

# EL FUTURO DEL LIBRE COMERCIO EN EL CONTINENTE AMERICANO: LA POLÍTICA CANADIENSE

Louis PERRET

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El Tratado de Libre Comercio Bilateral Canadá-Estados Unidos (1989-1993).* III. *El Tratado de Libre Comercio Canadá, Estados Unidos, México (1994-).* IV. *Hacia un área de libre comercio para toda América en el año 2005.* V. *Conclusión.*

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la obtención de su plena soberanía y sobre todo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Canadá ha sido un defensor del libre comercio y del multilateralismo. Miembro fundador del GATT en noviembre de 1947, Canadá nunca ha practicado la política proteccionista de substitución de las importaciones preconizada por Raúl Prebish y la CEPAL y extensamente aplicada por muchos de los países del continente americano.

En sus relaciones comerciales con su principal socio, los Estados Unidos de América, Canadá ha siempre buscado acordar pautas para evitar el proteccionismo, siendo las medidas para el control de las inversiones extranjeras entre los años 1972 y 1983 una excepción a esa regla. De hecho, la idea de un acuerdo de libre comercio entre los dos países fue propuesta por primera vez en el año 1888 por el entonces primer ministro John MacDonald, fue luego reiterada en 1911 durante la gestión del primer ministro Wilfrid Laurier y finalmente puesta en práctica en 1988 después de la elección del primer ministro Mulroney en cumplimiento de su plataforma electoral. Entró

en vigencia el primero de enero de 1989; y reconoce como antecedente más inmediato la celebración entre los dos países, en 1965, del acuerdo comercial sobre productos automotrices: el AUTOPACT.

Esta sostenida política de apertura llevada a cabo por Canadá le ha permitido desarrollar en forma constante una economía altamente competitiva. Es miembro del grupo de los siete países más ricos del mundo (el G7) sin haber perdido sus características propias y personalidad nacional. A pesar de las intensas relaciones bilaterales con el país fronterizo, Canadá no se ha transformado de ningún modo en un estado más de los Estados Unidos de América; por el contrario, ha mantenido su propia idiosincrasia, un sistema político diferenciado, un distintivo sistema económico y social (social democracia) y ha llevado adelante su propia política exterior, en particular en el caso de Cuba. Además, y como veremos seguidamente, Canadá ha permanecido fiel a su propia visión del futuro del libre comercio en el continente americano.

En su relación con los Estados Unidos de América en materia de libre comercio, Canadá ha adquirido una larga experiencia en cuanto a hacer frente a medidas proteccionistas; la cual ha compartido con México dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Seguramente, esta abundante “experiencia” beneficiará también a los otros países latino-americanos al momento de diseñar una zona de libre comercio en las Américas para el año 2005. Analizaremos a continuación esta política canadiense de apertura y la experiencia adquirida a través de ella, primero en el contexto del Tratado de Libre Comercio Bilateral Canadá-Estados Unidos, segundo dentro del marco del Tratado Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, y tercero desde la perspectiva de la creación de una zona de Libre Comercio en las Tres Américas.

## II. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO BILATERAL CANADÁ-ESTADOS UNIDOS (1989-1993)

Para evaluar la experiencia y la política económica canadienses en materia de libre comercio con los Estados Unidos de América,

consideraremos de manera sucesiva: 1. cuáles fueron los objetivos canadienses tenidos en cuenta al celebrar el Tratado; 2. cuál fue la estructura institucional diseñada y; 3. cuáles fueron los resultados de esta experiencia bilateral.

### 1. *Los objetivos canadienses*

El principal objetivo de Canadá fue garantizar su acceso al mercado de los Estados Unidos de América de manera estable y duradera. Su propósito era esencialmente protegerse contra las medidas proteccionistas arancelarias y no arancelarias que adoptaban intempestivamente los Estados Unidos bajo la presión de lobbystas quienes intentaban poner sus industrias y productos a cubierto de la competencia canadiense. El problema de enfrentar las imprevisibles políticas arancelarias estadounidenses se hacía acuciante especialmente en el área del acero, la madera y productos agropecuarios (carne de cerdo, salmón, langosta, frambuesa, etcétera).

