

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO NORTEAMERICANO (NAFTA)

Dr. Dale Beck Furnish*

Cuando la Cámara de Representantes en el Congreso de los Estados Unidos, por una votación de 234 a 200, aprobó el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) como ley nacional, se dió un paso decisivo para el futuro económico de los tres países partes del NAFTA: México, Estados Unidos y Canadá. Es más, el Acuerdo que podría tener mayores implicancias para toda América Latina, aportó un fuerte impulso a la americanización de nuestro hemisferio, pues un rechazo del NAFTA en el Congreso estadounidense pudo haber herido mortalmente las posibilidades mercantiles de los Estados Unidos, dejando a las Américas a la deriva. Hasta dónde y en qué grado afectará este Acuerdo el futuro común de los países de nuestro hemisferio, no lo sabrá nuestra generación. Sí sabemos que no será un tramo fácil. Emprendemos un viaje por un camino áspero, donde la buena fe y el común acuerdo serán imprescindibles para llegar a la meta final.

Quizás sea conveniente comparar el comienzo del NAFTA, con la Comunidad Europea (CE), para recordar que ésta demoró más de cuarenta años, muchos de ellos sumamente duros, para llegar a la situación actual. Los tres países del NAFTA en conjunto tienen una población de 375 millones y un producto doméstico bruto, o PDB, de \$6.9 millones de millones (trillones) de dólares. Los once países de la Comunidad Europea mientras tanto acumulan 345 millones de habitantes y un PDB de \$6.3 millones de millones de dólares.

México, Estados Unidos y Canadá estuvieron fuertemente ligados aún antes de pactar el NAFTA. Los EE.UU. son por lejos el mayor socio comercial de Canadá y México, cubriendo más del 80% del comercio exterior de aquél y más del 67% de éste. Los EE.UU. realizan alrededor de 20% de sus exportaciones con Canadá y alrededor de 10% con México, mientras reciben 75% de las exportaciones canadienses y 67% de las mexicanas. Más de dos millones de empleos en los EE.UU. dependen en su comercio con estos dos países vecinos. Aunque el intercambio con Canadá es tradicional en volumen y porcentaje, y con México en porcentaje, el volumen de exportaciones e importaciones entre México y los EE.UU. aumentó notablemente desde la adhesión de México al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) en 1986.

* Profesor de Derecho del College of Law de la Universidad Estatal de Arizona.

A pesar de que los EE.UU. puede parecer el gigante del norte, hecho más gigante por el NAFTA, el país que debe obtener más ventajas de este acuerdo será México, mientras el pacto comercial sea importante para los EE.UU. y Canadá. Los últimos dos países tuvieron un acuerdo de libre comercio vigente desde 1988, pero es un breve folleto de pautas generales, casi un preámbulo para el código de veinte capítulos y tres apéndices que resultó siendo el NAFTA. El acuerdo dispone normas concretas y detalladas sobre todo en lo referente al intercambio comercial, incluyendo un arancel de aduana.

Por otro lado, el NAFTA no disfrutó en ninguno de los países firmantes de una aceptación popular calurosa y sin reservas. La actitud común entre los tres pueblos era que los otros países iban a obtener la mayoría de los beneficios del NAFTA, mas valía la pena participar, en la esperanza de mejorar situaciones nacionales aunque fueran en grado menor. Cuando estuve en una conferencia sobre NAFTA en el Distrito Federal de México en Octubre de 1993, ante una asistencia de abogados y empresarios, sostuve que había mucha resistencia popular al NAFTA en los EE.UU. y que podría desaprobarse en el Congreso. Se rieron a carcajadas, a pesar de conocer los esfuerzos desesperados del Presidente Clinton en esos momentos para influir una votación aparentemente dudosa. Sin embargo, me pasó igual en los Estados Unidos cuando afirmaba que habían muchos en México que estaban en contra del NAFTA; nadie podía creerlo, y se rieron.

La votación del 17 de noviembre en la Cámara de Representantes culminó un referéndum nacional sobre el comercio internacional y la política librecambista que el gobierno estadounidense había apoyado desde la Segunda Guerra Mundial. Debido al sistema de representación por población geográfica que aplican a los Representantes federales, y sus términos electorales de sólo dos años, los representantes son muy vulnerables a los sentimientos populares corrientes en sus distritos. Habían muchos representantes que en lo personal supieron que el NAFTA era imprescindible a largo plazo para su país, pero se sentían obligados a votar en contra, por las encuestas producidas entre los habitantes de sus distritos. Muchos de ellos decían que si fuera determinante se sacrificarían con un voto en pro, pero rogaron no pedírselos salvo en caso de estricta necesidad.

Es interesante ver la votación de siete Estados neutrales, donde no habían muchos intereses creados mayormente afectados por las posibles aplicaciones del NAFTA: Arkansas, Colorado, Iowa, Kansas, Nebraska, Oklahoma y Tennessee votaron 35-2 en favor. Los cuatro Estados fronterizos con México -California, Arizona, Nuevo México y Texas- votaron 66-27, un saldo de 39 a favor. Los catorce Estados nortños que tocaban la frontera canadiense votaron 73-48 en contra, ganando por sólo 25 votos. A final de cuentas, el resultado no estuvo tan estrecho, pero nunca cae mal un drama político embellecido para dar un triunfo más impresionante al Presidente.

