

El memorandum de entendimiento comercial México-Estados Unidos (Hacia una interpretación)

Arturo Ortiz Wadgyar*

EL 15 DE MAYO DEL PRESENTE año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Memorandum de Entendimiento entre México y los Estados Unidos*, en materia de subsidios e impuestos compensatorios, en base al cual se establecen las normas a las que la política comercial de México debería ajustarse en materia de subsidios a sus exportaciones, a fin de **no lesionar a la economía de los Estados Unidos**.¹ Causa en un principio hilaridad que un país como el nuestro, subdesarrollado y en crisis, ocupe en este contexto el papel de villano y lesione a la economía de la potencia imperialista más fuerte del mundo.

A su vez hay que aclarar que no se trata de un *convenio* pues para esto es necesario que lo aprueben los Congresos de ambos países y al hacerlo se convierte en ley constitucional; por lo que sólo se trata de un Memorandum de Entendimiento bilateral de carácter comercial.

En general el texto del referido Memorandum, más bien podría denominarse el entendimiento de las prohibiciones para México, ya que desde sus disposiciones generales nuestro Gobierno reconoce que "...los subsidios pueden causar efectos adversos a los intereses de los Estados Unidos de América y acuerda tratar de evitar causar, mediante el uso de cualquier subsidio, un daño a la industria doméstica o un perjuicio grave a los intereses de los Estados Unidos de América".²

De esta manera el Gobierno Mexicano acepta no otorgar el elemento de subsidio que son los CEDI, (Certificados de Devolución de Impuestos), y lo más grave es que se acepta "no establecer o mantener ninguna práctica de precios en el **sector de energía o productos petroquímicos básicos**, incluyendo el programa de precios preferenciales para productos petroquímicos básicos, que sea un subsidio a la exportación o que tenga el propósito o efecto de promover exportaciones".³

A su vez se acepta "no proporcionar subsidios a la exportación mediante programa de **financiamiento preferencial** a la exportación a tasas inferiores a aquellas que tienen que pagar realmente para obtener los fondos empleados con ese fin (o aquellas que tendrían que pagar si acudiesen a los **mercados internacionales**)".⁴

Con la eliminación de los créditos preferenciales a la exportación se anula una de las ventajas comparativas más importantes con las que México tenía competitividad externa. Esto desampara al pequeño exportador, encarece el producto y anula las posibilidades de incrementar nuestras ventas al exterior justamente en el momento en que más se necesitan.

Por otra parte el contexto en que se firma el referido entendimiento, se realiza bajo unas relaciones entre México y Estados Unidos que si bien han sido tradicionalmente difíciles, hoy en día, pese a lo que oficialmente se dice, se hallan en su momento más complejo, debido a la presencia de serios fenó-

menos que han empañado como nunca dichas relaciones. Entre éstos destacan la operación intercepción, los recientes impuestos compensatorios a nuestros productos textiles; las restricciones sanitarias a las frutas que México exporta a Estados Unidos; la nueva ley de transporte carretero de aquel país; el problema aun no resuelto del atún; la reducción de la cuota mexicana de exportaciones de acero y la reforma a la ley de comercio exterior de Estados Unidos de 1984, que amplía el **poder de decisión del presidente para eliminar el sistema de preferencias** a los productos que a su juicio compitan con su economía (discretionary power); así como el asunto de considerar subsidios a los energéticos.⁵

Según se observa, la mayoría de las medidas estadounidenses que hoy provocan controversia son de carácter esencialmente proteccionista y han sido dispuestas para que Estados Unidos impida el ingreso de mercancías del exterior que compitan contra su industria local (principio netamente mercantilista en boga en el siglo XVI).

México, por el contrario, se abre a los mercados internacionales en un momento en que el proteccionismo mundial se encuentra en su punto más crudo. Nuestro país ha eliminado hasta junio de 1985 el 70% de los permisos previos de importación. Las autoridades mexicanas han estado siendo más liberales en materia de revisiones de aduana e incluso, según lo sugiere un reciente artículo de Wall Street Journal, la fayuca goza de la anuencia oficial.⁶

* Coordinador de Estudios del Sector Externo del IIEc- UNAM.

¹ El texto íntegro del Memorandum de Entendimiento se publicó en el No. 21 Año XLV del 27 de mayo de 1985, de EL MERCADO DE VALORES editado por Nacional Financiera, S.A. *Ibidem* p. 479.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem* p. 498. Las tasas internacionales estipuladas bajo el Acuerdo sobre lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación de la OCDE.

⁵ Véase John Saxe, *Política de desquite: ley comercial de EUA Excelsior* 5/Mar/85. Esta ley conocida como Omnibus trade bill de 1984.

⁶ Citado por Excelsior 2 de abril de 1985. Columna portafolios.



Por otra parte, México ha dado marcha atrás en su postura de controlar el mercado farmacéutico, al modificarse en marzo pasado el decreto del ramo y permitirse que éste siga siendo manejado por la iniciativa privada transnacional.⁷

Al modificarse el anterior acuerdo, se eliminó el obstáculo central que impedía la firma de un convenio de entendimiento de carácter comercial entre nuestro país y Estados Unidos, tema acerca del que se opinó mucho tanto en pro como en contra y en torno al cual convendría continuar reflexionando.

