

LA CREACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES EN AMÉRICA: LO QUE SE PUEDE APRENDER DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

Antonio Ortiz Mena L. N.*

Resumen

La integración económica ha sido un tema que ha generado gran atención en el Hemisferio Occidental, pero la esencia de las negociaciones comerciales ha tomado usualmente preeminencia sobre el proceso de elaboración de políticas. Debido a la diversidad de tópicos que se incluyen en las denominadas negociaciones comerciales, es normal que diversas ramas del ejecutivo sean parte de la negociación. Asimismo, los Congresos en diversos países latinoamericanos están haciendo sentir su presencia en la arena de la política exterior. La manera como se formula la política comercial a nivel doméstico afecta de forma considerable la capacidad de los países para obtener lo que se proponen en las negociaciones internacionales. En este artículo, se analiza el proceso de elaboración de políticas comerciales en México, dada su experiencia al suscribir acuerdos de libre comercio con 32 países, para extraer lecciones que puedan ser aplicables a otros Estados latinoamericanos en su búsqueda de incorporarse de forma más activa en la política económica mundial.

Palabras clave: México, política comercial, negociaciones, libre comercio.

The Trade Policy Making Process in the Americas: Lessons from the Mexican Experience

Abstract: A great deal of attention has been paid to economic integration in the Western Hemisphere, but the substance of trade negotiations has usually taken precedence over the trade policy making process. Given the vast array of topics included in so called trade negotiations, typically several branches of the executive play a part in negotiations. Likewise, the legislature in several Latin American countries is making its presence felt in the foreign policy arena. How the process of trade policy formulation takes place at the domestic level greatly affects the ability of countries to get what they want out of international negotiations. This paper analyzes the trade policymaking process in Mexico, given its experience in subscribing free trade agreements with 32 countries, to extract lessons that may be applicable to other Latin American countries in their quest to engage more actively the world political economy.

Key words: Mexico, trade policy, negotiations, free trade.



La política comercial en México se ha convertido en los últimos años en uno de los temas de políticas públicas más sobresalientes y politizados. Luego de la segunda posguerra y hasta la década de los 70, las políticas comerciales eran consideradas como una materia relativamente secreta que era bien administrada por los burócratas del Ministerio de Finanzas¹. La economía era cerrada y la mayoría de las discusiones en materia de políticas económicas se centraban en la búsqueda de políticas apropiadas en una economía cerrada.

El papel del comercio se tornó sobresaliente en 1979, cuando el Presidente López Portillo (1976-1982) consideró la idea de que México se integrara al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Desde entonces, el comercio se ha convertido—para bien o para mal—en un tópico común de discusión política en la búsqueda de desarrollo económico e igualdad social.

México es el país latinoamericano más importante para el comercio internacional; el total de su comercio representa cerca del total del resto de América Latina. Su récord de trayectoria en la creación de políticas comerciales, luego de más de

una década de intensa acción puede enseñar valiosas lecciones a otros países latinoamericanos que ahora se están involucrando más activamente en el sistema comercial mundial.

La creciente preeminencia de las políticas comerciales en México ha estado acompañada de cambios en el locus de autoridad en esa área. Este trabajo examina dichos cambios y sus efectos en la formulación e implementación de políticas comerciales en el futuro cercano. Para ello se organizará la información de la siguiente manera: la primera sección presenta una revisión del diseño de políticas comerciales durante las décadas de los 70 y 80, tiempo en el cual el único actor significativo era el poder ejecutivo; la segunda sección muestra cómo un antiguo actor (el Ministerio de Economía²) toma el control de la formulación de políticas comerciales durante los 90, en detrimento de los antiguos actores (el Ministerio de Finanzas y, en menor grado, la Secretaría de Relaciones Exteriores o SRE), los cuales fueron marginalizados; la tercera sección resalta la influencia creciente del Congreso mexicano en las políticas comerciales; y la última sección examina cuatro posibles escenarios para el futuro próximo³.

DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES EN UNA ECONOMÍA CERRADA A LA LIBERALIZACIÓN INICIAL

A lo largo de la segunda posguerra, México siguió una estrategia de desarrollo centrada en lo interior y caracterizada por la industrialización rápida, un ambiente económico protegido por barreras comerciales significativas y altos niveles de crecimiento económico (Lustig, 1992). Las políticas comerciales eran manejadas por el Ministerio de Finanzas, y se les usaba como instrumentos para reforzar el ingreso gubernamental. No había mucho espacio para examinar las políticas

comerciales.

Junto con ese modelo centrado en lo interno, México quería procurarse una política externa defensiva a fin de disminuir su dependencia hacia Estados Unidos. Se ejercieron esfuerzos tímidos de liberalización comercial gradual durante el mandato del presidente Luis Echeverría (1970-1976). Sin embargo, el propósito básico era diversificar las relaciones comerciales a través de una política exterior que permitiera vínculos más estrechos con el Tercer Mundo, y la justificación de la política económica exterior era mucho más política que económica.

El propio presidente era quien decidía las políticas económicas, tanto la interior como la exterior (Zaíd, 1987). En 1974, Echeverría promovió en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que sostenía que la difícil situación de los países en vías de desarrollo era causada principalmente por los países desarrollados, quienes debían comprometerse en una serie de acciones para resarcir tal situación. Un año más tarde, él encabezó la preparación de una infructuosa resolución de la ONU que comparaba al sionismo con el racismo. Este hecho se tradujo en un boicot de la economía mexicana por parte de importantes intereses empresariales de Estados Unidos.