1. DATOS:

PAIS	POBLACION	GDP
USA	260 M	\$ 6 TR
MEX	90 M	\$ 333 B
CAN	27.5 M	\$ 542 B
NAFTA	375 M	\$ 6.9 TR

CE	345 M	\$ 6.3 TR
----	-------	-----------

EXPORTACIONES:

CAN-USA	76%	
USA-CAN	\$90+ B	———— (20% de X) (1.5 M de empleos)
USA-MEX	\$45 B	———— (10% de X) (750 K de empleos)
MEX-USA	\$40 B	———— (67% de X)
MEX-CAN		Hasta ahora pocas
CAN-MEX		Hasta ahora pocas

INVERSIONES:

CAN-USA	\$30 B	
USA-CAN	\$68.5 B	
USA-MEX	\$11.6 B	(Quizás habrá más en el hecho)
MEX-USA	\$ 1 B	(Habrá más en el hecho)

2. ANTECEDENTES

En cuanto a los antecedentes, valdría recordar que los EE.UU. tuvieron acuerdos de libre comercio («ALC») con Israel y Canadá desde 1988. Sin embargo, estos acuerdos servían más de ensayo que de precursores al NAFTA. En especial, el ALC con Israel no tuvo hasta ahora grandes efectos en ninguno de los países partes. Por otro lado, el ALC con Canadá sirvió como una riquísima fuente de antecedentes para los redactores del NAFTA.

Los propósitos del NAFTA no son ni complejos, ni de invención reciente. Se trata de los objetivos primordiales del desarrollo:

«Mejorar la capacidad de productores norteamericanos para competir en los mercados mundiales, incentivar el crecimiento económico en el continente, crear más empleo y subir el nivel de vida,» según señala la carta del Presidente George Bush dirigida al Presidente del Senado y a la Cámara de Representantes, con fecha 18 de Septiembre de 1992, cuando transmitió el texto oficial a consideración legislativa. Así destacó tres de los quince objetivos señalados en el Preámbulo del NAFTA, que también hace referencia a la protección del medio ambiente y los derechos intelectuales, el asegurar un «marco comercial predecible para la planificación y la inversión,» el edificar sobre sus respectivos derechos

y obligaciones dentro del Acuerdo General Sobre Tárifas y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, o «GATT») y otros instrumentos multi y bilaterales de cooperación, el crear un mercado creciente y seguro para los bienes y servicios que se producen dentro de los tres territorios, y el fortalecer los «lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones.»

Los ALC entre los EE.UU. y Canadá, y los EE.UU. con Israel fueron acuerdos de generosas pero breves pautas, que tuvieron que quedar incipientes o evolucionar fuertemente por prácticas y aplicaciones. Esos documentos se podían leer y entender en quince minutos cada uno, mientras no existe persona que haya leído todo el NAFTA, ni mucho menos captado todas sus implicancias. Su enfoque se define en su artículo 102, denominado «Objetivos,» con seis referencias: las barreras al comercio interfronterizo de bienes y servicios; las condiciones de libre competencia; las oportunidades para la inversión; los derechos intelectuales; los procesos de aplicación del NAFTA, inclusive «su común administración y la solución de controversias»; y la posibilidad de futuras expansiones de la cooperación económica entre las partes y otros países. O sea, mientras los ALC anteriores hablaban de buenas intenciones y temas generales (aún cuando se aplicaron a la práctica concreta como en el caso EE.UU.-Canadá), el NAFTA tomó como su tarea principal crear un *código* de libre comercio con principios generales y detalles específicos en una estructura lógica, consistente y armónica. Todo está dentro de la norma positiva del NAFTA.

México también tiene sus antecedentes, pues ha celebrado un tratado de cooperación económica con Colombia y Venezuela, algo semejante a los ALC principiantes de los EE.UU. y Canadá, en el sentido de que no es tan elaborado como el NAFTA, pero tiende a los mismos términos y metas.

3. ESTRUCTURA

En total, el NAFTA contiene veintidos capítulos. Dieciocho de ellos son sustantivos, aparte del trato preliminar de los objetivos y definiciones en los primeros dos capítulos, y de las excepciones y disposiciones transitorias en los últimos dos. Los anexos o apéndices, sumados a estos capítulos duplican en su detalle y extensión el texto mismo del NAFTA.

Los capítulos sustantivos del Acuerdo son:

- Capítulo 3: Trato nacional y acceso al mercado (con anexos especiales para los sectores automotriz y textiles);
- Capítulo 4: Reglas de origen;
- Capítulo 5: Procedimientos aduaneros;
- Capítulo 6: Energía;
- Capítulo 7: Agricultura (con sub-capítulos sobre acceso al mercado y las medidas sanitarias y fitosanitarias);
- Capítulo 8: Medidas de emergencia o salvaguardia;
- Capítulo 9: Pesos y medidas tecnológicas;
- Capítulo 10: Subasta gubernamental;
- Capítulo 11: Inversiones extranjeras;
- Capítulo 12: Servicios;
- Capítulo 13: Telecomunicaciones;

- Capítulo 14: Servicios financieros;
- Capítulo 15 :Políticas sobre la competencia, los monopolios y las entidades estatales;
- Capítulo 16: Inmigraciones temporales de personas de negocio;
- Capítulo 17: Propiedad intelectual;
- Capítulo 18: Publicación, aviso y aplicación de leyes;
- Capítulo 19: Revisión y resolución de controversias en materia de *dumping* y de derechos compensatorios;y
- Capítulo 20: Arreglos institucionales y procedimientos para la resolución de controversias.

4. PROCESO

El proceso de redacción, o mejor dicho, de la identificación de temas, la elaboración de políticas y la negociación de las disposiciones concretas que componen el NAFTA, resultó sumamente democrático, con participación fuerte y seguida de los sectores oficiales y particulares. Eso se debe en gran parte a la iniciativa mexicana alentada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. México era un país de política proteccionista, recalcitrante frente al GATT hasta 1986, para mantenerse con sus programas de apoyo a la industria y la producción nacional, en vez de exponerse a la competencia del libre comercio mundial. Al principio, el comerciante y el fabricante mexicanos tuvieron poca confianza en su propia capacidad de hacer frente a los mercados globales porque nunca se habían sujetado a esa competencia. Era chocante la entrada al GATT. Así, «en la misma puerta de la iglesia», en 1979, cuando se clausura la Ronda Tokyo en Manila, vino una cancelación a última hora. La delegación mexicana se quedó plantada y no cumplió con su compromiso de suscribir el GATT.

