

BEATRIZ RAMACCIOTTI
FABIAN NOVAK
DANTE NEGRO

(EDITORES)

Capítulo 6

DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1993

Edición a cargo de: Beatriz Ramacciotti, Fabián Novak y Dante Negro
1ra. Edición: octubre de 1993

Diseño de Cubierta: TANTUM diseños

Derecho Internacional Económico

Copyright © 1993 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18 San Miguel, Lima, Perú. Telfs. 623990 y 622540 Anexo 220

© Instituto de Estudios Internacionales
IDEI

Serie: Congresos, Simposios y Seminarios Internacionales
Nº 1

Derechos Reservados

ISBN - 84-89309-83-3

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en el Perú - Printed in Peru

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

*Ignacio Basombrío **

1. Consideraciones Generales

Las negociaciones entre México, Canadá y los Estados Unidos, para conformar una zona de libre comercio, han culminado. Un proceso que se ha prolongado durante 14 meses, con la movilización de centenares de especialistas, con momentos de tensión, de versiones contradictorias, de suspicacias y de intereses creados, ha finalizado.

El 12 de agosto de 1992, en forma simultánea, se produjeron pronunciamientos oficiales en los tres países.

El presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, subrayó la importancia del acuerdo para la construcción del futuro. Otorgó, además, con fina sensibilidad política, una especial mención al tema ambiental

* Abogado. Periodista. Ha sido Profesor de Post-Grado de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Central de Venezuela. Fue Consultor del SELA y del PNUD. Es autor de «El Grupo Andino de Manufacturas» (1971). «El Reto Tecnológico» (1976), «Exportación de Manufacturas: Un Recuento Histórico» «Bancos: Elementos para un Debate» (1982) y «Planificación en Democracia» (1984), coautor de «La Ronda Uruguay» (1992). Fue representante del Perú ante el BID y Banco Mundial. Investigador Principal (CEPEI) y actualmente se desempeña como funcionario en ALIDE.

que determinados grupos de interés norteamericanos plantearon para oponerse al avance de las negociaciones.

El Presidente de los Estados Unidos, señor Bush, por su parte, anunció, desde la Casa Blanca, el término de las negociaciones. Finalmente, el Ministro de Comercio del Canadá, Michael Wilson, destacó que los canadienses deberían considerar al acuerdo como un instrumento destinado a crear más y mejores empleos.

El ambiente de optimismo, sin embargo, no resulta suficiente para superar la oposición y el escepticismo que se registra en algunos sectores políticos, empresariales y laborales de los Estados Unidos y el Canadá. México, en cambio, asume el desafío del acuerdo con optimismo y con la intención de utilizar sus mecanismos para potenciar el desarrollo de su economía y la mejora en las condiciones sociales de su población.

Tal como lo destaca The Herald Tribune, en los Estados Unidos, el Presidente Bush, debilitado políticamente por su pérdida de respaldo popular como candidato a la reelección presidencial, convirtió al acuerdo con Canadá y México en una de las piezas centrales de su campaña. Bush estuvo convencido que, gracias a la liberalización del comercio en el norte del hemisferio, la economía norteamericana podría crear nuevos empleos como resultado del incremento de las exportaciones a México.

Durante su administración el Presidente Bush, conforme se le reconoce a nivel internacional, fue un abanderado de la tesis de la liberalización del comercio mundial y del fortalecimiento de las negociaciones bilaterales y multilaterales, estas últimas en el marco del GATT. Planteamientos como los formulados por los representantes de los Estados Unidos en la Ronda Uruguay, propuestas como la iniciativa para las Américas y, sin duda, las negociaciones con México y Canadá, son manifestaciones muy concretas del compromiso político con tales tesis. A pesar que el Congreso, controlado por los demócratas, legisla sobre materias de comercio y resuelve, mediante disposiciones proteccionistas, situaciones difíciles confrontadas por determinados sectores de la producción norteamericana, ha sido evidente la voluntad de la administración Bush para resolver las situaciones de conflicto comercial existentes, inclusive con los países de América Latina.

Lo anterior permite concluir que el acuerdo, cuya etapa de negociación ha culminado, no respondió a un interés electoral de corto plazo sino que reflejó una posición política, que es importante para los intereses de largo plazo de la región latinoamericana.

Una revisión de algunos indicadores fundamentales, muestran las diferencias en el tamaño de las economías y, por tanto, la complejidad de un proceso destinado, en un plazo de 15 años, a conformar una zona de libre comercio en el norte del hemisferio. México cuenta, según cifras publicadas en *The New York Times*, con 88 millones de habitantes y con una fuerza de trabajo de 24 millones; los Estados Unidos con 250 millones de habitantes y 125 millones que integran la fuerza laboral; y, Canadá, con 26 millones de población y 14 millones de trabajadores. Se puede apreciar que la estructura productiva mexicana debe desarrollarse para proporcionar empleo a una parte importante de su población y aproximar el ratio de fuerza laboral y población total al existente en los otros dos países que conforman la zona de libre comercio.

En términos de producto nacional bruto, las diferencias son, igualmente, importantes. El PNB de los Estados Unidos asciende a 5,422 miles de millones de dólares; el canadiense a 580,000 millones; y, el de México a 283,072 millones. En consecuencia, mientras el ingreso por habitante en Canadá y Estados Unidos supera los 20,000 dólares, el de México es de 3,484 dólares.

Se registran diferencias en lo que respecta al comercio exterior. Las exportaciones mexicanas son las menores del grupo. Ascienden a 45,797 millones de dólares, frente a 124,000 millones del Canadá y 421,700 de los Estados Unidos. Una situación similar se registra en materia de importaciones. México adquiere productos en el exterior por 59,000 millones de dólares, Canadá por 115,000 millones y los Estados Unidos por 487,100 millones. Finalmente, los indicadores de la inflación y del desempleo son menos favorables en México que en sus otros dos socios.

Pese a lo anterior, existe en la opinión política y empresarial de México la convicción que el acuerdo resulta favorable al país, en razón de las perspectivas que abre hacia el medio y largo plazo. La modernización de la economía mexicana pasa por el fortalecimiento de su presencia en el mundo. La visión del futuro es, para México de hoy, la orientación fundamental. Y ese futuro se aprecia con optimismo.

Existen estudios independientes que prueban que lograr tales propósitos resulta plenamente factible. El Institute of International Economics de Washington, uno de los centros académicos de mayor prestigio en los Estados Unidos, estima que México podrá crear, hasta 1995, 600,000 nuevos empleos, como resultado de la aplicación de la instrumentación de los mecanismos de la zona de libre comercio. Por otro lado, en el corto plazo, las exportaciones mexicanas deberán crecer en 2,000 millones por año durante los primeros tres años de aplicación del acuerdo, en opinión del experto en comercio internacional del Banco Mundial, señor Alexander Yeates.

Pero, indudablemente, el efecto mayor estará dado por el potencial que México registra en la actualidad para captar nuevas inversiones y lograr la transferencia de tecnología que le resulta indispensable para cumplir con el ciclo de la modernización productiva y la elevación del nivel y la calidad de vida de sus habitantes. Debe tenerse presente que, sólo el año pasado, la inversión norteamericana en México creció en 10,000 millones de dólares.

