

EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Clark CROOK-CASTAN

Como ustedes saben los presidentes Salinas y Bush y el primer ministro Mulroney de Canadá anunciaron simultáneamente que nuestras tres naciones buscarían la negociación de un acuerdo de comercio trilateral. La intención es lograrlo dentro del mismo plazo previsto para las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y México. Esto es, concluir las negociaciones de dicho acuerdo para fin de año. Una vez negociado el paquete, éste sería enviado a las legislaturas de cada país, conforme a los procedimientos vigentes en cada nación, con la expectativa de obtener su aprobación a tiempo para que dicho acuerdo entre en vigor a finales de 1992.

Lo que ahora me propongo hacer es:

- 1) Explicar el estado actual de los preparativos relacionados con el inicio de las negociaciones.
- 2) Hacer un bosquejo de lo que un acuerdo de libre comercio puede abarcar.
- 3) Señalar, someramente, el punto en que es probable que se confronten el apoyo y la oposición.

Ya aclarada la duda sobre la participación de Canadá, el inicio de las negociaciones formales dependerá de la confirmación del procedimiento *fast track*, en cuanto al proceso legislativo estadounidense. El término *fast track* puede ocasionar algunos malentendidos. Nada tiene que ver con acelerar o hacer más expeditas las negociaciones por parte de los legisladores; más bien se refiere a los procedimientos del Congreso estadounidense para considerar el acuerdo una vez concluidas las negociaciones. Conforme a este procedimiento, cada cámara del Congreso vota si o no sobre el acuerdo en su totalidad, ya que no se admiten enmiendas.

La idea de adoptar el procedimiento denominado *fast track*, surgió después de la experiencia obtenida en la Ronda Kennedy de negociaciones multilaterales de comercio del GATT en los años sesenta. Enmiendas introducidas a los acuerdos adoptados en la Ronda Kennedy —durante su discusión en el Congreso—, anularon algunas importantes concesiones que hicieron los negociadores norteamericanos en materia de comercio, como parte del paquete en general. Obviamente acciones como ésta debilitan la credibilidad de los negociadores. Una subsecuente ley de comercio proporcionó reglas claras para el empleo del *fast track*. Muchos miembros del Congreso se encuentran inquietos por esta limitación en sus facultades para enmendar la legislación involucrada, pero los que se hallan más cercanos a las negociaciones comerciales —hasta ahora— han logrado persuadir a sus compañeros legisladores de lo extremadamente difícil que es negociar cualquier tipo de paquete comercial significativo, sin el apoyo

de esta clase de procedimiento. Las normas que rigen el uso del *fast track*, en la vigente legislación de comercio de los Estados Unidos, obligan al Presidente a notificar a las Comisiones de Normas y Procedimientos y de Finanzas del Senado su intención de negociar un acuerdo. Sin duda, el *fast track* se aplicará a menos que una de las Comisiones decida desaprobarlo dentro del plazo de sesenta días legislativos. Los sesenta días legislativos concluirán próximamente, respecto a la notificación hecha por el presidente Bush en septiembre pasado, en relación a su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con México.

Aún existe otro aspecto en torno a este punto. Las propias disposiciones que rigen el *fast track* expirarán en junio de este año; sin embargo, podrán ser ampliadas por dos años más, siempre y cuando: 1) el presidente Bush lo solicite antes del 1º de marzo, y 2) que ninguna de las cámaras del Congreso emita una resolución en su contra durante los siguientes 90 días de calendario. Obviamente el presidente solicitará esta ampliación, la razón por la cual no lo ha hecho radica en que aún no se sabe si lo hará únicamente con propósitos específicos, *i. e.*, para negociar un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, o con alcances más extensos, *i. e.*, para la Ronda Uruguay del GATT. La decisión dependerá del estado que guarden las cosas en relación con la Ronda Uruguay, y es probable que la petición la realice poco antes del 1º de marzo.

El efecto de todo esto es que los congresistas estadounidenses que se oponen a la negociación de un acuerdo de libre comercio, aún pueden tratar de bloquear el procedimiento *fast track* durante el periodo de 90 días

calendario que tienen para considerar la petición presidencial. Inclusive si el primer obstáculo, relacionado con la notificación para la negociación mexicana, es superado en próximas semanas. Personalmente pienso que ambos obstáculos serán superados, pero no dudo que este será un periodo lleno de tensiones.

Muchas de las tareas que constituyen el preludeo de las negociaciones formales, pueden ser y, de hecho, ya están siendo realizadas. Ya se han conformado diversos grupos trilaterales de trabajo (al respecto, la duda fundamental radicó en la cuestión de determinar si la inclusión de los miembros canadienses podría representar alguna complicación en particular, la respuesta fue negativa); también se inició el proceso de intercambio de información básica, para identificar los problemas y los asuntos que tendrán que ser tratados, etcétera; en síntesis, la acción de adelantarnos en la ejecución de estas tareas no se ha visto entorpecida por la falta de resolución en cuanto al uso del *fast track*. De cualquier modo, todos los trabajos anteriormente señalados tendrían que realizarse.