Aunque frustrado en 1979, la política de apertura comercial que inició la presidencia del Lic. José López Portillo seguía el programa oficial del gobierno mexicano bajo el Presidente Miguel de la Madrid, debidamente ansioso de hacer de su país un pueblo industrializado, participante del mundo moderno. México entró así al GATT en 1986.

A pesar de la timidez de los sectores económicos frente al mundo mercantil, fue el Presidente Salinas quien impulsó la cuestión del NAFTA con sus contrapartes en los EE.UU. y Canadá.

En Junio de 1990, acordó con el Presidente Bush comenzar negociaciones para bajar las barreras que sobrecargaban el comercio entre sus dos países. En Febrero de 1991, el Primer Ministro de Canadá Brian Mulroney comprometió a su país al proceso. Las negociaciones se habían iniciado antes, pues el acuerdo de 1990 entre Salinas y Bush reconoció un proceso ya en marcha.

Quizás precavido por la paranoia mercantil mostrada por parte de sus conciudadanos, el Presidente Salinas retó al sector particular tomar la iniciativa en cuanto al NAFTA. En un inicio le tuvieron miedo los hombres de negocios. Entonces, ellos mismos debían meterse en la brecha y poner el hombro en la gran tarea. No iban a tener a quien culpar si salía mal el texto. Fue así como el sector particular aceptó el reto, sobre todo a través de un proceso intenso de consulta y asesoría auspiciado por la Cámara Nacional de Comercio («CANACO»), cuyo infatigable Ing. Gallardo coordinó los esfuerzos nacionales para concretar las posiciones mexicanas sobre la mesa de negociaciones. Hay que reconocer también la actitud saludable del equipo oficial encabezado por el Dr. Serra Puche, que hizo

caso a los aportes particulares y los llevó efectivamente al foro de las discusiones trilaterales.

A mi parecer, tanto CANACO como el Ing. Gallardo fueron los arquitectos del NAFTA, quienes le dieron forma y función. Pudo haber sido otro acuerdo esquemático como el ALC EE.UU.-Canadá, pero los mexicanos particulares lo recogieron y lo hicieron suyo, apoyados por su Presidente Salinas y su equipo oficial por insistencia del sector particular en México había nuevos capítulos y anexos, que iban mucho más allá de los incluidos en el borrador inicial. Hubo participación intensa de los sectores privados; una hazaña realizada como tarea incesante durante más de tres años.

Felizmente, hubo correspondencia en los EE.UU. al esfuerzo mexicano. Este país contestaba cada iniciativa con su propio punto de vista, abogando por los intereses de los comerciantes y fabricantes y otros grupos de interés especiales en los EE.UU.

En varias ocasiones, para mantenerme al día con los avances en la redacción del NAFTA, pude comunicarme con voces oficiales en Washington. Solían decir: «No estamos trabajando en eso; no sabemos nada». . . y después me daban detalles de como iba el asunto, que los mexicanos habían propuesto tal o cual cosa, despertando tal o cual reacción por parte de los intereses estadounidenses. Entonces, acredito la iniciativa mexicana, llevada a cabo por una admirable coordinación entre los oficiales del gobierno y el sector privado, y la reacción que ese fenómeno forzaba por el lado estadounidense, con lo extensivo del NAFTA. Pudo haber aportes canadienses. No los detecté. El resultado, quizás fortuito del proceso global fue una legislación que tocó muchos aspectos que no pudo tocar el GATT, estableciendo un fundamento jurídico perdurable a una cooperación económica (para no decir integración) que fuera imprescindible para los tres miembros firmantes.

5. ANALISIS SUMARIO DE PROGRAMAS DENTRO DEL NAFTA

El NAFTA es extenso en su texto y enorme en su alcance. Sin embargo, trataré de esbozar las líneas generales de sus varios temas principales, advirtiendo al lector que le proporcione un análisis muy superficial. Desde luego, los temas del NAFTA son todos clásicos en el comercio internacional. Espero que el lector conocedor del campo perciba entre líneas mi orientación general y sepa donde profundizar en el texto mismo del documento, mientras del lector casual espero una comprensión general de lo que puede resultar un acuerdo de este tipo.

5.1 Trato nacional y acceso al mercado

En su primer capítulo sustantivo, el NAFTA enfrenta el problema de las barreras tributarias y no-tributarias. Quita las tarifas, aunque paulatinamente, y con una sensibilidad especial en los sectores más vulnerables. Dentro de diez años, contados desde el 1° de enero de 1994, el programa básico debe llegar a un libre comercio en cuanto a bienes y servicios en todo el territorio perteneciente a los tres países partes del NAFTA. Se establecen excepciones para ciertos sectores muy sensibles, donde las tarifas podrían durar hasta quince años o más. Sin embargo, el NAFTA contempla también la posibilidad de acelerar la reducción de barreras al comercio y llegar cuanto antes a una comunidad de integración mercantil.

Desde hace tiempo, el comercio de bienes y servicios no correspondía solamente a tarifas, sino a restricciones procesales, cuantitativas y cualitativas. Muy a menudo, se aplicaban estos controles en forma arbitraria y/o con motivo de realizar un control no disponible a través del impuesto directo. El NAFTA proscribió la creación de nuevos controles sobre los bienes procedentes de productores dentro del Acuerdo, mientras se comprometen los tres países a eliminar toda prohibición cuantitativa, requisitos de licencias y permisos de importación o de exportación, niveles mínimos o máximos de precios para bienes en comercio inter-NAFTA, los derechos *drawback* o de artículos *in-bond*, y otras barreras tradicionales de igual índole. Debido al uso extensivo y sofisticado de estas barreras contra el comercio internacional en los tres países se producirán fuertes cambios en la administración del comercio entre ellos mismos.