Además, y tal como lo destaca The Washington Post, al comentar editorialmente el resultado de las negociaciones, "el mayor beneficio del acuerdo es la perspectiva de un México más próspero, más estable y más democrático. La magia del libre comercio puede tener en México el efecto que produjo la incorporación en la comunidad Europea de España, que está incrementando rápidamente su riqueza".

Existen, sin embargo, dificultades que vencer en la instrumentación del acuerdo. Con arreglo a disposiciones legales, los Parlamentos de los tres países deben ratificar el acuerdo. Los sindicatos, por su parte, han expresado, en Canadá y los Estados Unidos, su oposición. Aún cuando en temas de política exterior existe un cierto grado de consenso bipartidista, que facilita la adopción de acuerdos, la presión laboral, en un país preocupado por su presente y futuro económico como los Estados Unidos, puede provocar situaciones que retarden la ratificación.

Durante su campaña política, el candidato demócrata a la Presidencia, señor Clinton, expresó su conformidad con un acuerdo comercial con México, pero con algunas reservas sobre los temas del empleo y del medio ambiente. En todo caso, y anticipando lo que se viene en el Congre-

so, dos demócratas importantes, el senador Max Baucus y el representante Richard Gephardt, han criticado los alcances del acuerdo, especialmente en los temas del medio ambiente y de la protección de norteamericanos que, como resultado de la competencia de productos mexicanos, pueden perder sus empleos.

El Canadá, por su parte, atraviesa por un momento difícil en su economía. El producto nacional bruto descendió en 1.5% en 1991; el desempleo superó el 10% y la tasa de inflación (5.6% al año), fue casi el doble que la tasa de aumento de precios en los Estados Unidos. El país, por tanto, se encuentra sensibilizado por la crisis, que ha coincidido con el inicio de la aplicación del acuerdo de libre comercio suscrito entre Canadá y los Estados Unidos.

La relación canadiense con México es menor, aunque desfavorable. En efecto, las exportaciones mexicanas al Canadá bordean los 2,200 millones de dólares al año, mientras que las ventas canadienses a México no llegan a los 600 millones de dólares. Tales magnitudes son sensiblemente menores que los más de 60,000 millones de dólares al año, que suman las importaciones y exportaciones entre México y los Estados Unidos.

La posición de Canadá, en consecuencia, puede ser más favorable, en lo que respecta a la ratificación del acuerdo, dado que su preocupación principal es el comercio bilateral con los Estados Unidos que, en ambos sentidos, supera los 150,000 millones de dólares. El Primer Ministro de Canadá, señor Brian Mulroney, elevándose por encima del escepticismo de la opinión pública, apoya el acuerdo. Confronta la oposición de los trabajadores y de grupos políticos que pretenden capitalizar, con esa postura, el desgaste de Mulroney y su pérdida de respaldo popular.

En México, en cambio, se ha logrado el consenso nacional sobre el acuerdo y se considera que el desarrollo futuro del país está vinculado con el logro de sus metas y objetivos.

2. La Estrategia Negociadora de México

La manera en que México condujo sus negociaciones con los Estados Unidos y el Canadá, para conformar una zona de libre comercio, per-

mite obtener un conjunto de valiosas experiencias que es importante analizar para establecer, desde la perspectiva latinoamericana, las estrategias y procedimientos negociadores adecuados.

México, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, ha logrado avances en los planos político, social y económico. El país se ha modernizado, si cabe el término.

El país pudo superar una difícil coyuntura económica, a pesar del pesado fardo de la deuda externa, de la insuficiencia en algunos sectores de la producción de los fenómenos del burocratismo y de la corrupción. Pudo, además, restablecer la confianza en la vigencia de los mecanismos político-institucionales y la atención a las necesidades sociales de una creciente población. Correspondió a la actual administración avanzar, en forma equilibrada, en los planos antes señalados. Es decir, actuar con sentido de gobierno, estableciendo el papel del Estado en el señalamiento de los grandes objetivos nacionales y otorgando a sus actos un sentido nacional y de eficiencia, que legitima y torna positiva la gestión pública.

La economía mexicana, al igual que en el caso de otras de América Latina, había desarrollado a los sectores más dinámicos y modernos mediante el proceso de la sustitución de importaciones. El país avanzó industrialmente, aun cuando sin alcanzar niveles de eficiencia y competitividad adecuados para penetrar en los mercados internacionales. La producción se orientó, fundamentalmente, a satisfacer las necesidades internas.

A inicios de la década pasada, sin embargo, se produjo un cambio importante. En la zona de frontera con los Estados Unidos se desarrollaron las industrias de maquila. Es decir, ensambladoras con una producción destinada al mercado norteamericano. Las producciones fueron eficientes y de calidad. El factor salario actuó como un estímulo para la realización de inversiones de capital extranjero en tales industrias. Las remuneraciones en México son menores que las percibidas por los norteamericanos. Pero la calidad de los productos es similar, debido a la capacidad de aprendizaje de los trabajadores mexicanos.

El desarrollo de la industria maquiladora potenció al comercio exterior mexicano. De acuerdo con las cifras del GATT, en 1990, junto con

Brasil, México es integrante del grupo de los 20 principales exportadores del mundo y, además, es el único país latinoamericano que figura entre los 20 mayores importadores a nivel mundial.

El potencial productivo de México es largamente superior al aporte de sus industrias de maquila. Su base industrial es diversificada y cuenta con una estructura administrativa y gerencial con capacidad para innovar e incrementar la eficiencia. Existe, además, un amplio espacio en los sectores productivos mexicanos para aumentar la productividad.

Por tanto, México asumió el desafío de abrir su economía luego de haber conformado una base empresarial e institucional adecuada. Las reformas arancelarias y los cambios en la política comercial obedecieron a un propósito claramente definido de impulsar la participación más activa del país en la economía internacional. Pese a ello, no dejaron de producirse situaciones difíciles para ciertas ramas de la producción en el primer momento del cambio de las políticas, cuando la competencia externa ingresó al mercado mexicano y los mecanismos de protección, en algunos casos infinitos, dejaron de tener vigencia.

Sin embargo, una lección importante de la experiencia mexicana fue que se procuró encontrar respuestas positivas y concertadas a los nuevos desafíos y realidades. Respuestas en cuya formulación participaron todos los sectores. Respuestas que, además, tomaron en consideración la realidad del país y su capacidad de recuperación, en un horizonte temporal razonable y previsible. Como consecuencia del esfuerzo realizado, se pudo comprobar que el empresario mexicano era más permeable a la innovación de lo que, en base al análisis teórico, se pensaba. Que sus posibilidades de tornarse más competitivo crecían, en la medida en que el modelo económico de apertura se conformaba, orgánica y coherentemente, con la participación no sólo de funcionarios estatales sino, además, de los empresarios privados. Que, finalmente, la negociación internacional, en la medida que respondiera a consideraciones de estrategia de desarrollo, podría permitir obtener beneficios que superaran a los costos.