Una vez que las negociaciones formales se encuentren en marcha, ¿qué abarcarán? El comunicado conjunto de los presidentes Salinas y Bush y del primer ministro Mulroney se refiere a la negociación de un acuerdo de libre comercio global, que tenga, entre otras, las siguientes características: la eliminación progresiva de obstáculos a los flujos de bienes, de servicios y de inversiones; la protección a los derechos de propiedad intelectual, y el establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias.

Como obstáculos preocupantes para la libre circulación de bienes en el área, se encuentran los aran-

celes y las barreras no arancelarias. En materia de aranceles, yo propondría como una meta final el lograr que éstos tuvieran una tasa cero, con muy pocas excepciones; además, lo más probable es que esta eliminación se lleve a cabo por etapas. Por ejemplo, en el acuerdo de libre comercio celebrado entre Canadá y los Estados Unidos, algunos aranceles se eliminaron en el curso del primer año de su vigencia, otros se han ido reduciendo paulatinamente para lograr su desaparición en cinco años, en otros más su eliminación se pactó para alcanzarse en diez años. Como ustedes podrán imaginarse, en este último grupo se incluyen muchos aranceles en los que el proceso de adaptación es más difícil, por una parte, y por la otra, la resistencia interna para eliminarlos a corto plazo es más fuerte. Al respecto, es interesante señalar que desde la entrada en vigor de este acuerdo, Canadá y los Estados Unidos acordaron acelerar los programas para liberar de aranceles 400 artículos, mediante la inversión de seis mil millones de dólares en su comercio bilateral, actualmente están realizando una segunda ronda de negociaciones para adelantar en esa revisión.

Hoy en día, el arancel promedio aplicado por los Estados Unidos es del cuatro por ciento, mientras que en México es del diez por ciento; en el caso de Canadá, no tengo el promedio del arancel aplicable, pero creo que es similar al que se emplea en México.

El arancel más alto que se aplica en México es del veinte por ciento. No obstante que el promedio estadounidense es más bajo, ciertos aranceles, analizados de forma individualizada, resultan mayores al veinte por ciento, es un punto sobre el que, con

frecuencia, los funcionarios mexicanos nos hacen observaciones. En los Estados Unidos también se aplican aranceles temporales a los productos agrícolas, por lo que México se ha quejado mucho y, recientemente, México también ha adoptado medidas similares en el tratamiento de ciertos productos agrícolas. Es de esperarse que todos estos asuntos se pongan sobre la mesa de negociaciones.

Por otra parte, las barreras no arancelarias muchas veces resultan más formidables que las barreras arancelarias. Todo lo relativo a requerimientos y permisos de importación, muchos de los cuales se encuentran concentrados en el área de la agricultura, caen dentro de esta categoría. En México la importación de automóviles se halla bajo enormes restricciones. En cambio, las cuotas estadounidenses para muchos textiles y prendas de vestir, así como de productos de hierro y acero devienen muy interesantes para México. Estos son sólo algunos ejemplos en materia de barreras no arancelarias, no pretendo presentar un catálogo completo de las existentes. Todos estos tipos de restricciones al comercio aquí, en los Estados Unidos y en Canadá, sin duda, serán objeto de negociación.

En relación a los servicios, como dijo la representante estadounidense de comercio Carla Hills, en una reciente declaración ante una comisión del Senado:

Estados Unidos busca oportunidades adicionales en muchas áreas, incluyendo las bancarias (acciones y valores), el transporte y los seguros. En estas áreas en particular, la entrada al mercado mexicano es restringida y, en algunos sectores, a las compañías estadounidenses se les niega por completo el acceso al mercado mexicano.

En la misma declaración, la señora Hills, refiriéndose a la inversión, aseveró: “buscamos una oportunidad, en un medio ambiente de inversión no discriminatorio en México, libre de requisitos y de restricciones que distorsionan las corrientes de comercio e inversión”.

Los gobiernos de los tres países convinieron sobre la gran importancia que tendrá el establecimiento de un mecanismo efectivo para la solución de controversias. Un acuerdo de libre comercio no eliminará todas las disputas en materia comercial. De hecho, se esperan mayores volúmenes de intercambio comercial en la zona que, a su vez, podrían generar un incremento en el renglón de incidentes. Lo que se puede lograr con la negociación de un acuerdo de libre comercio, es la creación de un mecanismo más fuerte, más eficiente para manejar y resolver tales disputas de una manera más equitativa.