Realistamente, el NAFTA reconoce excepciones: se permite restricciones en defensa de la salud pública o del medio ambiente; y dispone reglas especiales para los sectores agropecuario, energético, textil y automotriz.

La experiencia estadounidense-canadiense da cierto optimismo al futuro del comercio inter-NAFTA. Claro, hubo una integración muy evolucionada entre los dos países norteamericanos que data desde la Segunda Guerra Mundial. Geográficamente, centros importantes de producción se concentran sobre la frontera y la población canadiense se pega a la línea de frontera con los EE.UU. El advenimiento del ALC no causó impacto fuerte en las estadísticas sobre el movimiento comercial entre los dos países. Pero aún así, el ALC implicaba una aceleración en el intercambio de bienes y servicios entre Canadá y los EE.UU., poniendo a prueba la relación mercantil y su posibilidad dentro de un reglamento y una administración bilateral. A pesar de las noticias que señalan ciertas controversias famosas como la de la cerveza canadiense o los productos agropecuarios estadounidenses, lo grueso del comercio ha pasado sin despertar mayores discusiones u otros problemas.

La tradición México-EE.UU. es distinta. Hubo controles y resistencia a una integración avanzada entre las dos economías nacionales, a pesar del tráfico pesado de bienes y servicios sobre la frontera y los compromisos conjuntos de muchas empresas y comerciantes, que realizan sus negocios con criterios binacionales. Quizá por las tradiciones culturales y políticas diferentes, la falta de un idioma común, las discrepancias en niveles de desarrollo, y las relaciones eventualmente bélicas, ninguno de los dos países ha querido comprometerse más estrechamente con su vecino. Mientras esa actitud nacional se mantuvo, la compenetración mutua sin embargo, creció a niveles increíbles. En la frontera misma, o mejor dicho en una franja fronteriza cuya extensión se podría discutir mucho, la integración se destaca.

Fíjense en sucesos tan mundanos como la aceptación de la comida mexicana en todo el territorio de los EE.UU., incluso en sus cadenas de servicio rápido como el *Taco Bell*; mientras *Kentucky Fried Chicken* y hamburguesas marca *MacDonald's* se encuentran en todo México; o en los canales de televisión en español, que ahora son un hecho en todas las ciudades grandes de los EE.UU., mientras las películas televisadas en inglés se hallan en todo México en la misma pantalla donde se encontrarán los partidos de fútbol estadounidenses. En la franja fronteriza, se ha creado pues una sociedad binacional, con relaciones familiares, comerciales, culturales y sociales que abarcan toda la zona cada vez más indiscriminadamente, y por encima de la fuerza formal de los controles oficiales que insistirán en mantener una separación demarcada por la línea internacional. En Arizona, por

ejemplo, aún en tiempos de relaciones dudosas entre Washington y el Distrito Federal, hemos gozado con Sonora tratos calurosos y afectuosos sin interrupción. O sea, en los hechos han madurado las relaciones mexicano-estadounidenses más que en el reconocimiento *de jure*. Habíamos llegado entonces a la hora en que cabía un acuerdo como el NAFTA.

5.2 Sector Automotriz

El plan fundamental en este caso es eliminar todo impuesto aduanero dentro de diez años, creando así un mercado libre norteamericano en automóviles de pasajeros, camionetas ligeras y otros vehículos «utilitarios» y repuestos. Desde el ALC de 1988, no habían tarifas en el comercio entre Canadá y los EE.UU. sobre estos bienes.

Entre México y sus socios comerciales, sin embargo, el asunto se complica. La industria automotriz mexicana es sensible, y preocupa a su gobierno protegerla para amortiguar el choque de competir con los otros dos países. Entonces, México tiene el derecho de vender sus automóviles de pasajeros en los EE.UU. libre de impuestos, eliminando la tarifa de 2.5% existente anteriormente. En cuanto a camionetas ligeras y otros vehículos, la tarifa se reduce a 10% de inmediato, y desaparecerá paulatina y completamente en el lapso de cinco a diez años. En correspondencia, México reduce su tarifa sobre carros de pasajeros y camionetas ligeras a la mitad (en general, del 20% al 10%), en camino de eliminarla completamente en cinco a diez años, junto con los impuestos sobre otros bienes automotrices. Canadá seguirá el mismo ritmo que México para el comercio automotriz entre los dos países, aunque no espera gran movimiento entre ellos en este sector. Quien se favorece con estas medidas será en primer lugar los EE.UU., que espera hacer una buena llegada con 60,000 automóviles puestos en México en 1994. En segundo lugar, el consumidor norteamericano en general debe realizar notables reducciones en los precios.

Para gozar los beneficios del régimen automotriz NAFTA, un vehículo debe tener un mínimo de 62.5% de material norteamericano, aunque los motores y cajas de cambio tengan ocho años para alcanzar esa cifra, empezando con un requisito de 50%.

Cuando entró en vigor el NAFTA, creó un mercado libre de automóviles usados entre Canadá y los EE.UU. De nuevo, el arreglo con México es distinto. Comenzando en el año 2009, los países empezarán a abrir el mercado canadiense-estadounidense a autos usados procedentes de México, y vice-versa, para llegar a un libre movimiento de vehículos de segunda mano en diez años, o sea, para el año 2019.

NAFTA toca otros asuntos complejos en sus disposiciones sobre el sector automotriz. Por ejemplo, las reglas sobre el consumo promedio de gasolina por una línea de automóviles tendrá que modificarse en los EE.UU. y Canadá, mientras México se verá obligado a ajustar sus normas vigentes sobre ese sector, que son muchas y rigurosas. Quizá lo más importante será la labor del grupo especial que constituyó el NAFTA para controlar el progreso del sector automotriz, precaviendo así los problemas inevitables en la aplicación del acuerdo en esta parte.