Las negociaciones con los Estados Unidos y el Canadá para conformar una zona de libre comercio se iniciaron en un contexto en el cual México debía establecer, con precisión, sus prioridades en el campo económico internacional. Superado el esquema de la sustitución de importa-

ciones y de la protección del mercado interno, el país debió asumir, como una nueva opción, el desarrollo de un modelo basado en la globalización e internacionalización de la economía. Una definición de tal naturaleza representaba, necesariamente, incorporar nuevos elementos en el escenario y promover un cambio de mentalidad en los agentes económicos y en los sistemas y procedimientos del Estado.

México conformó un equipo de negociación de primer nivel. Demostró, en esa materia, que posee una capacidad de gestión cualitativamente superior a su nivel de desarrollo. Pero, además, ejecutó una estrategia inteligente, para crear un ambiente favorable en los Estados Unidos. Delegaciones de funcionarios del gobierno, de los empresarios y del sector académico de México, cruzaron la frontera. Explicaron y convencieron. Despejaron el camino de las incertidumbres creadas por los proteccionistas americanos que sostenían que la competencia mexicana, gracias a los salarios menores, resultaría ruinosa para la producción del gran país del norte. Salinas de Gortari desplegó sus dotes de estadista y negoció con el Presidente Bush. Solucionó problemas, anticipó planteamientos válidos, condujo la negociación y no se dejó arrastrar por los acontecimientos.

Como resultado de las negociaciones, el factor tiempo fue adecuadamente considerado para instrumentar la zona de libre comercio. No se trata de quemar etapas, ni de avanzar sin bases y fundamentos sólidos. Se trata, antes bien, de conformar instituciones permanentes y vínculos de mutuo interés. Por ello, las negociaciones previas se prolongaron a lo largo de 14 meses y la plena instrumentación de la zona de libre comercio tomará 15 años. La perspectiva de la historia, en este entendimiento entre tres países, es más importante que el suceso fugaz, que el deslumbramiento de lo inmediato.

América Latina, que evalúa las posibilidades de participar en la iniciativa para las Américas del Presidente Bush, tiene una lección que aprender del caso mexicano. Una experiencia que utilizar en negociaciones internacionales destinadas, en primer lugar, a afirmar y defender los intereses regionales, sin cerrar opciones de entendimiento, sin dogmatismo ni prejuicios. En segundo término, México demostró que se puede negociar sin temor ni subordinación, sino con argumentos e inteligencia, con los Estados Unidos. Pero que esa negociación adquiere fuerza y vi-

gor en la medida en que responde a un consenso nacional, a un respaldo político y técnico de la sociedad.

3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Acuerdo de Libre Comercio negociado por México, los Estados Unidos y el Canadá, constituye uno de los instrumentos de entendimiento económico más interesantes y complejos de los últimos años. A pesar que formalmente parecería estar limitado a los elementos relativos a los intercambios comerciales, se trata de un instrumento internacional en el cual se incorporan disposiciones relativas al comercio de servicios, a la propiedad intelectual y a las inversiones. Es decir, comprende, dentro de sus alcances, los factores y elementos que, dentro del proceso de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay, constituyen la aspiración máxima de las Partes Contratantes del GATT para establecer una Organización Internacional del Comercio que responda cabalmente a las realidades y desafíos de la economía internacional en la actual coyuntura y para las próximas décadas. Desde este punto de vista, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte representa un paso adelante en la determinación del marco dentro del cual pueden establecerse los nuevos elementos vinculantes entre los países que integran la comunidad internacional, para profundizar y ampliar los vínculos económicos y convertir en una realidad operativa e institucional conceptos tan amplios como los de la globalización económica y de la interdependencia.

El Tratado tiene como propósitos promover el empleo, el crecimiento económico, la expansión del comercio, el aumento de las oportunidades de inversión, el incremento de la competitividad internacional de las empresas de los países que participan en el mismo, la protección del medio ambiente, la mejora de las condiciones de trabajo y la protección y la ampliación de los derechos laborales. Es decir, dentro de su ámbito, cubre una problemática superior y más compleja que la que, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT), corresponde al establecimiento de una zona de libre comercio.

Para lograr los propósitos del Tratado se consideran diferentes mecanismos, entre los cuales pueden señalarse la eliminación de las barreras

al comercio, la promoción de condiciones para una competencia justa, el incremento de las oportunidades de inversión, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la instrumentación de procedimientos efectivos para aplicar el tratado y solucionar controversias y el fomento de la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Se considera que constituyen elementos básicos para la adecuada instrumentación y puesta en vigencia del tratado, la plena aplicación de las reglas de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

Uno de los elementos que más debate produjo durante el proceso de negociación del Tratado, se refiere a las reglas de origen. En base a la globalización de la economía internacional, este aspecto de las relaciones económicas internacionales adquiere una importancia creciente y debe ser asumido, sobre la base de entendimientos jurídico-institucionales, en forma adecuada, para evitar que, como resultado de la carencia de normas específicas, pueda permitirse el desarrollo de situaciones no previstas ni deseadas por los países que forman parte en el tratado de libre comercio, como resultado de la presencia de producciones de terceros países que se beneficien de los alcances de la liberación de los intercambios y de todos los otros elementos previstos en el tratado.

En tal sentido, en la medida en que el Tratado considera la eliminación gradual de todos los aranceles para los productos originarios de México, Canadá y los Estados Unidos, devienen necesarias las reglas de origen. En este sentido, el tratado establece que sus ventajas sólo se otorgarán a bienes producidos en la región de América del Norte y no a productos que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.

Se considera, con carácter preventivo, la posibilidad que, como resultado de la intensificación de las operaciones de ensamblaje y de distribución internacional de las producciones, que se encuentra inherentemente unido al esfuerzo por conseguir la globalización de la producción, resulten beneficiadas aquellas producciones generadas en las casas matrices de empresas que realicen inversiones extranjeras en cualquiera de los países que participan en el tratado y que, con un mínimo de agregado nacional, pretendan contar con el requisito de origen para ser comercializados libremente en el mercado de América del Norte.

Con el propósito de facilitar las vinculaciones económico-comerciales entre los países que conforman la zona de libre comercio, se consideran disposiciones relativas a la reducción de los obstáculos administrativos para que los exportadores, importadores y productores puedan realizar sus actividades comerciales sin mayores restricciones.

Es importante subrayar que para la determinación de las reglas de origen existe un criterio amplio y flexible, que beneficia singularmente a los países que integran el acuerdo. En tal sentido se consideran como originarios de la región cuando se produzcan totalmente en América del Norte, lo cual es obvio. Además, se consideran originarios a aquellos productos que, a pesar de disponer de materiales ajenos a la región, hayan experimentado procesos de transformación en cualquiera de los países socios del tratado de libre comercio, con un grado de transformación suficiente para modificar su clasificación arancelaria. En algunos casos se precisa que los bienes deberán incorporar un porcentaje específico de contenido regional, el cual debe establecerse con arreglo a diferentes métodos de cálculo previstos en el acuerdo.