Estas medidas erráticas eran incompatibles con las necesidades de la industria canadiense de planificación del *marketing* y de las inversiones correspondientes a largo plazo. El efecto que esas medidas tomadas al otro lado de la frontera tenía sobre la economía de Canadá se puede entender mejor si recordamos que de hecho el 75% de sus exportaciones se colocaban en Estados Unidos.

Por consiguiente, era prioritario para Canadá organizar de manera jurídica un mercado bilateral que, si bien ya estaba económicamente bastante integrado, necesitaba ordenar su funcionamiento de acuerdo a la regla del derecho en vez de seguir actuando guiado por la ley de la selva donde la mayor potencia domina sin que haya recursos frente a sus caprichos proteccionistas.

Otro importante objetivo perseguido por Canadá era lograr que un mercado adicional de 250 millones de consumidores pudiera integrarse aún más. Esta meta se intentaba alcanzar por dos medios: por un lado, la eliminación progresiva de todos los aranceles hasta llegar en diez años al arancel cero; y por el otro, la inclusión en el Tratado tanto de la liberación del comercio transfronterizo relativo

a servicios, productos agropecuarios e inversiones como del compromiso de compartir la energía. En suma, el interés era llegar a un mercado subregional donde la liberación del comercio fuera mucho más amplia que la del GATT, pero respetando la letra (Capítulo XXIV), espíritu y metas de ese acuerdo.

Las negociaciones entre los dos países fueron difíciles y largas, surgiendo de las mismas la estructura jurídica que analizaremos a continuación.

## 2. *Estructura jurídica*

El modelo básico para el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos fue aquél contenido en el GATT y perfeccionado en los trabajos de la Ronda de Uruguay.

Esto significa que el Tratado de Libre Comercio Bilateral Canadá-Estados Unidos de América, es un mero acuerdo comercial, y no implica la creación de un Mercado Común tipo Unión Europea, o Mercado Común Centro Americano, o MERCOSUR. No contempla el establecimiento de un arancel exterior común, tampoco delinea una política comercial exterior común, ni crea instituciones supranacionales comunes de integración política y económica tales como el Consejo de la Comisión, el Parlamento y la Corte de Justicia Europea.

Al contrario, se puede parafrasear de manera un poco jocosa el concepto estadounidense de que las instituciones internacionales más eficientes son aquellas que, como el GATT, tienen poca infraestructura pero mucho pragmatismo. El Tratado Bilateral de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos fue elaborado sobre la base de este concepto: poca infraestructura, muchas negociaciones sobre puntos muy específicos que se materializaron en un texto jurídico muy detallado y complejo.

En cuanto a la infraestructura, el Tratado Bilateral de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos creó una *Comisión Mixta de Comercio Canado-estadounidense* encargada de intervenir en la puesta en marcha de las instituciones diseñadas por el Tratado, controlar el buen funcionamiento y desarrollo de sus pautas, revisar la interpretación

de sus disposiciones, así como también organizar el sistema de resolución de controversias relativas al Tratado. A dicha Comisión la integran los Ministros de Comercio Exterior de ambos países o de sus delegados. Debe reunirse por lo menos una vez al año en sesión ordinaria de manera alternativa en cada uno de ambos países. La Comisión establece sus propias normas y procedimientos de funcionamiento. Sus decisiones se toman por consenso.

La Comisión puede establecer *Grupos de Trabajos Especiales o Permanentes* a fin de delegar en ellos algunas responsabilidades determinadas. El mismo Tratado prevé la creación de un Grupo de Trabajo con el mandato específico de establecer reglas más eficientes en materia de uso de subsidios gubernamentales y de reducción de precios con relación a ellos.

