tráfico fronterizo y a los favores, ventajas y privilegios que cada una de las partes otorgue como resultado de su participación en uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

*Cuarta.* Que el convenio exprese la voluntad de los gobiernos de propiciar las condiciones más favorables para incrementar el intercambio comercial; pero sin que se establezca el compromiso de alcanzar montos ciertos y determinados, para algunos productos en concreto, debido a que este pacto se reserva a los particulares que son los que realizan en última instancia estas operaciones.

*Quinta.* Que tales instrumentos, estudiados con el cuidado que merecen, estén destinados a regir las relaciones comerciales entre las partes contratantes para un período más o menos largo, sin que circunstancias menores imprevistas puedan provocar el acto de denuncia.

#### OBJETIVOS ALCANZADOS

Como objetivos o resultados logrados mediante la concertación de los instrumentos bilaterales, debe señalarse que los mismos están condicionados al hecho de que fueron promovidos por terceros países y sólo tocó a México considerar la conveniencia de suscribirlos o no. Dicho de otra manera, hasta la fecha nuestro Gobierno no ha tomado la iniciativa para la firma de un convenio comercial con un país determinado, como resultado de su interés en corregir alguna acción discriminatoria o eliminación de obstáculos a las exportaciones mexicanas en algún mercado. Tal vez ha sido ésta la razón por la que cada vez que se trata de hacer un balance de los resultados obtenidos con esta clase de pactos, se manifiesta la opinión de que han sido nulos y carentes de finalidades prácticas; sin embargo, se reconoce que se han concertado con el propósito fundamental de crear un marco legal favorable para que dentro del mismo se desarrolle el intercambio comercial que en último análisis realizan los particulares. Asimismo, pueden señalarse imponderables, desde luego, el mayor estrechamiento de relaciones entre las partes contratantes con la suscripción de un nuevo documento público, la expresa buena voluntad de nuestro Gobierno al acceder al interés de los países promotores, así como la prevención de un tratamiento discriminatorio a las exportaciones nacionales, con la inserción en dichos convenios de la cláusula incondicional de nación más favorecida. Asegurar a México un tratamiento recíproco, como resultado del tratamiento igualitario que otorga a todos los países que concurren a su mercado, debe considerarse como un logro positivo.

Si con números no puede aversearse que ha habido incremento de nuestras exportaciones destinadas a los países con quienes se han celebrado estos convenios, ello es atribuible no tanto a la falta de operatividad de los mismos, sino a que la iniciativa privada nacional no ha tenido interés en apro-

vechar las situaciones favorables que se derivan de estos compromisos, a que ha faltado divulgar el conocimiento de aquellos mercados y de las ventajas alcanzadas, además, de que no se le ha orientado específicamente a la consecución de dichos mercados.

#### NECESIDAD DEL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS

Sin duda alguna que estos exigüos resultados obtenidos han dado lugar a que en los últimos años se hayan pretendido algunos intentos para modificar las normas observadas en la negociación y concertación de estos convenios y para lo cual se han realizado algunas acciones encaminadas a hacerlos más prácticos. Estos propósitos deben de merecer la atención de los expertos en la materia y de las autoridades competentes para sujetarlos a un análisis y llegar a conclusiones que, a su vez, sirvan para crear todo un sistema en el cual se prevean los alcances inmediatos y mediatos.

En adición a tales pretensiones se agregan estos planteamientos con el ánimo de que se lleguen a establecer normas al respecto, a fin de que sean del dominio público y los países extranjeros conozcan la posición de México en esta materia.

#### COMERCIO CONVENCIONADO

Como consecuencia del propósito que tiene el Gobierno mexicano de comerciar con todos los países del mundo, debe mantenerse el criterio de poder celebrar convenios comerciales con todos aquellos gobiernos que consideren posible el aumento del intercambio comercial bilateral por medio de estos instrumentos. Sin embargo, este postulado debe tenerse presente como una posición de buena voluntad frente a la de terceros países, sin que se llegue a interpretar como intención de sujetar el comercio exterior de México a estos arreglos internacionales.