Al final de su administración, la economía todavía era cerrada y el comercio no se había incrementado ni diversificado en cuanto a los mercados de exportación. El mal manejo de la macroeconomía conllevó a una devaluación (luego de 22 años de tener un control de cambio del peso en relación con el dólar) y a un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuando el presidente José López Portillo comenzó su mandato (1976-1982), intentó—al igual que su predecesor—liberalizar la

economía. Sin embargo, una vez que ésta había comenzado a estabilizarse, se hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y el presidente hizo un famoso anuncio a todos los mexicanos de que debían prepararse para administrar la riqueza petrolera recién adquirida.

El argumento era que ya que México tenía petróleo en un tiempo en que los precios de éste estaban en alza (y parecía que continuarían subiendo), no había necesidad de abrir la economía ni de diversificar las relaciones comerciales. Se gozaría de un mercado interno dinámico y las exportaciones petroleras junto con los préstamos internacionales constituirían la nueva estrategia de crecimiento.

De hecho, en 1979 México había negociado con éxito un protocolo para su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en términos muy favorables. Este protocolo había sido negociado por un equipo de oficiales que habían trabajado antes para el Ministerio de Finanzas. López Portillo había decidido transferir la autoridad en materia de políticas comerciales del Ministerio de Finanzas al de Comercio y los expertos comerciales de aquél también fueron transferidos a este último.

Mientras el cambio de locus de las políticas comerciales dejaba ver la intención de López Portillo de comenzar la liberalización de la economía y de embarcarse en serio en el sistema comercial multilateral, el presidente trató de guardar total discreción sobre el asunto.

El 18 de marzo de 1979 (precisamente el aniversario de la nacionalización de la industria petrolera de 1938), López Portillo anunció que México no se uniría al GATT. Él había decidido que el gobierno mexicano no necesitaba soportar las restricciones impuestas por las normas comerciales multilaterales. Aunque el presidente sometió el asunto a votación en su gabinete, se sabía que López Portillo

ya había tomado una decisión sobre la materia y que el voto era una simple formalización de un hecho consumado. No hubo participación significativa del poder legislativo en esta importante decisión, y los grupos empresariales participaron sólo de manera ad hoc y algo desordenada (Flores 1998; Ortiz Mena L.N., 2004a).

La estrategia de exportación basada en el petróleo terminó en una severa crisis económica, cuando entre finales de 1981 y 1982 los precios del petróleo se vinieron abajo, las tasas de interés sobre préstamos internacionales se dispararon y el gobierno insistió en adquirir nuevos préstamos con las tasas más altas jamás vistas y con un vencimiento acortado, en lugar de cambiar de dirección económica (Ortiz Mena L.N., 2004a).

La crisis económica fue el factor que produjo el drástico cambio de la política comercial mexicana. El presidente Miguel De la Madrid (1982-1988) se vio forzado a eliminar muchos permisos de importación y a reducir los aranceles con el fin de facilitar las importaciones en un intento por frenar la inflación, la cual amenazaba con salirse de control. Se logró un superávit comercial y así generar las divisas que se necesitaban para atender la onerosa deuda externa.

Las reformas de las políticas comerciales que se llevaron a cabo durante el mandato de De la Madrid se facilitaron gracias al aún fuerte sistema corporatista de representación política (Kaufman et al.) y al control del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en ambas cámaras legislativas⁴.

De la Madrid puso en práctica medidas de liberalización comercial como parte de un plan de estabilización económica. Las primeras medidas contemplaban la reducción de aranceles y la eliminación de algunas barreras no arancelarias, como los permisos de importación. Estas medidas fueron decisiones administrativas de la

autoridad ejecutiva. Luego que la economía comenzó a liberalizarse de forma unilateral, la decisión de entrar al GATT tantas veces pospuesta entró en escena nuevamente. Al igual que su predecesor, De la Madrid terminó por legitimar una decisión que prácticamente ya se había tomado, aunque en esta oportunidad la misma fue a favor del ingreso al GATT. Esta vez el mecanismo no fue la votación del gabinete, sino una serie de audiencias legislativas organizadas por el Senado acerca de las relaciones comerciales de México y la conveniencia de ingresar al GATT (Ortiz Mena L.N., 2004b). Aunque el Congreso desempeñó un papel menor, su relevancia en la política económica exterior aumentaría durante los próximos años.

Después del ingreso al GATT en 1986, la reforma comercial entró en escena como pieza clave para la estabilización económica, debido a la falta de resultados de los esfuerzos estabilizadores realizado entre 1983 y 1987. En diciembre de este último año, la tasa de inflación anual era cerca al 160%. Para evitar la arremetida de la hiperinflación, ese mismo mes el gobierno de De la Madrid organizó una reunión de representantes claves de los sectores laboral y empresarial. Junto con varios miembros del gabinete, implementaron el Pacto de Solidaridad Económica. Como factor principal de la estrategia estabilizadora que se ejecutó bajo este Pacto, se redujeron otra vez los aranceles, trascendiendo los compromisos adquiridos al ingresar al GATT. Algunas organizaciones empresariales y de trabajadores protestaron sin obtener ningún resultado, mientras que el Congreso permaneció en silencio (Ortega, 2002).