Por ejemplo, en el acuerdo Estados Unidos-Canadá se crearon dos mecanismos formales para la solución de conflictos. Un mecanismo que funciona a través de la instalación de paneles binacionales para la revisión de las determinaciones finales en cuanto a la aplicación de cuotas compensatorias y *antidumping*, como una alternativa frente a los procedimientos de revisión realizados por las cortes nacionales. La jurisdicción atribuida a los paneles se encuentra limitada, en estos casos, a determinar si un conflicto sujeto a revisión fue o no adecuadamente manejado conforme a las leyes vigentes del país que pretende aplicarlas. El otro mecanismo cubre todas las otras posibles disputas que surjan a raíz de la aplicación de las disposiciones del acuerdo de libre comercio, con la excepción de las relativas a los servicios finan-

cieros. Estos paneles gozan de una gran libertad en cuanto al examen del fondo de los asuntos que les son presentados, y su decisión puede constituir la base para el retiro de concesiones comparables, en caso de no se pueda lograr una resolución favorable. En otras palabras, existen ventajas en el uso de los paneles binacionales. La utilidad de disponer de ventajas en un mecanismo como éste, radica en no utilizarlas para dañar a la contraparte, sino en cobrar conciencia de que hay un precio que debe pagarse por el hecho de no adherirse a los compromisos contraídos, es decir, tiene un efecto disuasivo, mismo que le proporciona a un gobierno influencia (medios) sobre sus propios grupos de presión. En síntesis, cuando un panel observa deficiencias en cuanto al cumplimiento de sus resoluciones por parte de un gobierno, es obvio que éste deberá sacrificar algún otro de sus intereses, en caso de que las medidas tendentes a su cumplimiento no sean adoptadas.

Ustedes saben, hay quienes pretenden incluir en las negociaciones asuntos sobre normas laborales, seguridad del trabajador, cooperación en contra del tráfico de narcóticos, protección del medio ambiente, derechos humanos y reforma política. El propósito real de quienes asumen esas posiciones es, sin duda, arruinar las negociaciones. Afortunadamente, también hay grupos que actúan con seriedad y que tienen ideas bastante claras al respecto. Por lo que yo confió en que los tres gobiernos estarán de acuerdo sobre la importancia que guardan dichos asuntos. Efectivamente, desde la perspectiva estadounidense, el reunir el suficiente apoyo por parte del Congreso para la celebración de un acuerdo de libre

comercio, podría verse influenciado por lo que está sucediendo en esas áreas, dentro de las cuales, insisto, hay mucho de positivo. Empero no es lo mismo tener conciencia de su importancia que tratar de negociarlos en el marco de un acuerdo de libre comercio.

Por lo que respecta al estado que guardan el apoyo y la oposición a la celebración de un acuerdo de libre comercio, me limitaré a reseñar aquellos elementos que inciden en los Estados Unidos, toda vez que ustedes están familiarizados con las actitudes imperantes aquí en México y que mi información sobre el caso canadiense no es muy actualizada.

En lo que toca a los Estados Unidos, la mayoría de las grandes empresas y de los grupos manufactureros de la nación son fuertes impulsores de la negociación de un acuerdo de libre comercio, entre otros, puedo mencionar la *Business Roundtable*, la Cámara de Comercio estadounidense, la Asociación Nacional de Manufactureros, el Consejo de Negocios México-Estados Unidos. Sé que en el Congreso está circulando una carta de apoyo, firmada por más de 400 empresas y organizaciones diversas. Por otra parte, los sindicatos son los más fuertes opositores a la celebración de un acuerdo de este tipo. El AFL-CIO se fijó, para este año de 1991, como su principal meta legislativa el bloquear las negociaciones para un acuerdo de libre comercio.

Por regla general el apoyo más decisivo al acuerdo de libre comercio proviene de los miembros del Congreso de los Estados fronterizos. Ellos argumentan, como evidencia, la expansión de la industria maquiladora, que constituye un ejemplo de como la

actividad económica intensificada en el lado mexicano se traduce en un estímulo económico para las áreas fronterizas de los Estados Unidos. Por el contrario, diputados y senadores, apoyados por los sectores industriales del Medio Oeste y de Nueva Inglaterra, se encuentran bajo la presión de grupos de votantes preocupados por la amenaza de que sus empleos se pierdan en favor de México. Lo anterior no significa que todos estarán en contra, sino que será más difícil convencerlos de las ventajas relativas para sus propias regiones.

Actualmente, en el Congreso estadounidense se está dando un incremento en las actitudes positivas hacia México. Los logros obtenidos por el gobierno mexicano para revitalizar su economía, mediante la liberación, desregulación y privatización de la misma, conjuntamente con su esfuerzo para controlar el déficit fiscal, son factores que han influido favorablemente en la opinión del Congreso de los Estados Unidos. La relación bilateral se está viendo enriquecida a través de la inclusión de nuevos tópicos en materia de cooperación: la lucha contra el narcotráfico, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, etcétera, son aspectos relevantes. El gobierno mexicano, al respecto, está desarrollando una importante campaña de publicidad e información. Debemos reconocer que son muchos los asuntos que marchan bien, pero no podemos negar la existencia de una oposición importante.

Finalmente, estamos convencidos de que, para que el Ejecutivo de los Estados Unidos obtenga la aprobación para negociar el acuerdo, tendrá que hacerlo sobre bases que respondan claramente a los intereses de los tres países involucrados. Tenemos

confianza en que dicho acuerdo podrá lograrse, pero sabemos que las negociaciones no estarán exentas de peligros, de momentos difíciles y conflictivos en ambos lados. Esta es la característica en las negociaciones de comercio exterior. Estamos hablando de afectar no sólo los empleos de las personas, sino también sus negocios y sus ingresos en tres países. De una cosa podemos estar seguros, será una negociación muy interesante.