#### INICIACIÓN DE NEGOCIACIONES

Hasta la fecha, siempre han sido los terceros países los que han propugnado estos arreglos y aunque en el futuro nuestro país pueda ser el promotor, los criterios para tal objeto serán los mismos, ya que normarán la actuación general para formalizar un compromiso de esta naturaleza. En todo caso, el Gobierno de México acordará la iniciación de las negociaciones de un convenio comercial con un país extranjero, cuando considere que mediante tal instrumento se logrará un tratamiento favorable para las exportaciones mexicanas destinadas al territorio de la otra parte o, visto desde otro ángulo, cuando estime que la ausencia de un convenio específico sea la causa de alguna discriminación a dichas exportaciones y siempre que las exigencias del otro país no vayan más allá de lo que México está dispuesto a conceder, esto es, el tratamiento de nación más favorecida. Así, esta norma coadyuvará al propósito de obtener algún beneficio directo a través de los convenios.

PACTO BILATERAL ESPECÍFICO

Con este propósito, debe tomarse en cuenta que todos los proyectos de convenios comerciales que se han presentado al Gobierno de México contienen cláusulas de todo tipo, algunas de las cuales se refieren a la especificación contractual de volúmenes de mercancías, a tratamiento arancelario privilegiado, a aspectos tales como condición de extranjeros, facilidades migratorias, etc., con el fin de estudiar cada una de estas cláusulas con un juicio preestablecido.

Visto que la práctica ha demostrado la facilidad para negociar y las ventajas de contraer y cumplir compromisos concretos, resulta recomendable continuar pugnando por la concertación de convenios específicos, pues el molde de los viejos Tratados de Amistad, Comercio y Navegación, muy favorecidos por las grandes potencias en el siglo pasado, ha quedado descartado en la política comercial de nuestro país, con objeto de limitarse, en instrumentos comerciales, a sólo incluir aspectos de esta índole. En efecto, el vocablo "amistad" agrupaba en los "viejos moldes" la condición de personas físicas y morales extranjeras en el territorio de la otra parte, ciertas cuestiones migratorias, etc., que se encuentran regidas en México por leyes especiales y que, por razones obvias, no tienen por qué modificarse en virtud de un acuerdo sobre comercio. Respecto al término "Navegación" se considera que no debe pactarse cuestión alguna en donde no pueda existir reciprocidad para las partes.

A fin de uniformar la terminología, en lo sucesivo a todos los documentos que al respecto se firman se les podría designar "convenio", abandonando los demás nombres genéricos similares.

NIVELACIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL

En la práctica de los negocios internacionales de comercio, se observa que la balanza comercial respectiva aparece con saldos positivos o negativos con relación a un país extranjero, lo cual induce al país que tiene el saldo desfavorable a promover un convenio comercial a fin de corregir tal situación, a pesar de la concepción moderna que informa que no es necesario el equilibrio bilateral, sino más bien los resultados de las operaciones de comercio exterior contenidos en la balanza global. Por su parte, México no debe acceder a petición alguna que persiga esta finalidad, puesto que en el proceso de ajuste puede seguirse el procedimiento simple que lleve al restablecimiento del equilibrio, pero hacia los niveles mínimos, cuestión que no respondería al interés de las partes, que es el de acrecentar el volumen y valor del intercambio comercial en ambas direcciones.

MANTENIMIENTO DE CLÁUSULAS TRADICIONALES

Los proyectos del convenio comercial deben ser estudiados con el cuidado que merecen, puesto que tienen como finalidad regir las relaciones comerciales entre las partes contratantes por un período más o menos largo, sin que circunstancias menores imprevistas puedan provocar el acto de denuncia. Pre-

cisamente aquí cabe la advertencia de que el error y el dolo en los tratados o convenios internacionales quedan excluidos en la práctica, ya que la importancia del asunto obliga siempre a que sus cláusulas sean estudiadas con atención especial.