5.3 Sector Textiles.

En un sector tradicionalmente difícil, se apunta a un mercado libre dentro de diez años. Incluso, algunos productos deben moverse libre de impuestos desde ahora. Algunas

cuotas también limitan mucho el comercio en textiles. El mercado estadounidense se abre - sin cuotas- a textiles procedentes de México, mientras Canadá y los EE.UU. seguirán la agenda fijada en el ALC de 1988, conduciendo a un mercado libre en el año 1999.

Los productos de NAFTA tendrán que ajustarse a las reglas de origen «fibra adelante»; o sea, se tiene que elaborar de fibras e hilos producidos en un país miembro del NAFTA. México y los EE.UU. producen por ejemplo cantidades importantes de algodón. En cuanto a fibras de escasa oferta en Norteamérica, como por ejemplo, la seda, también existe la posibilidad de calificarlos como producto originario del NAFTA porque no compiten con productores norteamericanos.

El NAFTA reconoce asimismo la posibilidad de medidas de salvaguardia en este sector. Un país miembro frente a daños serios ocasionados por las importaciones de otro país miembro podría recurrir «temporalmente» a tarifas aumentadas y/o cuotas hasta por tres años. Entre EE.UU. y Canadá, sin embargo, no existe cláusula de salvaguardia.

5.4 Reglas uniformes de origen.

Podrán gozar los beneficios del libre comercio dentro del NAFTA sólo los productos originarios del territorio trilateral de Norteamérica. Básicamente, se considera un bien como norteamericano cuando: 1) haya sido fabricado o producido con insumos completamente norteamericanos, o 2) contenga insumos procedentes fuera de Norteamérica, pero se haya alterado lo suficiente dentro de este territorio para cambiar la nomenclatura aduanera del insumo.

En caso de contar con insumos extra-nafta, se tiene que cumplir con ciertos porcentajes de contenido norteamericano. Se calcula el valor regional por dos métodos: o por el valor transaccional, o por el costo neto. Aquél se mide contra el precio pagado o pagable por un bien, mientras éste se basa en el costo total del bien después de restar gastos por regalías, propagandas, empaque y flete. Con algunas excepciones, al productor del bien le tocará elegir el método que más le convenga.

Como es de suponer, las reglas de origen requerirán una aplicación armonizada y uniforme, sistema que no existe hoy en día. Nos falta un reglamento general, un formato uniforme para el certificado de origen, y otras medidas necesarias para llevar a cabo un sistema *de facto* a la par con el *de jure*.

5.5 Sector agropecuario.

En un sector históricamente muy accidentado, en especial entre los EE.UU. y México, el NAFTA es el primer acuerdo comercial que garantiza acceso completo al mercado regional para productos agropecuarios. Como es de suponer, no llegarán fácilmente a esta meta. Cada miembro tendrá que hacer su propio arreglo con los otros dos, por acuerdos **bilaterales**, respetando normas impuestas por el acuerdo multilateral. Las barreras no arancelarias tienen que convertirse en tarifas, y éstas deben de eliminarse en diez o quince años según el producto.

Se consultarán antes de dar subsidios especiales para la exportación en agricultura y, los subsidios en general, que tantos problemas causó en el GATT, deben desaparecer del

sector agropecuario. Se aceptan medidas de salvaguardia en forma temporal, reduciéndose esa posibilidad después de diez a quince años. Los miembros deben crear un sistema efectivo para resolver controversias. Se creó un comité trilateral para controlar la administración de este capítulo y para revisar la aplicación de clasificaciones de calidad.

Entre México y los EE.UU., se comprometen a liberar de inmediato el 57% del valor del comercio de productos agropecuarios procedentes del otro. Los EE.UU. exceptuarán a México de sus cuotas sobre cacahuete (maní), algodón, azúcar y productos lácteos cuando ejerza la salvaguardia en tiempos de sobre-oferta.

Entre Canadá y México hay otras inquietudes. Se liberará el comercio agropecuario, pero con excepción de productos sensibles como los avícolas, lácteos, huevos y azúcar. Se mantendrán cuotas por parte de Canadá y licencias de importación por parte de México. Mientras tanto, la producción de los dos países se complementará en cuanto a frutas y verduras, abriéndose de golpe el intercambio en esos, levantando Canadá toda restricción contra productos mexicanos como carne de vacuno, margarina y trigo.

5.6 Sector de energía.

Este también representa un sector problemático, pero de mucha importancia. Abarca gasolina automotriz e industrial, petróleo en todas sus formas, carbón y sus derivados, productos petroquímicos, energía nuclear, la electricidad, entre otros. Se hizo hincapié en las reglas que se aplicarán a la empresa estatal Petróleos Mexicanos o PEMEX. Como monopolio estatal, hay que tratar de coordinar sus operaciones con el mercado competitivo existente en los EE.UU. y Canadá. Se mantiene el mercado minorista de gasolina en México como monopolio para PEMEX, pero se permite a los inversionistas estadounidenses-canadienses adquirir y mantener equipo de generación de electricidad para uso independiente y adquirir y explotar minas y facilidades nuevas del carbón.

En una apertura importante, el NAFTA hizo posible la participación de intereses estadounidenses y/o canadienses en contratos de subasta PEMEX y de la empresa estatal de electricidad en México. Al principio la participación podría llegar al 50% de todo el valor de los contratos, creciendo al 70% en ocho años (2002), y quedando sin límites en diez años (2004). Finalmente, México está exento de las reglas del GATT en cuanto a productos y actividades en el sector energético, pero en su trato regional se ajustará a estas reglas.