En cuanto a la resolución de controversias el Tratado Bilateral no establece una corte de justicia supranacional; simplemente prevé el establecimiento de *páneles ad hoc para la resolución de conflictos integrados por expertos sobre los temas en disputa*. En el caso hipotético de que la parte demandada no acate la decisión del panel, se le sanciona generalmente otorgando a la parte demandante una contramedida económica equivalente al derecho violado.

Finalmente para facilitar el trabajo de la Comisión, el de los Grupos de Trabajo y el de los paneles para la Resolución de Controversias, el Tratado establece una *Secretaría Permanente* que se compone de dos oficinas permanentes, una ubicada en Washington que se entiende de los asuntos correspondientes a la oficina de los Estados Unidos y de otra en Ottawa que se encarga de las cuestiones relativas a la oficina de Canadá.

En cuanto a su contenido substantivo, el Tratado Bilateral de Libre Comercio de Canadá-Estados Unidos es muy detallado. Sus 21 capítulos son el resultado de negociaciones muy concretas y específicas. Su estilo de redacción corresponde al de los Estatutos del *Common Law* que tanto sorprenden al jurista romano germánico. Sus fundamentos básicos son en gran parte los enunciados en el GATT, al cual hace referencia en reiteradas oportunidades, y también a aquellos principios elaborados en los trabajos de la Ronda de Uruguay. En este

sentido el Tratado no es muy innovador, sino que en la época de su celebración (1989) ya contenía capítulos que posteriormente fueron integrados en el nuevo GATT (OMC) en 1995, tales como los capítulos sobre agricultura o servicios.

Tales son las bases y la estructura jurídica del Tratado Bilateral de Libre Comercio. Veremos ahora cuáles habían sido los resultados de la experiencia canadiense, durante los cuatro años desde su entrada en vigor y al momento de negociar un nuevo convenio extensivo a México, en 1994.

### *3. Los resultados del Tratado Bilateral*

Para Canadá los resultados económicos fueron altamente positivos, sus exportaciones de bienes hacia los Estados Unidos aumentaron un 24% mientras que sus exportaciones de servicios subieron un 18%. En tanto que las inversiones canadienses en los Estados Unidos se elevaron a un 16%, las inversiones estadounidenses en Canadá crecieron un 18%. La creación de esta nueva zona de libre comercio resultó atractiva para inversionistas de terceros países que incrementaron en ese periodo sus operaciones en Canadá.

Por otra parte los expertos económicos están de acuerdo en reconocer que la crisis económica por la que atravesaron ambos países y particularmente Canadá, hubiera tenido efectos más devastadores sin el convenio bilateral. De hecho el Tratado favoreció la creación de empleos en una proporción mayor a la disminución de los mismos que produjeron la crisis y la reestructuración de las empresas frente a la competencia de los Estados Unidos. Tampoco hubo un éxodo o una relocalización masiva de empresas hacia un lado u otro de la frontera.

Otro éxito del Tratado Bilateral es el diseño de un mecanismo eficiente de resolución de las controversias. El establecimiento de la zona de libre comercio no eliminó las tendencias proteccionistas de la administración estadounidense que a menudo actúa bajo la intensa presión de lobbystas de las industrias de ese país en varios sectores tales como la madera, la carne de cerdo o el acero. Pero gracias a la eficiencia del sistema de resolución de conflictos creado por el

convenio, Canadá pudo reclamar y obtener el reconocimiento de sus derechos, ganando la mayoría de las demandas. El resultado es que se ha establecido una zona de libre comercio estable cuyo fundamento es el estado de derecho que protege al más débil frente al rey de la selva. Esto representa para Canadá un logro mayúsculo. Sus industrias manufactureras y exportadoras pueden planear sin riesgos particulares su expansión en un mercado de 250 millones de consumidores; lo cual favorece la inversión a largo plazo, la especialización y la investigación; en otras palabras: el desarrollo económico y social así como también la competitividad a nivel internacional.