En resumen, México logró pasar de una economía cerrada al ingreso en el GATT y al aumento de la liberalización principalmente a través de decisiones del ejecutivo, con una mínima participación

legislativa o intervención de los intereses empresariales y laborales (al menos muchos grupos empresariales y laborales importantes no fueron consultados). Poco después, durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), se profundizaría la liberalización comercial, y con ella vendría el fortalecimiento del Ministerio de Comercio y una pequeña pero creciente participación del Congreso.

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DENTRO DEL REGIONALISMO

La administración de Salinas buscaba un flujo importante de inversión extranjera directa (IED) para estimular el crecimiento económico. Mientras que durante el mandato de De la Madrid la economía se había comenzado a liberalizar y se había obtenido un superávit comercial por casi todo el período, el valor de las exportaciones había permanecido prácticamente estático y el promedio de crecimiento económico estuvo cerca de cero en toda su etapa presidencial.

Una serie de acuerdos regionales, con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) como *primus inter pares*, eran vistos como la manera de atraer IED a México. La nueva, más proactiva y asertiva política económica exterior requería cambios en las instituciones nacionales involucradas en el diseño de políticas, así como una mayor—si bien todavía limitada—participación del poder legislativo. La negociación del TLCAN fue el primer paso de una estrategia muy exitosa que incluía eficiencia en la creación de políticas comerciales con bajos niveles de pluralismo.

La administración de Salinas tuvo que forjar una nueva relación con el mundo desarrollado, en especial con Estados Unidos y la Unión Europea. México no podía seguir manteniendo una política exterior defensiva basada en la

premisa de que los países industrializados explotan y se aprovechan de las naciones menos desarrolladas. Tanto Salinas como Ernesto Zedillo (1994-2000) entendieron la necesidad de una nueva política económica exterior que promoviera la cooperación y se centrara en los intereses compartidos entre México y los países industrializados (Schiavon y Ortiz Mena L.N., 2001).

También se requería la creación de una estructura burocrática compuesta por un grupo de expertos capaces de implementar la nueva política comercial. El presidente Salinas le dio amplia autoridad de negociación comercial a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en detrimento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Mientras que algunos líderes diplomáticos de la SRE insistían en que se les tomara en cuenta en lo referente a la política comercial externa y cuestionaban la decisión de estrechar lazos con Estados Unidos, la SRE fue notoriamente marginalizada durante las negociaciones del TLCAN (Schiavon y Ortiz Mena L.N., 2001).

Por otra parte, la SECOFI llevó a cabo un riguroso proceso de selección y reclutamiento de los mejores economistas con avanzada preparación académica y con una postura favorable hacia la estrategia de liberalización profunda. En 1990, se creó la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio (ONTLC), y las negociaciones del TLCAN fueron dirigidas—de una manera muy jerárquica—por el Ministro de Comercio, Jaime Serra Puche, y por el Jefe de Negociaciones del TLCAN, Herminio Blanco Mendoza, y su equipo. Se le consultaba frecuentemente al presidente Salinas y era poco lo que se delegaba (Salinas 2000, Cameron y Tomlin 2000).

Además de la ONTLC, la SECOFI abrió una oficina en Washington, D.C. que estaba a cargo

del diseño e implementación de una estrategia para asegurar la ratificación del TLCAN (Von Bertrab, 1997). Ésta se encargó de la promoción interna activa y de las consultas externas al Congreso de Estados Unidos, gobiernos federales y municipales estadounidenses, y comunidad empresarial y sin fines de lucro de ese país, a fin de establecer canales de comunicación y generar suficiente consenso para el acuerdo.

Había tensiones entre la oficina de la SECOFI en Washington y la embajada mexicana en esa ciudad, ya que la SRE consideraba que la oficina era una embajada paralela que trataba asuntos muy delicados en los cuales se excluía a la SRE.

El mecanismo que se estableció para las negociaciones del TLCAN en el ámbito interior consistía en dos canales básicos de comunicación para los grupos de interés nacionales: Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que abarcaba las principales organizaciones empresariales, y el Consejo Asesor para el Tratado de Libre Comercio, diseñado para representar a la sociedad civil, y que comprendía a los representantes de los sectores laboral, agrícola, empresarial y académico (Ortiz Mena L.N., 2004b). Este mecanismo fue usado en todas las negociaciones comerciales subsiguientes y ha sobrevivido, con pequeños cambios, hasta el presente.

El éxito de la negociación del TLCAN a través de la SECOFI transformó el contenido y formulación de las políticas comerciales. Como resultado, México obtuvo acceso incomparable al mercado estadounidense y aumentó significativamente su comercio (en términos de dólares); de igual forma, este éxito destacó el proceso de creación de políticas por parte de la SECOFI, por medio de la cual se concluyeron muchos otros acuerdos de libre comercio. Ya para 2004, México era el país que había

firmado más acuerdos de libre comercio del mundo.

Las negociaciones comenzaron con países latinoamericanos, con los cuales los siguientes acuerdos se encuentran vigentes: México-Bolivia (1995), México-Costa Rica (1995), G-3 (México-Colombia-Venezuela, 1995), México-Nicaragua (1998), México-Chile (1998), México-Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala, 2001), México-Uruguay (2003).