5.7 Inversiones extranjeras.

Procuran abrir la región al movimiento libre de inversiones. Sin embargo, respetarán ciertas excepciones. En México: energía y ferrocarriles, subasta gubernamental; en Canadá: industrias «culturales»; en los EE.UU.: aerolíneas y radio-comunicaciones.

El esquema básico es un trato nacional norteamericano, siempre adecuándose y respetando los requisitos del Derecho Internacional. No será tan fácil hacer eficaz un programa armonizado, pero el NAFTA dispone del libre cambio de monedas, de reglas uniformes de expropiación, y de un sistema multilateral para la solución de controversias.

5.8 Servicios.

El NAFTA crea un trato regional no solamente para inversiones y comercio de bienes, sino también para servicios. Aunque permite límites en ciertos sectores (servicios financieros, servicios relacionados con energía y productos petroquímicos, y servicios de transporte aéreo), no exige sucursales nacionales y elimina los requisitos de ciudadanía y domicilio. Se supone que reconocerán en todos los países miembros las licencias válidas en uno de ellos.

El mercado de servicios por su parte representa una oportunidad amplia. Se citó en los EE.UU. la posibilidad de proporcionar servicios de un valor anual de \$ 285 billones a Canadá y de \$ 150 billones a México en 1994.

5.9 Servicios Financieros.

Abarca la banca, seguros y bolsa de valores. Dispone un trato nacional después de seis años de transición. Garantiza a los residentes de los tres países el acceso a esos servicios.

Aunque existen límites de control para los intereses extranjeros en este sector, se dan ventajas al interés regional. Por ejemplo, en Canadá no se aplicará la regla 10/25 (un no-residente podría adquirir más de 10% de una empresa de servicio financiero y en conjunto varios no-residentes podrían adquirir más de 25%). México dejará sus límites desde el año 2,000, pero con posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia. Mientras tanto, se aumenta el porcentaje extranjero permisible del mercado: en servicios generales, del 8% al 15%; en bolsa, del 10% al 20%. Empresas de seguros podrían entrar en México o por subsidiarios o por *joint ventures*, dando lugar a empresas 100% extranjeras desde el año 2,000. En cuanto a servicios de crédito (tarjetas, hipotecas, préstamos mercantiles), México permite una participación extranjera hasta de un 30% del mercado durante la transición. Quizás en este ramo, México tendrá que agilizar y modernizar su mercado para ponerlo a la par con los EE.UU. y Canadá.

5.10 Transporte terrestre.

Con mucha razón, desde hace tiempo se han formulado quejas por las barreras y problemas que se interponen al libre movimiento del transporte terrestre en las fronteras. Camiones de carga, trenes y buses de pasajeros deben traspasar las fronteras sin pararse, como actualmente hacen entre Provincias en Canadá o entre Estados en México y los EE.UU. Los tres países miembros se acercarán paulatinamente a la meta de una red norteamericana: desde 1995, deben circular libremente camiones de carga en todos los Estados contiguos a las fronteras; y desde 1999, en todo el territorio regional habrá libre circulación para camiones de carga y de pasajeros.

Ultimamente, en México se han iniciado servicios de buses de lujo que podrían causar gran impacto en todo Norteamérica. En diez años, inversionistas regionales podrían controlar hasta en un 100% las compañías de camiones y buses.

Los ferrocarriles por su parte presentan problemas de patrones y tecnologías comunes. Sobre los seis años, hasta el 2000, deben realizar una armonización de medidas y re-

quisitos al grado de que los ferrocarriles, aunque se mantengan nacionales, faciliten servicios regionales en cuanto a equipo, terminal y finanzas. Un tren de NAFTA debería pasar desde Alaska hasta Chiapas, por ejemplo, sin mayores dificultades.

Finalmente, en los puertos, puede haber hasta en un 100% dueños extranjeros, aunque deben seguir requisitos de cabotaje.

5.11 Telecomunicaciones.

El NAFTA, desde ahora, libera todo el mercado de equipaje telecomunicativo, inclusive sistemas de satélite, transmisiones óptica-fibra, teléfonos celulares, y otros. Según fuentes estadounidenses, esto podría implicar ventas en México hasta por seis billones de dólares en 1994. Como en el caso de transportes, la meta principal es una integración total de los sistemas regionales. Se acordaron sin embargo excepciones para el radio y la televisión, que seguirán bajo administraciones nacionales.

5.12 Propiedad Intelectual.

El acuerdo define muy concretamente los derechos protegidos. En este sentido, los derechos de autor duran 50 años e incluyen programas de computadora y bases de datos, circuitos integrados, señales encriptadas de satélites y diseños industriales. Las patentes duran veinte años y cubren químicos agrícolas y farmacéuticos. Las marcas duran diez años renovables. El sistema armonizado funciona a base de registro, con disposiciones para daños y perjuicios.

5.13 Política de Competencia y Monopolios.

El NAFTA ha constituido un comité trilateral cuya tarea es buscar una política común en contra de prácticas restrictivas y anticompetitivas. Hasta ahora, los EE.UU. han sido el único país que aplica tales normas, muy a menudo en conflicto con los programas y normas de otros países. Sin embargo, existe el ejemplo de la Comunidad Europea, donde se desarrolló una política de competencia aún cuando muchos miembros no la tuvieron a nivel nacional.

5.14 Subasta gubernamental

Con excepciones para sectores sensibles como la seguridad nacional (armas, sistemas de información), investigación y desarrollo (R & D) y las utilidades públicas, las subastas deben llevarse a cabo regionalmente. Se han puesto cuantías mínimas: para bienes y servicios aportados a departamentos y agencias gubernamentales, por encima de \$ 50 mil; a empresas estatales, \$ 250 mil; para construcciones, por encima de \$ 6.5 millones y \$ 8 millones, respectivamente.