Es cierto que la proliferación de los conflictos, que han sido muy amplificados por la prensa, han contribuido al deterioro de la imagen del Tratado de Libre Comercio frente a la opinión pública. Sin embargo para medir bien la realidad es imperioso mencionar que todas estas disputas se relacionan con un bajísimo porcentaje, el 3%, del total del flujo comercial. Vale decir, el 97% de las transacciones transfronterizas se desarrollan sin problemas. Esto sin dudas, nos permite calificar al Tratado y a la experiencia canadiense como altamente exitosos.

Es con estos resultados y antecedentes que Canadá se acercó a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y México.

### III. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO (1994-)

Tres preguntas fundamentales requieren ser analizadas seguidamente: 1. ¿Cuál era el objetivo canadiense al entrar en las negociaciones trilaterales? 2. ¿Cuál fue la estructura jurídica que se plasmó como resultado de las discusiones? 3. ¿Cuáles son los primeros resultados después de dos años de vigencia del Tratado?

#### 1. *Objetivos canadienses*

Naturalmente el obvio objetivo canadiense era extender su mercado y poder acceder libremente a unos 85 millones de nuevos con-

sumidores. Para Canadá, que es un país eminentemente exportador donde un empleo de cada cuatro depende de las actividades exportadoras, el mercado mexicano representa uno digno de descubrir. Más aún si se recuerda que al entrar en las negociaciones preliminares del TLCAN en 1993 México recibía solamente el 0.5% del total de las exportaciones canadienses.

También la concreción de otro objetivo, probablemente aún más importante que el anterior, impulsó a Canadá a participar de discusiones trilaterales. Canadá consideró prioritario que se elaborara una política plurilateral de libre comercio para las Américas capaz de ser una alternativa a la política unipolar que proponían los Estados Unidos. En 1990, el entonces presidente George Bush tomó la iniciativa de delinear una política de libre comercio para el continente americano (*The Enterprise for the Americas Initiative*) cuyo eje fuesen los Estados Unidos.

De hecho un año y medio después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio Bilateral Canadá-Estados Unidos, los entonces presidentes George Bush y Carlos Salinas anunciaron el 11 de junio de 1990 que Estados Unidos y México iban a comenzar negociaciones bilaterales en vista de celebrar un convenio de libre comercio entre ambos países. Diez y seis días después, el 27 de junio de 1990, el presidente Bush anunció su propuesta para establecer una política de libre comercio para las Américas. El principio básico de la misma era la celebración de acuerdos marco bilaterales entre Estados Unidos y cada país o grupo de países de Latinoamérica y del Caribe, los cuales posteriormente conducirían a concretar tratados bilaterales de libre comercio. Con ese enfoque, el presidente Bush anunció el comienzo de las negociaciones bilaterales con México como un primer paso hacia esa dirección. Menos de un año después de su anuncio ya habían sido firmados una docena de acuerdos marco involucrando a casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe bilateralmente con los Estados Unidos.

El eje de este mecanismo unipolar para el establecimiento de una zona de libre comercio para las Tres Américas pasaba por los Estados Unidos. Este sistema fue descrito por sus críticos como la teoría del

“cubo y rayos” (“hub and spoke”). Con este sistema los acuerdos bilaterales beneficiaban al cubo (hub) que representaba a los Estados Unidos y no a los rayos (spokes) a los cuales podían compararse cada uno de los países contratantes. Esto era así porque los rayos se comunicaban con el cubo pero no entre ellos. Por consiguiente, las reglas de origen permitían el acceso libre de los productos solamente entre el país cubo (Estados Unidos) y cada otro país parte en un acuerdo bilateral con él. Por el contrario, las reglas de origen no permiten el acceso libre a los productos de un país rayo en el mercado de otro país rayo ya que entre ellos son terceras partes. Como consecuencia de esto solamente los productos de los países rayo podían entrar de manera libre, sin trabas aduaneras, en el país cubo; y cuando un país tercero (rayo) incluyera en un determinado producto un componente importante (más del 60% del valor total) producido en otro país tercero (rayo), dicho producto no entraría de manera libre en el país cubo, dado que su origen no es del país exportador según el acuerdo bilateral de libre comercio, sino de un tercer país. La consecuencia más importante de este mecanismo era que la inversión tendría mayor interés en ubicarse en el cubo (hub) lo que le permitiría beneficiarse de todos los acuerdos bilaterales con los países “rayo”; ganancia que no obtendría si se establece en uno de los países rayo. Es por todos conocida la importancia de la inversión para el desarrollo económico, la investigación y la competencia internacional de un país. Este hecho nos permite decir que el sistema unipolar del “hub and spoke” hubiera establecido un sistema de competencia desleal e inequitativo. En realidad era una nueva versión de la política Monroe para las Américas, enfocada en los intereses estadounidenses.