Lo que antecede advierte que, a pesar de la significación dinámica de la estructura del comercio exterior y del necesario cambio o modificación de las normas observadas en materia de convenios comerciales, debe mantenerse la esencia de ciertas cláusulas de los convenios en vigor, aquellas que la experiencia ha demostrado que sirven al interés nacional.

Resulta conveniente, en consecuencia, mantener el criterio que se ha tenido presente al suscribir dichos instrumentos con base en la cláusula de nación más favorecida en lo que se refiere a aranceles, impuestos y derechos accesorios; a controles cuantitativos a la importación y a condiciones de pago. Si de inmediato el país no recibe los beneficios derivados de este tratamiento, mediante este compromiso queda previsto formalmente que las exportaciones mexicanas gozarán de cualquier concesión favorable que la otra parte otorgue a un tercer país.

Asimismo, corresponde continuar con la excepción expresa a la cláusula de la nación más favorecida en cuanto se refiera a los favores, ventajas y privilegios que una de las partes otorgue o haya de otorgar como resultado de su participación en uniones económicas o aduaneras y zonas de libre comercio, y aquella referente al tráfico fronterizo, además de la enumeración de aquellos campos en los cuales el Gobierno tenga interés de conservar su facultad plena para adoptar o aplicar medidas tendientes a prevenir la seguridad y el orden público.

De igual manera se habrá de mantener el principio de no involucrar compromisos tendientes a rebajar o congelar tasas arancelarias y aquellos que pretendan restringir la libertad de acción gubernamental para establecer controles a la importación.

En virtud de que las operaciones de comercio exterior las realiza el sector empresarial, el Gobierno mexicano no puede contraer la responsabilidad de comprar o vender cantidades determinadas de mercancías provenientes de cierto país o destinadas al mismo. Por ello, los convenios no deben referirse a cuotas o contingentes.

UNA FÓRMULA PARA LA OPERATIVIDAD DE LOS CONVENIOS

En los últimos convenios comerciales que México ha suscrito con terceros países se ha acostumbrado anexas a los mismos o incluir en un protocolo listas enunciativas de productos susceptibles de intercambiarse. La práctica ha demostrado que estas listas no reportan utilidad alguna, quizá por la misma característica enunciativa que se les impone, pues los productos que las integran pueden o no llegar a formar parte del intercambio. Como causa de la poca utilidad de las listas mencionadas, debe anotarse el tiempo perentorio con que, en diversas ocasiones, se cuenta para la negociación, lo que impide hacer un estudio realista cuyas conclusiones ilustren sobre posibilidades reales de importación y exportación de artículos entre ambos territorios, pues de otra manera se elaborarían las re-

laciones con aquellos productos que, aunque limitados en su número, tuvieran mayor expectativa comercial. Aparte de que estas listas específicas mínimas serían consideradas por las partes como de mayor conveniencia para ambas, el tiempo que transcurriera desde la suscripción del pacto aconsejaría la consideración de otros productos u otros tipos de artículos, con los que deberían aumentarse dichas listas.

Para conseguir que se puedan notar los efectos positivos de un convenio comercial habrá que propiciar reuniones de los sectores empresariales de ambas partes con el objeto de que procedan a hacer un análisis del intercambio comercial, a identificar los principales productos capaces de generar corrientes de comercio y, eventualmente, a celebrar contratos por cantidades anuales que demuestren en cada ejercicio el aumento de las operaciones comerciales.