Además de lograr acuerdos de libre comercio en América Latina, México suscribió cuatro acuerdos extra-hemisféricos: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea (2000), el Tratado de Libre Comercio México – Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) (2001), el Tratado de Libre Comercio México - Israel (2000), y el Tratado de Libre Comercio. México - Japón (2004).

Es importante mencionar que aun cuando la SECOFI dirigió las negociaciones económicas en el acuerdo de asociación México-Estados Unidos, al final la SRE desempeñó un papel importante y estuvo a cargo de la negociación de los aspectos políticos del acuerdo (Schiavon and Ortiz Mena L.N., 2001).

En cuanto al papel del Congreso en esta fase, se puede decir que fue importante desde el punto de vista formal, especialmente en lo concerniente a las negociaciones del TLCAN, pero en realidad sirvió como una estrategia de legitimación que el Presidente Salinas supo usar. Al comienzo de su administración, Salinas no vislumbraba un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; fue sólo después que fuera rechazado por los países europeos durante su visita al Foro Económico Mundial de Davos, en enero de 1990, que optó por acercarse a Estados Unidos. (Salinas, 2000). Los contactos preliminares entre los oficiales de ambos gobiernos se

mantuvieron en total discreción.

Salinas le pidió al líder del Senado, quien había sido por mucho tiempo un líder laboral afiliado al PRI, que organizara una serie de audiencias sobre las relaciones comerciales de México con el mundo. No es de sorprender que una de las conclusiones a las que se llegó en las audiencias indicara que México debía negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Aunque el Senado estaba facultado para ratificar los acuerdos internacionales, los representantes de la SECOFI también se reunieron con un grupo de diputados. Mientras que el PRI controlaba el Senado y la Cámara de Diputados, en la cámara baja había una cantidad importante de diputados de los partidos de oposición, y el gobierno deseaba evitar las fricciones políticas innecesarias durante las negociaciones del TLCAN y la subsiguiente fase de ratificación. Las consultas a los diputados eran una forma de prevenir potenciales conflictos políticos.

En la fase de conclusión de las negociaciones, el Senado preparó un informe detallado acerca del TLCAN, que apoyaba enérgicamente su ratificación. En éste no apareció ni una sola crítica significativa del resultado de las negociaciones (Senado de la República, 1994). Pero las cosas no serían tan fáciles en el futuro inmediato.

EL NUEVO SIGLO: ACTIVISMO DEL CONGRESO

El sistema político centralizado y la predominancia del PRI durante los ochenta y noventa fueron ingredientes claves para la realización de cambios radicales en la política comercial durante ese periodo. La estricta discreción que el jefe del ejecutivo mantenía en cuanto a la política comercial indicaba que los cambios en las políticas económicas se podían realizar con relativa facilidad, al menos sin limitantes internas (Ortiz

Mena L.N., 2004a). La oposición política nacional no ponía limitaciones importantes a las opciones de política económica presentadas, a diferencia de lo que sucede en el presente.

Hasta 1997, el PRI tuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado. El Congreso no influía mayormente en las políticas comerciales y el Presidente ejercía supremacía sobre el controlado Congreso. El ejecutivo disfrutaba de poderes formales e informales para dominar a los oficiales del servicio exterior y a los ministros encargados de los asuntos económicos. Aunque el Congreso tenía facultades específicas en cuanto a política exterior, ninguna cámara las ejercía completamente. Había poca responsabilidad y no funcionaba un sistema de control ni de equilibrio de poder.

El diseño de la política comercial se había vuelto más pluralista durante los últimos años. En el período de elecciones legislativas federales de 1997, el PRI perdió su mayoría en la cámara baja, un suceso que tuvo serias implicaciones en relación con el control de la agenda en la Cámara de Diputados (Nacif, 1999).

En 2000, Vicente Fox, candidato por el Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones luego de más de 70 años de gobierno del PRI. La representación en la Cámara de Diputados y el Senado ya era más pluralista; ningún partido tenía la mayoría en la cámara baja, mientras que el PRI, ahora un partido de oposición, mantenía la mayoría en el Senado. Ambas cámaras habían comenzado a desempeñar un papel más asertivo en los asuntos de política exterior.

Aunque el poder legislativo no tiene nuevas facultades en cuanto a asuntos de comercio exterior, éste ahora ejerce facultades que por décadas habían estado inertes. Hoy en día el Congreso interviene en las políticas comerciales al menos por cuatro vías diferentes.

El control de los gastos

En la actualidad ambas cámaras deben aprobar la legislación fiscal, incluyendo la Ley de Ingresos Anual, mientras que la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos bajo el Artículo 74 de la Constitución. En otras palabras, la Cámara de Diputados es la única que tiene el poder para autorizar y aprobar el gasto gubernamental (Nacif 2000). Aunque la cámara baja no tiene facultades en relación con los acuerdos internacionales, ésta puede influir en la política comercial a través de su jurisdicción en cuanto a política fiscal (los aranceles afectan las finanzas gubernamentales), y además está facultada para recaudar impuestos domésticos que pueden afectar la política comercial.

La Cámara de Diputados solía aprobar el gasto gubernamental basada en las preferencias del ejecutivo. La situación ha cambiado completamente hoy en día. La Cámara de Diputados, que ahora se encuentra dividida, dedica largas horas de discusión antes de aprobar el presupuesto del gobierno para el nuevo año fiscal, y las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo en cuanto a política fiscal se han filtrado en el terreno del comercio exterior.