5.15 Requisitos sanitarios y fito-sanitarios; pesos y medidas.

Los países miembros del Acuerdo se comprometen a alcanzar los niveles internacionales existentes como mínimo, según el asunto y la voluntad del país. Se busca lograr la integración y armonización por sistema de avisos, control e inspección y asistencia técnica.

5.16 Medidas de salvaguardia

El NAFTA ampara a las empresas y empleados que necesiten ajustarse frente a oleadas de importaciones, normalmente por la subida de las tarifas contra el producto en cuestión. Del mismo modo acepta medidas globales o bilaterales.

Cuando un miembro adopta una medida global, no se aplica el impuesto aumentado contra sus socios del acuerdo, salvo que sus exportaciones del producto: 1) hubieran contribuido significativamente a la injuria o amenaza de injuria, que no producirá mientras el crecimiento de importaciones procedente del país norteamericano sea menor al crecimiento general para ese producto, y 2) no figurarán entre los primeros cinco países exportadores del producto.

El mecanismo transitorio bilateral admite el aumento de tarifas **hasta** el nivel pre-NAFTA, pero en correspondencia de compensaciones mercantiles en igual cuantía y sólo cuando la lesión resulta de concesiones NAFTA. Después del año 2004, se necesitará el visto bueno del país para imponer tarifas bilaterales de salvaguardia. Es una medida aplicable una sólo vez por cada industria, y sólo temporalmente durante un período variable según la industria.

5.17 Derechos compensatorios o antidumping.

Bajo el sistema del NAFTA, cada país mantendrá su legislación nacional sobre derechos compensatorios o antidumping. Se presume que dichas leyes han sido ya armonizadas conforme a los códigos del GATT. Cualquier enmienda a estas normas después de poner en vigencia el NAFTA tiene que consultarse con los paneles bilaterales. Si las consultas no llegan a un acuerdo, el país afectado por la enmienda podría tomar represalias hasta terminar el NAFTA.

Quizá más importante, es el hecho que el NAFTA establezca un mecanismo de revisión por encima de las jurisdicciones nacionales. En cada panel de revisión, habrá cinco individuos de los países involucrados, expertos en la materia. Cada país designa dos de los panelistas, y el quinto miembro se seleccionará por acuerdo común entre los países, por los cuatro panelistas ya nombrados o por sorteo.

El panel bilateral aplicará el derecho del país importador, y sus resoluciones son obligatorias. Sin embargo, existe la posibilidad de un recurso extraordinario ante un comité de tres jueces, en apelación de la resolución bilateral. El comité extraordinario no tendrá poder dispositivo pero podría revocar la resolución original y ordenar la constitución de un nuevo panel bilateral.

5.18 Medio ambiente

No existe en el NAFTA un capítulo específico sobre el medio ambiente, pero existe mucha preocupación por el tema. El trato nacional mantiene todos los requisitos federales de los tres países, con posibilidades de enmiendas más exigentes. Tampoco hay posibilidad de discriminación en busca de atraer inversiones extranjeras. Las agencias estadounidenses y mexicanas tienen un plan conjunto para controlar el aire, el agua y los desgastes tóxicos en la frontera.

Finalmente, los países celebraron un acuerdo satélite (*side agreement*) aparte del texto principal, ya que no pudieron introducir modificación alguna en el Congreso de los EE.UU., que estableció un régimen común y armonizado. Se crea una comisión de cooperación regional sobre medio ambiente. Quizás lo más importante es un acuerdo sobre solución de controversias, muy semejante al Capítulo 20 del NAFTA, pero con la posibilidad de aplicar sanciones monetarias y emprender acciones ante los tribunales nacionales en ejecución de las resoluciones del Acuerdo.

5.19 Solución de controversias y procedimientos administrativos.

El NAFTA tiene un capítulo ambicioso y completo sobre Arreglos Institucionales y Solución de Controversias. Es un asunto que ha exigido todo un esfuerzo multinacional de cooperación e integración. No se exagera al decir que la Comunidad Europea tuvo éxito porque supo, entre todas las iniciativas hacia la integración económica, imponer un mecanismo contralor. Por el contrario, el GATT vió peligrar su progreso por la falta de un organismo con poder de sentenciar con obligación para las partes.

El Acuerdo establece una Comisión NAFTA, que sería la institución madre compuesta por oficiales del Gabinete de cada país. Esta comisión tiene la obligación de reunirse anualmente, no obstante lleva a cabo sus funciones y responsabilidades a través de una serie de sub-comités permanentes, establecidos en los diferentes capítulos del NAFTA. Además se crea una Secretaría, compuesta por Secciones nacionales, cada una encabezada por un Secretario. La Secretaría tiene responsabilidades de apoyo frente a la Comisión y en los paneles sobre controversias.

En caso de una controversia, el NAFTA en su artículo 2005(1) reconoce la posibilidad de regirse bajo las normas del GATT o del NAFTA, «según la voluntad de la parte quejante». Sin embargo, el artículo 2005(2) dispone que se debe consultar con la parte demandada antes de iniciar el proceso en el GATT, y si la otra parte prefiere seguir bajo el NAFTA, consultarán entre las partes para acordar el foro. Si las partes no pudieran llegar a un acuerdo, «la controversia *normalmente* se resolverá bajo [el NAFTA]».

El Acuerdo no señala exactamente los mecanismos para imponer «normalmente» el sistema del NAFTA sobre el del GATT. Sin embargo, controversias sobre el medio ambiente (Artículo 104) o sobre medidas sanitarias o fito-sanitarias (Capítulo 7-B) o sobre requisitos de pesos y medidas (Capítulo 9) corresponden exclusivamente a procesos dentro del Acuerdo. Según los artículos 2005(3) y (4) del mismo, y una vez seleccionado el foro GATT o NAFTA el asunto seguirá allí hasta su resolución con exclusión del otro, según el acuerdo entre los países miembros.