El grado de especificidad del Tratado, en lo que respecta al sector de la industria automotriz, por la especial importancia de éste, es más detallado. Debe recordarse, a este respecto, que se trata de un área en la cual existen intereses de inversión y de comercio en los tres países que conforman la zona de libre comercio y que, por tanto, requiere de un equilibrio adecuado para que, como resultado de la instrumentación de las medidas comprendidas en el tratado, resulte posible impulsar el desarrollo del sector sin crear distorsiones en los intercambios. En tal sentido se establece que el contenido regional fluctuará entre 60 y 62.5% utilizando la metodología del costo neto, mediante la cual se sustraen del costo total los pagos por concepto de regalías, promoción de ventas, empaque, embarque y, en lo que respecta la carga financiera, con límites también negociados dentro del tratado.

En lo relativo a la administración aduanera, que constituye un medio eficaz para permitir la adecuada instrumentación y aplicación de las normas contenidas en el Tratado, se incluyen: disposiciones relacionadas con la aplicación de reglamentos uniformes, certificados de origen y de contabilidad para los bienes que se comercialicen sobre la base de criterios comunes; reglas igualmente diseñadas para ser aplicadas por los tres

países sobre verificación de origen; y mecanismos para la solución de controversias en lo relativo a las reglas de origen.

El capítulo relativo al comercio de bienes, previsto en el Tratado, se encuentra armonizado con las disposiciones relativas al tema previstas en el GATT. Ello es una consecuencia del propósito de las partes intervinientes, que al mismo tiempo son contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, de no establecer mecanismos discriminatorios o de naturaleza diferente de los que han sido establecidos en el marco del GATT. En este sentido, el tratado de libre comercio de América del Norte se orienta en favor de lograr una mayor vinculación entre los países que intervienen en el mismo, sin que ello represente abandonar o restringir los compromisos internacionales asumidos previamente.

Tal como se señaló anteriormente, el propósito del Tratado es la eliminación de aranceles y gravámenes, en forma gradual, para permitir la libre circulación de los productos dentro del área considerada en el tratado. Para lograr tal objetivo se consideran diversos mecanismos, tales como el trato nacional, en virtud del cual se eliminan todo tipo de discriminaciones, en razón de la nacionalidad atribuida a las producciones; el acceso a los mercados, en virtud de la cual se armonizan gradualmente las restricciones cuantitativas, los requisitos de precios de importaciones y exportaciones y todas aquellas disposiciones que son de aplicación para permitir que productos de un país determinado ingresen al mercado de otro; la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias, en 5 o 10 etapas anuales iguales, salvo algunos casos específicos en que este plazo será de 15 reducciones anuales iguales; la eliminación de las prohibiciones y restricciones cuantitativas para las exportaciones e importaciones, sin que ello suponga la eliminación de normas vinculadas con el medio ambiente o la protección sanitaria, así como la existencia de disposiciones específicas concernientes a los productos agropecuarios, de la industria automotor, energéticos y productos textiles; la devolución de aranceles pagados o la exención de éstos para la producción de bienes que se comercien en un país que forme parte del tratado, de conformidad con las normas del GATT y en un plazo que vencerá el año 2001; y reglas específicas relativas al pago de derechos de trámite aduanero, la restricción para adoptar nuevos programas de exenciones arancelarias o devolución de aranceles, la prohibición para establecer impuestos a la exportación y la libre importación temporal de bienes.

Una de las áreas más complejas en el comercio internacional se refiere a los textiles y prendas de vestir. Se trata de un sector en el cual, por la vigencia del Acuerdo de Multifibras, existen restricciones y regulaciones para los efectos de establecer un determinado grado de equilibrio mediante el control de los compromisos asumidos por los países que forman parte de tal Acuerdo, en lo que respecta a la participación en el mercado de los diferentes productores-exportadores.

Dentro de la Ronda Uruguay, uno de los objetivos del proceso negociador es conseguir la gradual incorporación del comercio de textiles y prendas de vestir a las normas generales del GATT, incluyendo la liberalización de los intercambios y la supresión de restricciones de naturaleza cuantitativa en un plazo determinado.

Las normas contenidas en el Tratado de Libre Comercio, consideran la forma en que debería ser regulado este aspecto de las relaciones entre los países que lo integran. Se dispone que el objetivo es, tal como acontece con las otras áreas cubiertas por el tratado, la eliminación, en un período máximo de 10 años, de las tasas arancelarias para los productos textiles y del vestido, producidos en América del Norte. El Acuerdo considera, sin embargo, que la eliminación podrá ser inmediata o gradual. Se exige como requisito que las manufacturas cumplan con las reglas de origen.

Los Estados Unidos se comprometen a eliminar, inmediatamente, las cuotas de importación para los productos mexicanos, en la medida en que éstos cumplan con tales reglas. Los que no tengan el grado requerido de valor agregado nacional en México, se someterán al régimen de la eliminación gradual. Además se establece que ninguno de los tres países podrá establecer nuevas cuotas que afecten las importaciones de textiles y prendas de vestir, salvo que se trate de medidas adoptadas de conformidad con las normas de salvaguardia. En relación con estas últimas, el Tratado establece que aquellos productores textiles que experimenten daños graves a causa del aumento de las importaciones provenientes de otro país miembro del Tratado, podrán solicitar medidas de alivio temporal. En este sentido se permite a los países elevar tasas arancelarias o imponer cuotas a las importaciones, con la excepción del intercambio entre Canadá y los Estados Unidos. Además señala que para aquellas manufacturas que satisfagan los requisitos de origen, sólo se podrá establecer restricciones de naturaleza arancelaria.

Los requisitos de origen, que son fundamentales para permitir la liberalización del comercio de textiles y vestuario, son específicos. Para la mayoría de los productos se establece que el hilo deberá ser producido en un país miembro del Tratado. En el caso de hilos de algodón y de fibras sintéticas y artificiales, se permite la aplicación de la regla denominada "fibra en adelante", en virtud de la cual tales productos deben manufacturarse a partir de fibras producidas en un país miembro.

Se precisa, por otro lado, que las reglas de origen para textiles y prendas de vestir serán revisadas por los países miembros del Tratado antes del inicio de 1998. Por último, existen disposiciones sobre etiquetado, con el propósito de permitir una adecuada información para los consumidores. Adicionalmente se han establecido disposiciones sobre los cupos de importaciones con preferencia arancelaria relativos a aquellos productos fabricados en los países que conforman el Tratado, pero que no cumplen con la regla de origen. Estos últimos tendrán un régimen especial y preferencial, para permitir un mayor intercambio de tales artículos entre los productores de América del Norte.

Tal como se indicó anteriormente, en el sector de los productos automotrices se han establecido disposiciones específicas con el propósito de permitir que tal sector pueda ser complementado debidamente entre los países miembros del Tratado. Las disposiciones específicas adoptadas consideran que las restricciones, tanto al comercio como a la inversión, se realizarán durante un período de 10 años. Las normas consideran aspectos tales como la eliminación de aranceles, con un régimen especial otorgado por los Estados Unidos en favor de México; regulaciones en materia de autopartes y reglas de origen específicas con el propósito de permitir un grado adecuado de integración nacional de los vehículos y autopartes que sean materia de intercambio dentro de los países de América del Norte.