Por contrario, cuando los acuerdos de libre comercio son plurilaterales, todos los países miembros del acuerdo tienen los mismos beneficios en cuanto a libre acceso al mercado. Entre los países socios los productos que se incorporan son de la misma zona y entran sin trabas aduaneras en todos los países de ella. En el marco de un sistema plurilateral, los inversionistas no tienen un interés particular en radicarse en un determinado país, ya que todos ellos le ofrecen las mismas posibilidades económicas. De esa manera, se origina un sistema

de competencia leal y equitativa para todos los socios. Este fue el sistema elegido por Canadá para estructurar su política de libre comercio con México y Estados Unidos.

A esa altura de los acontecimientos y dada las implicaciones de la política propuesta por Estados Unidos, inmediatamente después del anuncio de las negociaciones bilaterales entre este país y México, Canadá hizo presiones sobre ambos países para integrarse en la ronda de negociaciones. Siete meses más tarde, el 5 de febrero de 1991, se anunciaron las negociaciones trilaterales. Las mismas comenzaron efectivamente el 12 de junio de 1991 y finalizaron el 12 de agosto de 1992, esto es catorce meses después. El acuerdo fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por los presidentes Bush y Salinas y por el primer ministro Mulroney. Sin embargo, debido al cambio de gobierno en Estados Unidos, y a la adopción en el interín de acuerdos paralelos en materia laboral y de protección del medio ambiente redactados bajo la influencia del recién electo presidente Clinton, la entrada en vigor del tratado entre los tres países fue complicada y se postergó hasta el primero de enero de 1994.

Cabe preguntarse cuál es la estructura jurídica del acuerdo que surgió de las tratativas trilaterales.

## *2. Estructura jurídica del nuevo Tratado de Libre Comercio*

Básicamente el nuevo tratado de Libre Comercio es el producto de la experiencia recogida en los primeros años del Tratado de Libre Comercio Bilateral Canadá-Estados Unidos, en los trabajos y negociaciones del GATT/OMC y en la elaboración de nuevas políticas de integración para las Américas.

De tal manera, los principios básicos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica siguen siendo los del GATT y los de la OMC que se integraron a su texto. Pero debe recalcarse que el Tratado da un paso más allá en el sentido que su meta final es la eliminación total de los aranceles aduaneros entre los países de la zona. Además en ciertos aspectos es más completo y elaborado incorporando en su texto, por ejemplo, disposiciones sobre compras del sector público

y de resolución de controversias. También abarca temas distintivos como inversiones, protección del medio ambiente y la protección de los trabajadores.

En comparación con el Tratado Bilateral de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos incluye estipulaciones que se refieren tanto a temas nuevos, como el de la propiedad intelectual y el de transporte terrestre, como a materias contenidas en los acuerdos paralelos (derecho ambiental y laboral). El Tratado trilateral precisa más sobre las reglas de origen, y perfecciona el sistema de resolución de controversias al que extiende a las inversiones y servicios financieros. Además clarifica algunas normas para limitar el poder administrativo discrecional lo que conducirá, a su vez, a procedimientos más transparentes en esa área.

En materia institucional el Tratado de Libre Comercio mantiene la misma estructura operacional mínima del acuerdo bilateral, aunque crea tres nuevas dependencias: una Secretaría en Montreal encargada de atender en todo lo que se refiera a la aplicación del acuerdo paralelo en materia de cooperación sobre el medio ambiente; otra Secretaría en México encomendada a la resolución de todo problema relativo al acuerdo paralelo en materia de cooperación laboral; y un Banco Norte Americano en la ciudad de San Antonio cuya finalidad es intervenir en el financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza México-Estados Unidos.