Por ejemplo, precisamente durante una de esas prolongadas sesiones en que la Cámara de Diputados trataba de aprobar el presupuesto fiscal para 2002, se aprobó por primera vez un impuesto sobre el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa originario de Estados Unidos.

Pocos meses después del establecimiento de ese impuesto, el gobierno decidió suspenderlo unilateralmente durante siete meses. El legislativo mexicano cuestionó el manejo del impuesto por parte del gobierno y exigió que se limitara la suspensión a cuatro meses. A pesar de la insistencia del gobierno que la suspensión del impuesto debía permitirse según la Constitución mexicana, los

legisladores desafiaron la decisión ante la Corte Suprema.

El 11 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados restableció para el año fiscal 2003 un impuesto de 20% sobre el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa usado en bebidas no alcohólicas y concentrados, alegando que aún se necesitaba proteger a la industria del azúcar mexicana de sus competidores estadounidenses. La Cámara aprobó el impuesto en contra de los términos del TLCAN y de las preferencias del ejecutivo.

Poder de ratificación

El Artículo 76 de la Constitución establece que el Senado tiene poder exclusivo de ratificación de los tratados internacionales y del nombramiento de los embajadores. Ya que por décadas los gobiernos del PRI tuvieron mayoría en el Congreso, el ejecutivo podía nombrar a prácticamente cualquier persona que quisiera sin enfrentar ninguna oposición. Igualmente, el Senado no enfrentaba mayores dificultades para la ratificación de tratados internacionales durante los mandatos de líderes del PRI.

De acuerdo con el Artículo 88 de la Constitución, el Congreso tiene también la facultad de autorizar los viajes presidenciales al extranjero; así, el presidente no puede abandonar el país sin la aprobación de ambas cámaras. Cuando el Congreso estuvo controlado por el PRI nunca negó un viaje presidencial al jefe del ejecutivo, y el presidente nunca retiró una petición por anticipar una respuesta negativa.⁶

El 9 de abril de 2002, los partidos de oposición en el Senado rechazaron la petición del presidente Fox para viajar a Calgary, Vancouver, San Francisco y Seattle, argumentando que el viaje no involucraba una visita estatal oficial. Sin embargo, la verdadera razón estaba más asociada a las diferencias de perspectiva en cuanto a política exterior (en especial la postura crítica de Fox hacia los derechos humanos en Cuba), y a un

innúmero de asuntos políticos internos. En esa oportunidad, Fox tuvo que cancelar el viaje. En el futuro, las amenazas de negar la autorización de los viajes presidenciales al extranjero tenían que tomarse literalmente.

Otro ejemplo de la intención del Congreso de ejercer mayor influencia en las políticas externas es la exigencia de un poder de veto para el Senado sobre los compromisos adquiridos por México en las organizaciones internacionales. Durante la LVIII legislatura (1997-2000), el Senado ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, pero quería introducir un poder de veto sobre cualquier otra acción que el gobierno de México emprendiera bajo el estatuto⁷.

De igual manera, en 2002 un diputado del PRI introdujo una propuesta de poder de veto para el Senado sobre las votaciones claves de México en las organizaciones internacionales (Gaceta Parlamentaria, mayo 2003).

La autoridad para las negociaciones comerciales

Entre 2002 y 2003, sobrevino un debate acerca de cuál era el locus de autoridad adecuado de las negociaciones comerciales, que enfrentó al Ministerio de Economía y a la SRE (Schiavon y Ortiz Mena L.N., 2003). La administración de Fox preparó una propuesta para transferir la autoridad de negociación comercial a la SRE.

Si el Congreso mexicano percibe que la política comercial necesita más vigilancia y supervisión, debería considerar la aprobación de esa moción, a fin de obstaculizar la influencia de los promotores del Libre Comercio sobre la política comercial, que han logrado imponerse en el Ministerio de Economía. No obstante, dado que la administración de Fox es la propulsora de la moción, el Congreso podría ejercer su poder de veto y rechazar el cambio de autoridad.

La discusión se ha calmado por

ahora, debido a que la mayor parte del calendario legislativo se ha dedicado al debate de las “reformas estructurales” que abarcan las leyes de política fiscal, energía y trabajo. Sin embargo, puede ser sólo cuestión de tiempo que la materia vuelva a la palestra.

Aparte de la lucha por lograr un papel en el cambio del equilibrio de poder entre las agencias del ejecutivo involucradas en los asuntos económicos exteriores, el Congreso también buscaba hacer escuchar su voz. En diciembre de 2002, un grupo de senadores presentó el Proyecto de Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. De acuerdo con este proyecto, el Senado tendría la facultad de observar de cerca las negociaciones económicas internacionales y tomar en consideración las opiniones que sobre la materia tuvieran las organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones empresariales y laborales, gobiernos y legislaturas de las provincias⁸. La propuesta no ha sido formalmente discutida por el legislativo, pero es probable que lo sea en el futuro inmediato⁹.

Poder de negociación

La cuarta vía por la que el Congreso ha tratado de intervenir en la política comercial es el poder de negociación y presión de ciertos tópicos de la política comercial que afectan al electorado. Líderes del Senado de los tres principales partidos políticos¹⁰ han declarado que la apertura comercial y los subsidios otorgados a los productores estadounidenses han colocado en una situación crítica a algunos sectores de la agricultura mexicana (Reforma, diciembre 2002).