Además, existen normas expresas con relación a la importación de vehículos usados, inversiones, rendimiento y eficiencia en materia de la utilización de combustibles y en materia de normas técnicas.

En lo que respecta a la energía y la petroquímica básica, debe recordarse que durante el proceso de las negociaciones, México, debido a las disposiciones constitucionales vigentes, mantuvo una posición muy

precisa sobre el petróleo y la participación de inversiones extranjeras en su explotación. En este sentido, en el Tratado se establece la reserva, por parte del Estado mexicano, a la exclusividad en la propiedad de los bienes y en las actividades de inversión en los sectores del petróleo, gas, refinación, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad. Sin embargo, existen posibilidades de realizar inversiones privadas en tal país, en bienes petroquímicos no básicos, así como en instalaciones para la generación de electricidad para el autoconsumo, cogeneración y producción independiente.

El Tratado, al igual que en otras secciones, promueve una mayor vinculación entre los tres países para la promoción del comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos en la región, mediante una liberalización gradual y sostenida. Las restricciones tendrán únicamente vinculación con la conservación de recursos naturales agotables, el manejo de situaciones específicas de escasez o la aplicación de planes de estabilización de precios.

Se permite, por último, la negociación de contratos de compra y de venta de energía eléctrica, con la única condición de someterse a la aprobación de la autoridad competente.

El sector de los productos agropecuarios ha merecido en el Tratado de Libre Comercio una especial atención, debido a la trascendencia económica del tema y a la sensibilidad política y social que lo acompaña.

Una de las primeras cuestiones que aparece en el Tratado, en relación con este sector, es el reconocimiento de la existencia de diferencias estructurales de los sectores agropecuarios de México, Canadá y los Estados Unidos. En base a tal reconocimiento, se aceptan elementos tales como los apoyos internos, los subsidios a la exportación y la existencia de mecanismos de salvaguarda.

En el ámbito de las barreras arancelarias y no arancelarias, se establecen normas distintas según se trate del comercio entre México y los Estados Unidos y Canadá y México. En el primero de los casos, el compromiso consiste en eliminar, de manera inmediata, las barreras no arancelarias que afectan a los intercambios de productos agropecuarios. Estas barreras se convierten a sistemas de arancel-cuota o, simplemente, en

aranceles. En la hipótesis que se decida la utilización del mecanismo del arancel-cuota durante un proceso gradual, las cuotas inicialmente señaladas que corresponden a las importaciones que pueden efectuarse libres del pago de arancel, se incrementarán en 3% anual. Por el exceso se aplicará un arancel, el cual se reducirá gradualmente, hasta desaparecer, en un período que fluctuará hasta 10 años, según el producto.

Sin embargo, es importante señalar que en su propósito de liberalizar los productos agropecuarios, al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio, ambos países eliminarán aranceles por un valor que, según los estimados, equivale al 50% del comercio bilateral agropecuario. Por el resto de los productos, la eliminación se producirá en un período no mayor de 10 años, salvo casos muy sensibles como el maíz y el frijol para México o el jugo de naranja y el azúcar para los Estados Unidos- en que la eliminación de los aranceles se producirá en un plazo de 15 años.

En lo que respecta al comercio bilateral de productos agropecuarios entre Canadá y México, el compromiso es la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias del universo de productos, con excepción de las medidas que se aplican a los productos lácteos, avícolas y al azúcar. Las tasas arancelarias correspondientes a los productos hortícolas y frutícolas, se eliminarán en un período máximo de 5 años. En 10 años, el resto de los productos alimenticios no estarán afectos al pago de aranceles.

Para asumir la realidad económica del sector agropecuario, se reconoce la existencia de mecanismos de apoyo interno y se conviene en que la aplicación de éstos no debe distorsionar el comercio. Se acepta, por otro lado, que de conformidad con las disposiciones que se adopten en el marco del GATT, será posible modificar los mecanismos de apoyo interno establecidos por cada uno de los países. En igual sentido se reconoce la existencia de subsidios a la exportación de productos agropecuarios. Sin embargo, se plantea que su utilización no es apropiada para su aplicación dentro de una zona de libre comercio. Por ello, en el Tratado se establecen una serie de procedimientos de información y de consulta para los efectos de establecer mecanismos de subsidio a las exportaciones agropecuarias, que puedan afectar o distorsionar al comercio. En todo caso, tanto Canadá como los Estados Unidos y México se comprometen a eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario de

América del Norte, en el contexto de un proceso de negociación más amplio, como el que se realiza dentro de la Ronda Uruguay, para lograr su eliminación a nivel mundial.

Los acuerdos adoptados en materia agropecuaria establecen, además: mecanismos de salvaguarda, para que, durante los primeros 10 años de vigencia del Tratado, puedan corregirse distorsiones que generen la activación de los procedimientos de salvaguarda predeterminados en el Tratado; la existencia de normas en materia de comercialización de productos agropecuarios; la aspiración de establecer un mecanismo de naturaleza privada de solución de controversias comerciales; la conformación, desde el punto de vista institucional, de un Comité Trilateral, así como de grupos de trabajo entre México y los Estados Unidos y México y Canadá, para considerar, en particular, los temas de calificación y de calidad; y, finalmente, la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias, sobre la base de criterios de transparencia y de negociación técnica, para evitar que la aplicación de tales medidas constituya un mecanismo en virtud del cual se establezcan restricciones al comercio, no sustentadas por consideraciones técnicas, sino por razones de otra índole.

El sector de los servicios ha recibido una atención especial en el Tratado. En tal instrumento se han incorporado disposiciones que permiten una adecuada complementación de las economías, dentro de un proceso caracterizado por la estrecha vinculación entre el comercio de bienes y de servicios.

Debe tenerse presente que los avances producidos en los últimos años han modificado sustancialmente el panorama en lo que respecta al tratamiento del tema de los servicios, sobre la base de una negociación multilateral.

Cuando en 1986, en la etapa previa al inicio de la Ronda Uruguay, se planteó que tal asunto sería materia de las negociaciones comerciales multilaterales, se produjeron, especialmente en los países en desarrollo, expresiones de preocupación, cuando no de oposición, al tratamiento del tema de los servicios en el plano multilateral.

Se consideraba que las medidas en relación con los servicios deberían quedar reservadas a las decisiones soberanas de los Estados nacionales, en tanto no se alcanzara un nivel suficiente de desarrollo.

El proceso de liberalización de la economía internacional ha traído consigo cambios en esa percepción. En la actualidad existen elementos de consenso e, inclusive, criterios negociados en el marco de la Ronda Uruguay, que permiten anticipar la adopción de normas de aplicación internacional para hacer posible que, en forma gradual, se liberalice el comercio de servicios dentro de la economía mundial. En ese contexto los negociadores de México, Canadá y los Estados Unidos abordaron el tratamiento del tema, al momento de elaborar el Tratado de Libre Comercio.