Se dice que la mayor ventaja que tendría México con la firma del citado convenio comercial sería el que, automáticamente, un exportador mexicano acusado de enviar mercancía subsidiada al mercado norteamericano tendría

⁷ Desde julio de 1984 se suspendieron las pláticas acerca de este convenio en virtud de la aprobación por parte del gobierno mexicano, de un decreto que tenía como meta controlar a las transnacionales: "farmacéuticas, en especial impedir la subfacturación, evasión fiscal, sobre facturación, importación indiscriminada. A su vez el Estado tenía proyectado eliminar muchos productos farmacéuticos dañinos a la salud, y prohibidos en otras partes del mundo. Se pretendía a su vez que el Estado promoviera inversiones en este campo para abastecer a bajo costo de medicinas a los hospitales estatales. Esto causó espanto en las transnacionales de este ramo e invocaron el poder sus gobiernos para que se suavizara o derogara. Al respecto véase: Carlos Ramírez, *Presionan EUA y CEE para que México derogue el decreto farmacéutico* UNIVERSAL 16/Jul/84.

el derecho de defenderse apelando a la llamada "prueba de daño", para demostrar que tal subsidio no existe o no perjudica a la economía de aquel país.

Al respecto en el texto del documento se dice:

"Dichos efectos adversos serán demostrados con pruebas positivas, mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo de los Estados Unidos".⁸

Esta situación se originó como consecuencia de la Ley Estadunidense de Acuerdos Comerciales de 1979, por medio de la cual se estableció que se aplicarían impuestos compensatorios a las mercancías —a juicio del Congreso— subsidiadas en el exterior. Para que no se aplicaran tales impuestos debía demostrarse la inexistencia del subsidio.

Pero cabe aclarar que estos últimos sólo se pueden probar en el tribunal supremo de Acuerdos Generales de Comercio y Aranceles (GATT), para lo cual se requiere ser miembro del organismo: o en su defecto, se puede suscribir un convenio bilateral entre los países en conflicto a través del cual pueda apelarse a la referida prueba de daño. Es decir tener "derecho de

⁸ *Ibidem*.

audiencia con calidad de *País bajo acuerdo*".

¿Esto qué significa? Pues que México tendrá que entrar a las reglas del comercio internacional, impuestos por el GATT y su socio hegemónico Estados Unidos, por lo que al rechazar el ingreso a este organismo no le queda otra alternativa que afirmar el referido Entendimiento bilateral.⁹

Esto significa en resumidas cuentas que dentro o fuera del GATT nos tendremos que apegar a lo que justamente se rechazó en 1980, que fue el Código de Derechos e Impuestos Compensatorios establecidos por el GATT. Sólo que en este documento sería en condiciones más lesivas, ya que la ley de 1984 considera subsidio incluso a los energéticos.

Con respecto a esto Jorge Witker, especialista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, opinó que "el grado de desesperación en que ha caído la economía estadounidense ha originado actitudes que conducen a la eliminación de las ventajas que ofrecía el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y a su vez, la parte más discutible del documento la imposición de condiciones a los subsidios en materia de energía eléctrica y productos petroquímicos, lo cual anula nuestras ventajas comparativas en el comercio"¹⁰

La reflexión que cabe al respecto, es que no debemos hacernos ilusiones acerca de que con tal entendimiento bilateral puedan tender a solucionarse los problemas esenciales de nuestro comercio exterior, pues estamos seguros que las relaciones de comercio entre México y Estados Unidos seguirán siendo inequitativas para nosotros con tendencia clara hacia complicarse.

Este entendimiento bilateral sólo cubriría los aspectos referidos a los

⁹ Véase Fernando Ortega Pizarro, *Para impulsar las exportaciones México otorga todo: Pacto de Comercio pone la economía en EUA*, PROCESO año 8 No. 399 25 de junio de 1984.

¹⁰ Jorge Witker, *Análisis del Convenio México-EUA*, EL DIA 8 de mayo de 1985. Véanse las opiniones de David Colmenares respecto a dicho documento y del autor como resultado de la mesa redonda organizada por el periódico EL DIA y la UNAM en relación a este problema, los resultados se publicaron en dicho diario los días 7 y 8 de mayo de 1985.



impuestos compensatorios, resolviendo sólo problemas de trámites legales, sin que esté a la vista la existencia de un convenio global que tienda a ablandar el problema del proteccionismo norteamericano, ni mucho menos uno que lleve a un comercio recíproco que implique incrementar las exportaciones mexicanas: Al respecto y como nota al margen, conviene recordar que días después sacaron del SGP un buen número de productos mexicanos, lo que fue paradójico, pues fue a sólo unos días posteriores a la firma del susodicho entendimiento.¹¹

Pero todo parecería indicar que estas son piezas sueltas fuera de un contexto global que mediatiza la política económica de nuestro país y la ajusta a la serie de medidas de corte neoliberal que simplemente significan la forma velada para que diciéndose de que estas medidas están enfocadas a sacar al país de la crisis, en realidad sólo significa la garantía para que, por una parte se pague la deuda externa, y por la otra que se abra el comercio exterior, a fin de incrementar las importaciones de los países desarrollados hacia México, muy particularmente las de los Estados Unidos.