En caso de que la eliminación de aranceles sobre ciertos productos que se efectuó en enero de 2003 por compromisos del TLCAN afectara seriamente a la agricultura mexicana, los legisladores de los partidos de gobierno y oposición

han presentado propuestas para ponerse de acuerdo en lo referente a una renegociación del TLCAN (Gaceta Parlamentaria, octubre de 2002). Una de las propuestas invita a la renegociación de los términos agrícolas del TLCAN.

A mediados de 2003, los legisladores mexicanos de todos los partidos participaron y se comprometieron en las negociaciones que originaron el Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito entre el gobierno y un grupo de organizaciones agrícolas (Reforma, febrero de 2003). A fin de obtener respaldo político para dicho tratado, el gobierno de Fox tuvo que apoyar la posible renegociación del TLCAN como uno de los tópicos de discusión del Acuerdo.

Aunque a la larga el gobierno no ha adquirido compromisos en cuanto a la renegociación del TLCAN, el solo hecho de que contemplara la posibilidad a causa de los llamados de renegociación que hicieran un grupo de legisladores generó mucha inquietud entre algunas organizaciones empresariales nacionales y extranjeras. Si se impusiese más presión legislativa sobre el ejecutivo, éste podría tener dificultades para cumplir algunos de los compromisos internacionales políticamente sensibles.

POSIBLES ESCENARIOS

Las crecientes tensiones del ejecutivo en relación con la definición de la autoridad para la creación de las políticas económicas exteriores y principalmente el aumento del activismo del Congreso representaron serios desafíos para la creación y aplicación de políticas comerciales en México.

Aunque el Congreso ahora participa más activamente en la política comercial y ejerce todas las facultades que le concede la Constitución, todavía tiene limitaciones estructurales que constituyen un obstáculo permanente para la participación

más significativa de los legisladores mexicanos en las políticas comerciales.

La principal limitación del Congreso es que a los representantes de la Cámara de Diputados y del Senado no se les permite lanzarse a la reelección en períodos consecutivos. Así pues, los legisladores esperan hacer una carrera política mientras están en el Congreso y continuarla al obtener nuevos cargos por elección o nombramiento en otros despachos fuera de aquel (Nacif, 1999).

Debido a que sólo cumplen un período, los legisladores no tienen intenciones de establecer o desarrollar raíces políticas entre su electorado, y no tienen interés o tiempo suficiente para volverse expertos o especializarse en los asuntos del Congreso. Esto trae como consecuencia que los miembros del Congreso casi siempre se convierten en legisladores insolventes, con poca experiencia para participar de manera constructiva en las políticas comerciales o en otros asuntos complejos relacionados con éstas.

Una segunda limitación es el hecho de que las comisiones legislativas cambian constantemente, ya que se depuran cada tres años y se reorganizan con legisladores nuevos e inexpertos, de modo que no hay oportunidades reales de acumular experiencia legislativa (Nacif, 2000).

Además, al no tomarse en cuenta la antigüedad, se cierra la posibilidad de una clara división entre la influencia del partido y el correcto funcionamiento de las comisiones (Nacif, 2000). Esto trae como resultado—dado que las comisiones legislativas nunca son completamente independientes—que los líderes parlamentarios ejerzan un control sobre sus delegados en las comisiones y, hasta cierto punto, sobre la agenda también. Los dos niveles de delegación que prevalecen en el Congreso hacen que los ciclos de preferencias sean la norma y que

alcanzar de acuerdo resulte difícil. Es bastante probable que estas limitaciones permanezcan en el futuro próximo, especialmente aquellas referidas a la reelección consecutiva de los legisladores.¹¹

El progreso de la política comercial mexicana en el futuro dependerá en parte de la elección de los actores que se encargarán de la formulación de las políticas comerciales, así como de la evolución del sistema político mexicano. Se pueden prever cuatro escenarios.

La transferencia de autoridad de negociación comercial hacia la SRE

El primer problema que se plantea es el cambio de autoridad entre la SRE y el Ministerio de Economía en lo referente a política comercial. La primera ha sido generalmente más cautelosa en los compromisos de liberalización comercial y de economía internacional, mientras que el segundo ha sido el precursor del libre comercio, incluyendo la adhesión de México al GATT y al TLCAN (Schiavon y Ortiz Mena L.N., 2001). Si el Congreso aprueba una transferencia de autoridad de negociación comercial del Ministerio de Economía a la SRE, sería más difícil para los promotores del libre comercio, controlar la política comercial.

Mayor participación del Congreso en los asuntos internacionales

Existen ventajas y desventajas respecto a, una mayor participación del Congreso en las políticas comerciales. Desde la perspectiva positiva, si el Congreso asume la corresponsabilidad por las acciones del ejecutivo en cuanto a la economía exterior aumentarían las probabilidades de que aquél apruebe incitativas complementarias internas que se correspondan con las políticas económicas externas. Al TLCAN se le ha culpado injustamente por una serie de deficiencias en la economía mexicana, cuando en verdad esta

situación es producto de la falta de reformas complementarias (Lederman et al, 2003).