Al igual que en el caso de la Ronda Uruguay se considera que el comercio transfronterizo de servicios debe recoger, como elementos sustanciales, los criterios del trato nacional y de la nación más favorecida, dentro de los alcances que, en el GATT, se otorgan al comercio de bienes. Tales criterios constituyen un avance significativo con relación a los acuerdos vigentes en la actualidad y abren un espacio importante, al tiempo que crean un precedente para apreciar la manera en que la internacionalización de los servicios promueve el desarrollo.

El principio general en materia de servicios es permitir su liberalización. Sin embargo, en el Tratado se acepta que se podrán establecer reservas específicas, para lo cual los países que lo integran dispondrán de dos años para completar la relación de tales reservas. En la medida en que no se tornen más restrictivas, tales reservas podrán ser renovadas o modificadas.

En determinados sectores correspondientes a la actividad de los servicios, el Tratado establece normas específicas. Tales son los casos del transporte, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

Considero de interés, por la importancia del sector, formular algunos comentarios sobre la manera en la cual se considera el tema de la liberalización financiera.

En primer término se dispone que los servicios financieros deben ser tratados con un enfoque integral. De tal manera que se incluyen, además de la intermediación financiera, otros elementos tales como los seguros, el mercado de valores y otros servicios de carácter financiero. Cada uno de los países que forman parte del Tratado, define, en forma inde-

pendiente, los compromisos específicos de liberalización, así como los períodos de transición.

Empero, determinados principios fundamentales son aceptados por todos los participantes:

El primero de ellos se refiere a la presencia comercial y las operaciones transfronterizas, en virtud de lo cual se establece el compromiso de no imponer restricciones a las operaciones en ningún sector financiero, en adición a las ya existentes, salvo que exista, como resultado del proceso de negociación del Tratado, una reserva expresa sobre determinado asunto o actividad.

En segundo término, se establece el principio del trato no discriminatorio.

En tercer lugar, se determinan los procedimientos, caracterizados por su transparencia, para permitir el procesamiento de solicitudes de operación en los mercados financieros de cada país.

Se establecen, además, medidas cautelares en materia de balanza de pagos y que tienen como propósito facilitar a cada uno de los países la expedición de regulaciones, consideradas razonables, para salvaguardar la integridad y estabilidad del sistema financiero.

Se reconoce que es atribución soberana de los países que, en determinadas circunstancias, asuman medidas para proteger su balanza de pagos.

En lo que respecta a los compromisos específicos adoptados por los países, México permite que se establezcan en su territorio instituciones financieras organizadas conforme a la ley de otro país miembro del Tratado, que estarán sometidas a determinados límites, que se podrán aplicar para sus operaciones en un período de transición que concluye el año 2000. Entre otras restricciones, se han establecido topes máximos para la participación extranjera en el mercado bancario, que no podrá exceder del 15% y del 20% tratándose de empresas de valores; las aseguradoras podrán participar en el mercado mexicano mediante la adquisición de acciones, hasta alcanzar el 100% el año 2000, con tramos del 30% y el

51% como máximo, que podrán ser logrados en 1994 y 1998, respectivamente.

Las empresas aseguradoras de Canadá y de los Estados Unidos podrán constituir filiales cuya participación en el mercado no podrá exceder del 12% al término de 1999. Las empresas financieras no bancarias de tales países podrán establecer filiales en México para prestar diversos servicios, como el crédito comercial, préstamos hipotecarios y tarjetas de crédito, en condiciones no menos favorables que las establecidas para las instituciones mexicanas. También se establecen límites máximos para la participación de tales empresas en el mercado mexicano.

Finalmente, el Tratado establece algunas limitaciones para las operaciones de compañías de factoring y de arrendamiento financiero de los países miembros del Tratado que se establezcan en México.

En lo que respecta al Canadá, los inversionistas mexicanos y norteamericanos no estarán sujetos a las restricciones que prohíben poseer más del 25% de las acciones de una institución financiera canadiense sometida a la jurisdicción federal o exceder el límite del 12% de los activos totales. Tales restricciones se aplican a las entidades financieras con capital extranjero.

Desde el punto de vista administrativo, no requerirán aprobación del Ministerio de Finanzas para abrir más de una sucursal en territorio canadiense.

En el caso de los Estados Unidos, se permite, en igualdad de condiciones a lo establecido para los inversionistas canadienses en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, la participación de inversionistas mexicanos en la adquisición de bancos y de casas de valores para operar en el mercado de los Estados Unidos.

El tema de las inversiones constituye otro de los capítulos centrales dentro del Tratado. La negociación en esta materia se realizó en un contexto sustancialmente diferente de las condiciones que prevalecían en la economía internacional en las etapas en que se cuestionaba el papel de la inversión extranjera en los procesos de desarrollo. Por el contrario, el ambiente, al llevarse a cabo la negociación del Tratado, era favorable a los positivos efectos financieros derivados de la obtención de recursos de

capital extranjero. Además, se reconocía que la modernización económica y la obtención de los conocimientos tecnológicos necesarios para incrementar la competitividad internacional y disponer de una oferta exportable más adecuada, requerían del aporte externo para mejorar los sistemas de producción y de gestión administrativa.

En el Tratado se incorporan un conjunto de compromisos esenciales para permitir la libre circulación de los recursos de inversión. Se le otorgan a los capitales invertidos las necesarias garantías en los países que lo integran. Se considera, además, un mecanismo de solución de controversias. Se recoge el principio del trato no discriminatorio. En tal sentido, el trato que se otorgará a los inversionistas extranjeros será no menos favorable que el otorgado a los inversionistas nacionales o el conferido a los inversionistas de terceros países.

Una de las innovaciones que se incorporan en el capítulo sobre inversiones del Tratado es la relativa a los denominados requisitos del desempeño. En el pasado, y con el propósito de alcanzar los mayores beneficios para la economía nacional como resultado de la realización de inversiones extranjeras, se establecieron en las normas jurídicas o en los contratos de otorgamiento de beneficios a los inversionistas, ciertos requisitos y exigencias que debían ser cumplidos. En el Tratado se dispone que normas de tal naturaleza no podrán ser impuestas a los inversionistas de los países que participan en la zona de Libre Comercio de América del Norte. En ese sentido, no será posible establecer requisitos tales como niveles mínimos de exportación, contenido nacional mínimo, trato preferencial a proveedores nacionales, importaciones sujetas a los ingresos por exportaciones, transferencias de tecnología o requisitos de fabricación de productos en una región determinada.

Las inversiones, tal como queda establecido en el Tratado, serán libres y no sujetas a regulaciones vinculadas con el cumplimiento de objetivos establecidos por el Estado en materia de desarrollo.

Como parte de los derechos otorgados a los inversionistas, éstos podrán transferir sus utilidades, los ingresos derivados de ventas, pagos de préstamos y todas las transacciones que sean consecuencia de las inversiones. Las transferencias serán de libre realización.