Un aspecto interesante de la nueva Carta de Intención que fuera enviada por el gobierno mexicano al FMI para su aprobación el 24 de marzo de 1985, fue la cláusula referida al comercio en donde se expone en el punto 19 que:

"Un aspecto importante de la reforma comercial en marcha es la liberalización de las importaciones incluso se extenderá a bienes producidos internamente, ya que hasta ahora se habían restringido principalmente a bienes intermedios y de capital que no se producían internamente".¹²

A su vez se expone en dicho documento que podrán realizarse importaciones cuando... "el precio interno de materias primas y refacciones de producción nacional sea más de 50% superior a los precios internacionales, automáticamente se concederá permiso de importación"¹³

En dicha carta se explica que "En breve se introducirá un nuevo instrumento que permitirá reducir el sesgo antiexportador; bajo este esquema los exportadores podrían importar, libre de permiso, un valor equivalente al 40% de sus ingresos por exportación. La parte que corresponda al componente de importado de sus exportaciones estará libre de aranceles"¹⁴ Es decir el origen de los controvertidos DIMEX, que se aceptaran en junio aunque con una versión modificada.

Respecto a la liberalización y apertura al exterior deja bien claro en la referida Carta que "En 1985 se acelerará el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles para cubrir

¹² Carta de Intención del Gobierno de México al FMI, *El Mercado de Valores*, NAFINSA 13 de abril de 1985, p. 298.

¹³ *Ibidem*, p. 298.

¹⁴ Carta de Intención del Gobierno Mexicano al FMI, *ob. cit.*, p. 298.

entre el 35 y 45 por ciento de las importaciones de mercancías antes de que termine el año. Este proceso de liberalización comercial continuará durante los próximos años".¹⁵

Con esto el país queda a merced de la competencia internacional, lo cual se instrumentará en detalle en un subprograma comercial, supuestamente encaminado a incrementar nuestras exportaciones. Este programa es el Programa Integral de Fomento de las Exportaciones (PROFIEX) o (PIFE); con su antecedente que es el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE); y el referido Entendimiento comercial México EU.¹⁶

En síntesis, volviendo a dicho "Memorandum de Entendimiento" comercial, podemos afirmar que es parte de lo mismo; es decir lograr la apertura al exterior respecto a las importaciones de EUA, pero bloquear las posibilidades de exportación, desprotegiendo al pequeño exportador y reduciendo las ventajas que ofrecen los bajos precios de los energéticos, el deslizamiento del peso y el bajo costo de la mano de obra.

Con la suscripción de este Memorandum, México se ajusta a la ley de Comercio y Aranceles de los EUA de 1984, la cual es más severa que los códigos del GATT, en especial en lo tocante a energéticos que los puede considerar subsidios. Además se trata de un convenio leonino ya que sólo cede la parte mexicana prácticamente a cambio de sólo tener "derecho de audiencia" en los alegatos sobre prueba de daño, ya que al aceptarse el entendimiento se suspenderán nuevos programas sobre impuestos compensatorios.

Este documento tan lesivo e inequitativo para México, tiene una vigencia de 3 años, por lo que para 1988 de ninguna manera debe de ratificarse sin modificar cláusulas esenciales en las que quede claro que habrá equidad por la parte norteamericana, a efecto de

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Arturo Ortiz Wadgymar: *Convenio México EUA ¿Solución al Comercio?* EL FINANCIERO, 10 de abril de 1985.

¹¹ Véase *Excélsior*, 4 de mayo de 1985, *Salen del SGP productos mexicanos*.

que nuestro comercio con ese país lejos de restringirse tienda a incrementarse a través de un mayor acceso de nuestros productos a la Unión Americana.

La prueba de que EUA está interesado en incrementar sus exportaciones hacia México, lo muestran los datos del cuadro sobre Comercio México-EUA, en donde se expone el saldo deficitario que tiene ese país con el nuestro. Sin embargo, en 1984, las importaciones se dispararon incrementándose en 52%, lo que puede llevar a anular el hasta ahora superávit comercial, ya que las exportaciones a EUA sólo crecieron 12% (Véase cuadro).

COMERCIO MEXICO-EUA			
	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1980	9 982.3	11 939.7	-1 957.4
1981	10 529.6	15 858.7	-5 329.1
1982	11 328.0	8 984.6	2 343.4
1983	12 434.3	4 840.2	7 594.1
1984	13 962.1	7 364.8	6 597.3

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto y la Dirección de Estudios de Comercio Exterior del IMCE. 1984 se tomó de la Revista de Comercio Exterior de abril de 1985 p. 427.