En cuanto al lado negativo, por primera vez las opiniones del Congreso incidirán sobre dos importantes negociaciones comerciales: el Área de Libre Comercio de las Américas y la Agenda de Desarrollo de Doha. Existe el peligro potencial de que el Congreso obstruya las decisiones en materia de política comercial con el fin de obtener beneficios electorales a corto plazo, al otorgar a los problemas políticos nacionales una mayor prioridad que a los beneficios a largo plazo de la liberalización comercial (Ortiz Mena L.N., 2004a).

Por ejemplo, si no se logran tasas altas de crecimiento económico para la segunda mitad del período presidencial de Fox y la oposición en el Congreso determina que dicho estancamiento es el resultado natural del "neoliberalismo" y de la liberalización comercial, se estaría ante una eventual renuncia a los beneficios potenciales que puede producir la participación en la economía mundial de manera proactiva y con una perspectiva de mediano y largo plazo. El hecho de que en la mitad de la administración Fox ya haya comenzado la carrera por la sucesión presidencial hace que este escenario sea probable.

Presión adicional por parte de los otros actores

La presión de las empresas, grupos laborales y ONGs, también puede afectar la postura del Congreso en el delicado asunto del equilibrio intra-ejecutivo y legislativo de las facultades en cuanto a políticas económicas externas. Una fuerte oposición nacional a cualquier negociación de liberalización por parte de las ONGs, adicional aunada a los deficientes procedimientos agrícolas, podría generar tensiones domésticas que producirían un cambio del proceso y contenido de la política comercial.

Específicamente, la activación de los intereses proteccionistas se podría traducir en mayores facultades para la SRE y el legislativo en relación con la política económica externa. Los comerciantes parecen estar a la defensiva. De ponerse en práctica esas medidas, la habilidad de México para cumplir sus obligaciones comerciales podría ser cuestionada por sus socios.

¿Un escenario ideal?

El desafío consiste en permitir una mayor discusión y participación en los asuntos de economía internacional, sin general parálisis política o políticas incipientes. Debe reconocerse la necesidad de eficiencia y representatividad (Shugart y Carey, 1995), pero hasta ahora los legisladores y los grupos de interés han favorecido la participación y representatividad en detrimento de la eficiencia y coherencia de las políticas.

Como muestra, el Proyecto de Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica de diciembre de 2002 le otorgaría al Senado poderes de diseño de agenda y de vigilancia tales que se dejaría a los representantes del ejecutivo prácticamente sin autoridad en las negociaciones internacionales. Este es el tipo de problemas que trata de resolver la legislación estadounidense del *fast track* (también conocida como *Trade Promotion Authority*), la cual confiere al ejecutivo de ese país la autoridad para negociar y suscribir acuerdos comerciales con terceros.

Mientras que el Congreso estadounidense establece los límites del rango de posibles acuerdos, éste delega poder al ejecutivo, el cual puede negociar los acuerdos económicos internacionales y luego enviarlos al Congreso para su voto de aprobación o nulidad. En México, el péndulo podría ir de un extremo al otro: desde la total falta de observación real por parte del Congreso a la inhabilitación del ejecutivo en la adquisición de

compromisos confiables en el extranjero. Lo mismo se puede decir de la iniciativa del Senado de obtener poder de veto sobre los votos claves de México en las organizaciones internacionales. Un escenario ideal comprendería el establecimiento de un correcto balance entre las facultades ejecutivas y legislativas en los asuntos de economía internacional. Un mecanismo similar a la *Trade Promotion Authority* estadounidense sería ideal a este respecto.

En relación con la distribución intra-ejecutivo de facultades sobre las políticas económicas externas, la transferencia de la autoridad de negociación comercial a la SRE parece equivocada. El Ministerio de Economía tiene un balance interno en cuanto a su tarea de tratar con los exportadores y con los intereses importadores competitivos. Si la autoridad de negociación comercial se transfiriese a la SRE, existiría el riesgo de que los intereses importadores competitivos absorban al Ministerio de Economía; como consecuencia, éste se encargaría casi exclusivamente de la aplicación de instrumentos normativos para la regulación de los flujos comerciales, incluyendo el cúmulo de leyes comerciales injustas, y no se responsabilizaría de la apertura de nuevos mercados.

De igual manera, si la SRE condujera las negociaciones comerciales en el futuro, las consideraciones económicas estarían supeditadas a las consideraciones políticas y diplomáticas. Tal vez lo mejor es dejar que el Presidente pueda manejar todas las opciones políticas posibles, lo cual se aseguraría haciendo que el Ministro de Economía presente la justificación económica de las políticas comerciales mientras que la SRE señalaría las consecuencias políticas de dichas opciones, pero sin rechazarlas de antemano.¹²

Además, cada vez es más difícil separar la política comercial de la inversión extranjera y de muchas

otras áreas problemáticas. Si la autoridad de las políticas comerciales se transfiriese a la SRE aumentaría el riesgo de generar políticas rudimentarias; en consecuencia, diferentes agencias estarían encargadas de formular políticas en áreas problemáticas que no deberían ser contempladas de manera separada.

Se debería tener en cuenta que pocos países han mezclado la política exterior con la política comercial, y que Canadá, que ha sido colocado como ejemplo exitoso de un Ministerio de Asuntos Exteriores al mando de la política comercial, decidió recientemente establecer un Ministerio del Comercio por separado. Lo que realmente se necesita es colaboración estrecha entre las agencias del ejecutivo encargadas de los asuntos de comercio exterior, así como también la colaboración estrecha en esta materia entre el ejecutivo y el legislativo.