Por último, una gran innovación del Tratado de Libre Comercio es el agregado de una cláusula de accesión para nuevos miembros. El propósito de esta disposición es doble. Primero, es una puerta abierta para la extensión de la zona de libre comercio a otros países del continente sobre la base de un sistema plurilateral que beneficia por igual a todos los socios. Este hecho diferencia diametralmente al TLCAN del sistema unipolar del “hub and spoke”. Segundo, evita la renegociación de todos los puntos del tratado en cada incorporación de un nuevo miembro como fuera el caso durante las negociaciones de la anexión de México al Tratado Bilateral Canadá-Estados Unidos. Dada la ausencia de una cláusula de accesión en el Tratado Bilateral, Estados Unidos, al momento de las negociaciones tendientes a admitir

a México como nuevo socio, quiso renegociar el importante mecanismo de resolución de controversias del Capítulo 19 que había probado ser tan eficiente para garantizar a los productos canadienses el acceso al mercado frente a las medidas proteccionistas erráticas de Estados Unidos. Canadá y México tuvieron que hacer un frente común para mantener el sistema en el nuevo acuerdo. Esta situación no tendrá que repetirse al momento de discutir la anexión de otro país.

Después de dos años de vigencia, ¿cuáles fueron los resultados del Tratado de Libre Comercio?

### *3. Resultados*

El comercio entre Canadá y los Estados Unidos siguió creciendo. En los primeros dos años el flujo comercial entre ambos países ha aumentado en un 33% y alcanza actualmente a más de mil millones de dólares al día, lo que representa el flujo comercial bilateral más alto del mundo. En 1995, el 97% de los productos tenía acceso libre entre ambos países. En 1996, el 80% de las exportaciones canadienses se ubicaban en los Estados Unidos mientras que antes de la entrada en vigor del Tratado Bilateral de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos las mismas alcanzaban el 75%. Esto debe ser interpretado, por un lado, como que el acuerdo ha facilitado el incremento del intercambio comercial, pero por el otro lado, es evidente que la economía canadiense se ha vuelto más dependiente de los Estados Unidos. Esto último constituye un hecho negativo que debe remediarse intentando una mayor diversificación de los mercados canadienses, en particular hacia México y otros países de Latinoamérica.

En lo que se refiere a las inversiones extranjeras, entre 1989 y 1992, éstas se triplicaron con respecto a los cuatro años anteriores. Las inversiones de los Estados Unidos representan un 40% de este aumento, lo que significa que el Tratado de Libre Comercio ha atraído a Canadá inversionistas de terceros países.

En materia de resolución de controversias, el TLC sigue dando, en general, resultados positivos. Sin embargo el eterno conflicto en materia de exportación de madera canadiense ha tenido que ser re-

suelto por medio de un convenio bilateral de limitación de las exportaciones.

En cuanto al comercio con México, el flujo comercial entre ese país y Canadá ha aumentado un 35% en los años de vigencia del TLCAN. Las exportaciones canadienses incrementaron un 31,5%, mientras que la importación de productos mexicanos ha crecido en un 39,7%. Sin embargo, señalemos que estas cifras siguen representando una magra porción del total de las exportaciones (0.47%) o de las importaciones (1,3%) de Canadá. Algo similar ocurre con México donde sus exportaciones hacia Canadá solamente representan el 1% del total de sus exportaciones y sus importaciones de productos y servicios canadienses constituyen el 2% del total de sus importaciones. Al igual que Canadá, la dependencia de la economía mexicana con respecto a los Estados Unidos es obvia: el 80% de las exportaciones mexicanas se destinan al mercado de ese país. En breve, tanto Canadá como México tienen espacio para aumentar el intercambio comercial entre sí y para reducir su dependencia del mercado estadounidense.