Otra de las garantías es la relativa al impedimento para expropiar, de manera directa o indirecta, las inversiones. La excepción a esta norma es la causa de utilidad pública, siempre y cuando ésta sea no discriminatoria, se efectúe con las formalidades previstas en el ordenamiento legal y se acompañe de la compensación adecuada. En este último caso, el Tratado establece que la indemnización será calculada sobre la base del valor justo de mercado de las inversiones.

El tema de la propiedad intelectual se considera de manera expresa en el Tratado. Sus principios están fundamentados en los avances registrados en el marco de la Ronda Uruguay y, además, en las disposiciones que existen en los convenios internacionales vigentes.

El compromiso asumido en el marco del Tratado incluye aspectos relativos a los derechos de autor: patentes y marcas; derechos de quienes obtienen productos vegetales, en lo que representa un avance importante en materia científica; diseños y secretos industriales; circuitos integrados; y, finalmente, indicaciones geográficas, con el propósito de proteger a los titulares de las marcas y evitar que los consumidores sean inducidos a error.

En el caso de las patentes, todos los países que integran el Tratado concederán las mismas para productos y procesos en prácticamente todo tipo de inventos, incluidos los farmacéuticos y agroquímicos. Se ha previsto que los titulares de las patentes de estos dos últimos tipos de productos puedan obtener la necesaria protección de los inventos que antes no tenían el derecho de patente.

Es muy importante señalar que, además de los aspectos sustantivos previstos en los compromisos sobre propiedad intelectual, en el Tratado se han establecido procedimientos judiciales y administrativos para su puesta en práctica. Existe una vinculación directa entre la protección de la propiedad intelectual y el comercio. En tal sentido pueden ser utilizados mecanismos de salvaguardas cuando se trate de producciones que, incorporando elementos de la propiedad intelectual de terceros, no hubieran reconocido los derechos de los titulares.

Otro tema que se debate dentro de la Ronda Uruguay, y que ha quedado adecuadamente considerado en el Tratado, es el relativo a la po-

lítica en materia de competencia, que incluye la regulación de los monopolios y el papel de las empresas públicas en el proceso comercial.

El principio fundamental adoptado es que los países mantendrán las medidas relativas a evitar prácticas comerciales no competitivas y la defensa de los principios de la no discriminación y de la competencia, en lo que se refiere a las actividades que desarrollan monopolios federales propiedad del gobierno o de carácter privado que cualquiera de los países miembros del Tratado pudieran establecer en el futuro.

Desde el punto de vista institucional, se ha establecido un Comité Trilateral en materia de política y leyes de competencia.

El tema del medio ambiente, que ha sido señalado durante el debate electoral en los Estados Unidos, como uno de los que debería ser revisado en el proceso de instrumentar el Tratado, es mencionado a lo largo del mismo como un telón de fondo de las medidas y acciones que se adopten.

En torno al medio ambiente, en el Tratado se consideran principios fundamentales, entre los cuales se pueden mencionar: las obligaciones comerciales derivadas de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos; el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuado para el medio ambiente y para la vida y la salud humana, animal o vegetal; el adoptar normas sanitarias y fitosanitarias, que pueden ser más estrictas que las acordadas a nivel internacional; la acción conjunta para mejorar el nivel de protección del medio ambiente; y procedimientos específicos para resolver las controversias comerciales que se originan en consideraciones de carácter ambiental.

En el caso de las disposiciones sobre normas técnicas se establece que se procurará, en el proceso de compatibilizarlas, alcanzar un adecuado nivel de seguridad y protección de la salud, del medio ambiente y del consumidor.

En lo relativo a la promoción de inversiones existe una mención específica sobre el medio ambiente. Se establece en el Tratado que nin-

gún país podrá reducir sus exigencias en materia ambiental con el propósito de atraer inversiones. Además, se permite a cualquiera de los países emprender acciones determinadas a protegerlo, por consideraciones de carácter nacional.

El Tratado le otorga una especial importancia a los aspectos de carácter institucional. Además de los elementos puntuales antes señalados, con relación a materias específicas que han permitido la creación de Comisiones, existe un complejo mecanismo de instancias y organismos para administrar las diferentes normas del Tratado.

El organismo central es la Comisión de Comercio, integrada por Ministros o funcionarios a nivel de gabinete, designados por cada país. La comisión celebrará reuniones anuales y operará permanentemente sobre la base de los diversos Comités y Grupos de Trabajo. Estos últimos adoptarán sus acuerdos por consenso.

Para el apoyo técnico a la Comisión y los grupos, comités y tribunales para la solución de controversias, se establece un Secretariado.

Para la solución de controversias, la primera instancia es la consulta, con el propósito de lograr, mediante la conciliación entre las partes, un arreglo directo. Un país miembro del Tratado no comprendido directamente en el problema que se intenta resolver puede participar en la consulta o iniciarla por su cuenta.

Para resolver las controversias mediante el procedimiento de consulta se considera un plazo entre 30 a 45 días, vencido el cual cualquier país podrá convocar a la Comisión a una reunión plenaria. Esta procurará dirimir la situación, utilizando procedimientos tales como los buenos oficios, la mediación y la conciliación.

Sólo vencida la instancia de la Comisión de Comercio sin haber logrado una solución mutuamente satisfactoria, se acudirá a un foro en el cual se resuelva la controversia. A solicitud del país demandante, ésta puede ser resuelta en el GATT o mediante el mecanismo establecido en el Tratado. Es posible promover un procedimiento de acuerdo directo para establecer el foro. Este actuará como un tribunal arbitral.

Los tribunales arbitrales estarán integrados por 5 miembros, elegidos de una lista acordada trilateralmente. Los miembros serán expertos en materia jurídica y comercial, o en otras áreas relevantes, originarios de cualquier país, inclusive de uno no miembro del Tratado.

También se considera la posibilidad de solucionar controversias comerciales privadas mediante el recurso al arbitraje internacional, particularmente en lo relativo a las inversiones.

El Tratado considera disposiciones de excepción para que los Estados puedan proteger sus intereses nacionales, en la medida en que éstas no resulten discriminatorias o establezcan restricciones indebidas en relación con el comercio entre los países que integran el Tratado.

En materia de seguridad nacional, los Estados no restringen su capacidad para adoptar las medidas que consideren necesarias. En el tema de la tributación, se establece que las normas que regirán serán los acuerdos de doble tributación celebrados entre los países miembros. Para adoptar medidas restrictivas del comercio por consideraciones de balanza de pagos, se tendrá que actuar con arreglo a las reglas del Fondo Monetario Internacional.

El Tratado entra en vigor el 1 de enero de 1994, culminados los procedimientos nacionales de aprobación y ratificación. Queda abierto a la adhesión de otros países o grupos de países, de conformidad con los términos y condiciones que establezcan México, Canadá y los Estados Unidos, y con el consentimiento de éstos.