Sin embargo, el desempeño de un papel consciente y constructivo por parte del Congreso necesariamente implicaría una revisión de la estructura legislativa y operativa de México a fin de mejorar la calidad de la participación legislativa en la política comercial. En este sentido, el futuro no luce muy prometedor, y el *statu quo* parece ser el peor de todo el mundo. Queda esperar que otros países estén atentos a la lección que se pueda aprender de los aciertos y fracasos de México en la elaboración de políticas comerciales.

Notas

¹Las políticas comerciales fueron administradas por mucho tiempo por el Ministerio de Finanzas hasta los años setenta, ya que los aranceles eran considerados parte esencial del ingreso fiscal. Véase Torres, 1984.

²Desde diciembre de 2000 el Ministerio de Comercio se ha denominado Ministerio de Economía.

³Este trabajo representa un esbozo del tema y delinea los esquemas de las tendencias básicas observadas durante el período que aquí se examina. Ha sido diseñado como un estudio de caso que genera hipótesis y que no tiene pretensiones teóricas.

⁴Para una revisión del sistema político mexicano de la época, véase Cornelius, 1991.

⁵El año entre paréntesis se refiere a la entrada en vigencia del acuerdo.

⁶En una ocasión, Zedillo tuvo que retirar una petición de viaje al extranjero, cuando el PRI ya había perdido el control de la cámara baja del Congreso en 1997.

⁷La medida requería una enmienda constitucional y no ha sido aprobada hasta el momento.

⁸Proyecto de Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, Senado Mexicano, diciembre de 2002.

⁹Comunicación personal con la Diputada Adriana González Carrillo, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

¹⁰Enrique Jackson (PRI), Diego Fernández de Cevallos (PAN) y Jesús Ortega (PRD).

¹¹La reelección ha demostrado ser un tópico especialmente contencioso. La revolución

mexicana se libró en contra de la reelección del ejecutivo y no ha sido fácil separar el concepto de reelección de la concentración excesiva de poder por parte del ejecutivo. El rechazo general a la reelección se ha extendido hasta el Congreso.

¹²Agradezco a Luis de la Calle esta reflexión.

Bibliografía

- Cameron, Maxwell A. and Brian W, Tomlin (2000), *The Making of NAFTA*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Cornelius, Wayne (1991), *The Mexican Political System in Transition*. La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Flores Quiroga, Aldo (1998), *Proteccionismo versus librecambismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Gaceta Parlamentaria* (2002-2003) (varios números).
- Kaufman, Robert, Carlos Bazdresch and Blanca Heredia (1994), "Mexico: Radical Reform in a Dominant Party System". En Stephan Haggard and Stephen Webb (editors), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York, The World Bank and Oxford University Press.
- Lederman, Daniel, William F. Maloney and Luis Servén (2003), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*. Washington, D.C., The World Bank.
- Lustig, Nora (1992), *Mexico: The Remaking of an Economy*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Nacif, Benito (1999), *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara*

- de Diputados. México, CIDE Working Paper EP-63.
- Nacif, Benito (1999), *Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies*. Mexico, CIDE Working Paper EP-93.
 - Nacif, Benito (2000), *El Sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados*. México, CIDE Working Paper EP-116.
 - Ortega Riquelme, Juan Manuel (2001), *Institutions and Economic Reform in Mexico: The Case of the Economic Pacts, 1987-1997*. Boston, Boston University Graduate School of Arts and Sciences (Ph.D. Dissertation).
 - Ortiz Mena L.N., Antonio (2004), "Mexico in the Multilateral Trading System". En Macrory, Patrick F.J. (editor), *The Kluwer Companion to the World Trade Organization*. The Hague, Kluwer Academic Publishers (en prensa).
 - Ortiz Mena L.N., Antonio (2004), "Mexico's Trade Policy: Improvisation and Vision". En Aggarwal, Vinod, Joseph Tulchin and Ralph Espach (editors), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Stanford University Press-The Woodrow Wilson Center.
 - Reforma. (2002-2003) (varios números).
 - Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México: Un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza y Janés.
 - Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena L.N. (2001), "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, vol. XLI, no. 4, octubre-diciembre, pp. 731-760.
 - Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena L.N. (2003), "Política Exterior y Apertura Comercial (1988-2003)", *Este País*, no. 145, abril, pp. 89-95.
 - Senado de La República (1994), *Dictamen sobre el Tratado de Libre Comercio para América del Norte y Acuerdos Complementarios Laboral y Ambiental*. México, Senado de La República.
 - Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1995), *Presidents and Assemblies*. New York, Cambridge University Press.

- Torres, Blanca (1984), "Hacia la Utopía Industrial". En *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 21. México, El Colegio de México
- Von Bertrab, Hermann (1997), *Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account*. New York, Praeger Publishers.
- Zaíd, Gabriel (1987), *La Economía Presidencial*. México, Vuelta.



Antonio Ortiz Mena L.N., Ph.D.

Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, D.F. Jefe de la División de Estudios Internacionales de CIDE.

Email:
antonio.ortiz@cide.edu

Fecha de recepción:
1 de agosto de 2005

Fecha de aceptación definitiva:
23 de septiembre de 2005