Si se llevara el asunto ante el NAFTA, será por un procedimiento contencioso-administrativo. Ese procedimiento tendrá que empezar con «consultas» entre las partes en controversia, a pedido por escrito de la parte demandante, documento entregado en la Sección nacional de la parte demandada. El NAFTA también acuerda en esta etapa informal ciertas responsabilidades para las partes en las consultas, como el intercambio de datos y la obligación de hacer todo el esfuerzo posible para llegar a una solución «mutuamente satisfactoria».

Si no dan resultado las consultas bilaterales, una de las partes podría citar a reunión

de la Comisión, para que brinde sus buenos oficios en aras de resolver el conflicto. Las partes no demoran mucho en llegar a esta etapa, pues las consultas deben llegar a un resultado en 45 días (15 días en caso de productos agropecuarios perecibles). La Comisión tiene que convenir dentro de diez días de recibir el pedido de su intervención, y debe resolver el asunto dentro de 30 días u otro período acordado por las partes. Si tampoco se arregla el asunto ante los buenos oficios de la Comisión, pasarán a un panel arbitral.

Los paneles arbitrales de cinco miembros se componen de peritos designados por cada país, en una lista nacional de hasta 30 individuos dispuestos a servir como árbitros. Las partes deben tratar de llegar a un acuerdo sobre el presidente del panel dentro de 15 días. Si no logran ponerse de acuerdo, por sorteo seleccionará una de las partes, que en cinco días designará como presidente a un individuo que no podrá ser nacional suyo. Elegido el presidente, las partes dentro de los siguientes 15 días seleccionarán como panelistas dos individuos ciudadanos del *otro* país, «normalmente de la lista permanente» de posibles panelistas mantenida por cada país, según el artículo 2010(3). Si una de las partes no ejerce su derecho de seleccionar, se designarán sus panelistas por sorteo entre los panelistas permanentes de la lista nacional del otro país. Las partes pueden tachar un panelista, perentoriamente si no está en la lista nacional o por causa si figura allí.

La Comisión debe redactar un Reglamento Procesal, que de la oportunidad de lograr al menos una audiencia ante el panel y comisiones por escrito, todos confidenciales. Las partes podrían variar el proceso, y no aplicar el Reglamento de la Comisión de común acuerdo. El deber del panel es «examinar, a luz de las normas del NAFTA relevantes, el asunto referido a la Comisión y hacer» conclusiones de hecho, determinar si las acciones en cuestión estuvieron correctas dentro del NAFTA y recomendar una resolución del conflicto. (Art. 2012(3)).

El proceso debe ser abierto. Terceras partes, con aviso previo de su interés, podrán participar en todos los procedimientos ante un panel, y formular sus propios argumentos por escrito y en la audiencia. También se podrá, por iniciativa de las partes o del mismo panel, recabar consultas a expertos o convenir un «junta de revisión científica» para iluminar las deliberaciones.

El panel debe emitir su Informe Inicial dentro de 90 días de confirmados sus miembros, salvo acuerdo común de las partes para un período más largo. Después, las partes tendrán oportunidad de reaccionar ante el Informe Inicial dentro de 14 días, y el panel emitirá su Informe Final a los 30 días del Informe Inicial, salvo acuerdo entre las partes sobre un lapso distinto. Salvo decisión contraria de la Comisión, el Informe Final se publicará a los 15 días de su emisión.

La decisión del panel es ejecutada por acuerdo común de las partes en controversia, cuya resolución «*normalmente* recogerá las determinaciones y recomendaciones del panel» (Art. 2018(1)). Si en 30 días no se ha acordado una solución entre los países en controversia, la parte quejante podría suspender beneficios «de efectos equivalentes», correspondientes al país demandado. Otro panel se podría constituir para determinar si las suspensiones aplicadas son adecuadas.

No existen derechos particulares a raíz de las disposiciones del NAFTA, y cualquier tribunal jurídico o administrativo debe definir asuntos de aplicación o interpretación del NAFTA a la Comisión.

En total, los procedimientos especificados por el NAFTA se parecen en mucho a los del GATT y surten los mismos efectos. Carecen de la fuerza obligatoria que caracteriza a una sentencia jurídica nacional de cualquiera de las partes. Quizá por eso, el NAFTA incluye una recomendación en pro del arbitraje y otras formas alternativas de resolver controversias, y en ese campo compromete a los tres países miembros a «disponer procedimientos apropiados para asegurar la aplicación de acuerdos de arbitraje y la ejecución de laudos arbitrales.» (Art. 2022). Especifica que se podría cumplir con lo anterior ratificando el Convenio Inter-Americano Sobre Arbitraje Comercial y el Convenio de 1958 de las Naciones Unidas Sobre el Reconocimiento y la Ejecución de Laudos Arbitrales, que ya rigen en los tres países.

Aunque las referencias al arbitraje son escasas en el NAFTA, desempeñarían un papel mucho más importante que la cantidad de artículos dedicados a ello. Los arquitectos del NAFTA esperan encontrar en el arbitraje comercial el mecanismo adecuado para resolver las controversias particulares y a nivel gubernamental. La costumbre y la práctica dirán si el anhelo de los redactores en pro del arbitraje se realiza de hecho en el NAFTA.

5.20 Adcesión.

Está disponible a cualquier país del hemisferio occidental, pero sujeto al visto bueno de los países miembros. Se supone que estará sujeto a votación en las legislaturas nacionales, más los procedimientos exactos no han sido aún especificados en el NAFTA.

CONCLUSION

Esta breve reseña del NAFTA deja aún muchos temas por profundizar. Sin embargo, espero haber ofrecido una visión general del tema lo suficientemente inquietante para provocar nuevas investigaciones.