4. La Iniciativa Para las Américas y la Política Comercial Democrata

Durante su campaña electoral, el señor Clinton no despejó las interrogantes sobre su voluntad proteccionista. Tampoco se pronunció con la necesaria claridad para desvirtuar el juicio existente en el sentido que otorga una limitada prioridad a la región latinoamericana.

En un discurso pronunciado en Carolina del Norte, al referirse al Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos, expresó su apoyo al mismo. Pero, ha subrayado que éste sólo sería ratifi-

cado por su administración en la hipótesis que se agregaran acuerdos adicionales, destinados a proteger el empleo en los Estados Unidos, a cautelar el medio ambiente y a evitar lo que ha denominado, en expresión poco clara, las distorsiones laborales mexicanas.

Los expertos en asuntos latinoamericanos en los Estados Unidos consideran que la campaña electoral se orientó hacia asuntos domésticos. Ello en razón, entre otros factores, a la difícil situación económica por la cual atraviesa Estados Unidos y, además, por el permanente cuestionamiento a la gestión del Presidente Bush por haber comprometido una porción excesiva de su tiempo y de su atención a los asuntos de carácter internacional.

En ese orden de ideas, el señor Clinton, así como Ross Perot, el candidato independiente, enfatizaron los temas de carácter interno y, entre ellos, el relativo a la pérdida de capacidad competitiva de la economía norteamericana en el escenario mundial.

Países tales como el Japón, los del Sudeste asiático y, ahora, México, forman parte del selecto grupo de naciones a las cuales se consideran como netas ganadoras en las relaciones con los Estados Unidos.

Es posible que, para algunos sectores la posición del señor Clinton pueda considerarse como una manifestación de carácter electoral, teniendo en cuenta que los ciudadanos le otorgan una especial atención e importancia a la manera en que los candidatos plantean soluciones a los problemas económicos internos. El tema del empleo, en ese contexto, tiene una importancia muy grande.

Existe, sin embargo, una preocupación creciente en América Latina sobre lo que podría significar una administración demócrata que enfatice el proteccionismo comercial en lo que respecta a las relaciones hemisféricas. Debe tenerse presente, a este respecto, que en el caso de los Estados Unidos corresponde al Congreso aprobar la legislación comercial. El poder legislativo tiene, en esa materia, más poder que el correspondiente al Ejecutivo.

Las normas legales producidas por el Congreso, dominado por el Partido Demócrata, han sido, generalmente, menos orientadas a la libera-

lización del comercio que las iniciativas promovidas desde la Casa Blanca.

El pronunciamiento del señor Clinton, condicionando la suscripción del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá a entendimientos adicionales sobre empleo y medio ambiente, representa un anuncio de lo que, eventualmente, podría ser una relación bilateral en el plano comercial con los Estados Unidos, en la hipótesis que los demócratas ganaran la Presidencia.

A pesar que ese Tratado no está basado en el otorgamiento de un trato concesional a México, según el planteamiento demócrata, se trataría de lograr mediante el camino de la defensa del empleo, un margen de maniobra que le permitiera a los Estados Unidos ampliar sus oportunidades de exportación y, de ser necesario, limitar los vínculos con sus socios, en este caso Canadá y México, en lo que concierne a las importaciones. Mediante mayores exportaciones, la economía norteamericana estaría en capacidad de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y de servicios.

Para regular las importaciones, los Estados Unidos podrían utilizar, además de los procedimientos tradicionales relativos a la utilización de barreras técnicas para regular el comercio, otros mecanismos, en este caso vinculados con la protección ambiental, para incorporar en la gestión de la política comercial criterios que contribuyan a mantener en un determinado nivel de equilibrio las relaciones de intercambio.

Los analistas del proceso económico en los Estados Unidos estiman que, como consecuencia de la situación de recesión y del cambio en el color político de la Casa Blanca, el planteamiento contenido en la iniciativa para las Américas, de conformar una gran zona económica, un solo mercado desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, para utilizar la expresión del Presidente Bush, podría ingresar en una etapa de revisión.

Determinados sectores consideraban que, una vez suscrito el Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y el Canadá, se daba inicio a un proceso en el cual participarían todos los países del hemisferio, para conformar nuevas modalidades de vinculación con los Estados Unidos, en los aspectos tanto del comercio como de las inversiones, la transferencia de tecnología y la protección ambiental.

El actual escenario no está suficientemente claro. Parecería que el esfuerzo por lograr la aprobación del Tratado con México será mayor que el inicialmente previsto. Además, la conformación de una zona de libre comercio en el norte del hemisferio no representa, necesariamente, haber dado el primer paso para la suscripción de acuerdos equivalentes con otros países de la región.

Queda cada vez más claro el hecho que la relación con México es especial y diferente de la que Estados Unidos podría establecer con el resto de América Latina. En ese contexto, la Iniciativa para las Américas, concebida como una gran estrategia para configurar las relaciones hemisféricas a la luz de los nuevos acontecimientos que se producen en la escena internacional, podría quedar reducida a una modalidad destinada a promover acuerdos de carácter bilateral entre los Estados Unidos con países que, por sus condiciones económicas o por razones políticas, interesen de manera preferente a aquella nación.

De producirse los supuestos considerados en el escenario descrito, el cambio de enfoque en la instrumentación de la iniciativa para las Américas determinaría que se desperdiciara una oportunidad para fortalecer las relaciones hemisféricas.

La visión de conjunto de la Iniciativa debería ser mantenida y no sustituida por criterios de carácter bilateral.

Otro elemento que debe tomarse en consideración para establecer los nuevos términos de las relaciones de los Estados Unidos con los países de América Latina, es la posición asumida por el tercer candidato, el señor Perot. Con expresiones proteccionistas y nacionalistas, Perot trasladó el centro de gravitación del debate electoral hacia los profundos problemas de la economía y de la sociedad del país. Sus planteamientos podrían haber sido sustentados por cualquiera de los "nacionalistas latinoamericanos", criticados en el pasado por los círculos económicos y políticos de Washington. Ese discurso populista promueve cerrar los mercados, bloquear la internacionalización de la economía, desconocer las líneas centrales de la política exterior de la administración Bush. Las expresiones de Perot sobre la situación mexicana fueron agresivas, tergiversando la realidad, agigantando el fantasma de la competencia de la producción de tal país, al poner en vigencia el Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos, Canadá y México.

El discurso populista del señor Perot arrastró a la opinión pública. Encuestas producidas al término del debate final entre los tres candidatos, indicaban que Clinton y Perot ocupaban los primeros lugares. Es decir, que los planteamientos nacionalistas, especialmente en el plano económico, tuvieron la acogida del electorado norteamericano. Pueden, sin duda, inclinar la posición de los sindicatos y de los pequeños y medianos empresarios, comprometidos con el señor Clinton, hacia posiciones más radicales en defensa del empleo y de las empresas norteamericanas.

¿Qué puede hacer el nuevo Presidente de los Estados Unidos, señor Clinton, para consolidar sus posiciones en el movimiento sindical y frente a los sectores empresariales?

Tal vez acentuar sus compromisos de protección a la industria norteamericana a los empleos, a un grado mayor de defensa del mercado interno frente a la competencia internacional.