La oportunidad que se aprovechará para la consecución del propósito a que se ha hecho referencia debe ser la que antecede a la negociación del protocolo del convenio respectivo. La idea es que las conclusiones y acuerdos a que lleguen los hombres de negocios de ambas partes, se relacionen y aun se transcriban en el protocolo, con el fin de que se conozca públicamente que el compromiso de realizar las operaciones comerciales es concertado por quienes en la práctica las ejecutan y que, reconocidos los beneficios inherentes al mismo, los gobiernos respectivos sancionan dicho compromiso y ofrecen dar facilidades para la importación y exportación, conforme a su legislación en vigor. Asimismo, se podría prever en el protocolo que cuando a una de las partes se le haga conocer alguna situación de incumplimiento del compromiso contraído, aquélla sólo quedará obligada a recomendar y a facilitar la solución del asunto.

Como se nota, esta fórmula no altera el criterio de no incluir en los convenios referencias sobre cuotas o contingentes, pues como esta modalidad sólo figurará en el protocolo —aunque éste forma parte del convenio— en el mismo se hará constar que este compromiso corresponde y será cumplimentado por los hombres de empresa.

De llegar a pactar montos específicos en un protocolo en los términos prescritos y, más aún, si se conviene que las exportaciones mexicanas precedan a las importaciones respectivas, convendría aplicar un mecanismo similar al siguiente:

- 1) Con la debida antelación, las personas y empresas que proyectan realizar transacciones al amparo de lo previsto en el protocolo, deberían someter a la Secretaría de Industria y Comercio su programa general de importaciones. La Secretaría mencionada, previo el estudio correspondiente, dictaminaría y enviaría una copia de la autorización al Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
- 2) A fin de obtener posteriormente el permiso de importación específico, los interesados deberían registrar en el banco aludido las exportaciones que vayan realizando de los productos mexicanos comprendidos en la autorización correspondiente. Para este propósito, de-

berían presentar copia autógrafa de la factura y copia del conocimiento de embarque que demuestre que la exportación tiene como destino el país determinado.

- 3) Periódicamente, el banco informaría a la Secretaría acerca de las exportaciones registradas, indicando el nombre de la empresa exportadora, el producto exportado y el valor de la exportación.
- 4) Con base en dichos informes, la Secretaría de Industria y Comercio expediría los permisos de importación de las mercancías señaladas en la autorización correspondiente, a favor de las empresas solicitantes y precisamente por los valores de las exportaciones registradas.

#### MODALIDADES DE LA NEGOCIACIÓN SEGÚN EL GRADO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Otra fórmula que puede aplicarse para derivar resultados positivos que actúen en favor de la apertura o ampliación de mercados para los productos mexicanos, estará dada por las modalidades que deben tenerse presentes en el curso de las negociaciones con países de igual, más alto o menor desarrollo económico, con el objeto de insertar cláusulas pertinentes en los convenios.

Desde luego que con aquellos países de igual desarrollo económico se podrá acordar el funcionamiento pleno de la cláusula incondicional e ilimitada de nación más favorecida, que asegure a ambas partes el tratamiento más favorable que alguna de las mismas otorgue o haya de otorgar a las exportaciones provenientes de un tercer país y destinadas a su territorio.

Más, congruente con el principio de no reciprocidad emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo —independientemente del criterio similar insertado en la parte IV relativa al comercio y al desarrollo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio—, México debe pugnar durante la negociación porque los países más desarrollados observen este principio, mediante cláusulas que otorguen concesiones especiales de acceso y preferencias arancelarias y no arancelarias a las exportaciones mexicanas, sin exigir reciprocidad alguna por este motivo, y otras que señalen la obligación de hacer extensiva toda concesión que otorgue en lo sucesivo el país más desarrollado involucrado en la negociación. Igualmente, debe procurarse que estos países convengan en hacer importaciones previas, por un monto mayor a las exportaciones que estén dispuestos a efectuar con destino a México y con la inclusión de una proporción significativa de productos semielaborados y elaborados.

De acuerdo con lo que antecede, cuando México trate con un país menos desarrollado atenderá con singular simpatía las peticiones y fórmulas que dicho país proponga con la intención de merecer el tratamiento más favorable, por virtud de su estado actual de desarrollo y del principio de no reciprocidad aludido.