Otro resultado positivo, aunque indirecto, del Tratado de Libre Comercio fue la intervención de dos de los socios —Canadá y Estados Unidos— para ayudar a México a superar la crisis económica de 1995 que fuera seguida por la devaluación del peso. Sin embargo parece que la crisis mexicana ha reducido el flujo de inversión extranjera e influenciado negativamente al capital golondrina. Estos efectos han tenido lugar a pesar de que el TLCAN ha creado un especial incentivo para los inversionistas. Parecería que este factor ha originado cierta desilusión entre el pueblo mexicano sobre los resultados del TLCAN.

De hecho, dado que solamente han transcurrido dos años y medio de vigencia del tratado trilateral y considerando la crisis económica y política por la que atraviesa México, es demasiado apresurado hacer conclusiones definitivas sobre los resultados del TLCAN. Es posible esperar que los mismos mejorarán una vez superada la crisis. Por otra parte, hay que resaltar que sin el incremento de las exportaciones mexicanas desde la entrada en vigor del Tratado (aumento de un 55% hacia los Estados Unidos, hacia donde actualmente exporta el 80% de sus productos) la crisis hubiera sido aún más dura.

Para medir los resultados del TLCAN, también habrá que observar la evolución de los resultados de los diversos mecanismos de resolución de controversias y su funcionamiento dentro del contexto jurídico mexicano, el cual se diferencia claramente del de Canadá o de Estados Unidos.

Las conclusiones a recoger sobre la experiencia mexicana serán de la mayor utilidad cuando se intente extender el TLCAN a otros países del continente; esto es, a la hora de buscar una estructura que organice un área de libre comercio para las Américas en cumplimiento del compromiso asumido en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994.

#### IV. HACIA UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO PARA TODA AMÉRICA EN EL AÑO 2005

La Cumbre de Miami fue el resultado de un movimiento mundial tendiente a liberalizar el comercio el cual tiene lugar dentro de un panorama de cambios importantes en la escena internacional (1). Tanto la tendencia económica como los cambios internacionales deben ser analizados por dos motivos. En primer lugar, porque ellos explican las políticas y objetivos canadienses en la búsqueda de un área de libre comercio para las tres Américas (2). En segundo lugar, porque pueden determinar hasta cierto punto la estructura del futuro instrumento que dé forma jurídica a la zona de libre comercio (3).

##### 1. *Contexto internacional*

A nivel mundial, la Cumbre de Miami tiene lugar como respuesta a un movimiento de liberación del comercio internacional con las negociaciones de la Ronda de Uruguay iniciada en Punta del Este el 20 de septiembre de 1986 entre 116 países de los cuales casi todas las naciones de Latinoamérica fueron parte. Estas últimas decidieron participar en la Ronda del Uruguay y abandonar el sistema proteccionista de substitución de las importaciones que fue el mayor cau-

sante del deterioro económico de los años 80 en Latinoamérica y adoptar en su lugar el sistema de libre comercio del GATT que en 47 años multiplicó por trece el volumen del intercambio comercial mundial. Pero las negociaciones que según la Declaración Ministerial de Punta del Este debían terminar en 1990, lejos de concluirse todavía se prolongaban en el año 1993 con serias dificultades, particularmente en el campo de la agricultura. Finalmente se arribó al acuerdo que fue firmado en Marrakesh el 14 de abril de 1994; el nuevo GATT entró en vigor bajo la denominación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el primero de enero de 1995.

Entre tanto, y simultáneamente, se desarrolló un movimiento de liberación regional del comercio, el cual, por un lado favorecía el fortalecimiento de bloques existentes como el Bloque Europeo con el Tratado de Maastricht en 1992; el Bloque Asiático (ASEAN/APEC) y en las Américas con los acuerdos de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1989, el TLCAN en 1994, la Iniciativa de Bush para las Américas, en 1990 que dio un nuevo impulso a las zonas de libre comercio ya existente en Latinoamérica y el Caribe (Mercado Común Centroamericano, CARICOM y el Pacto Andino). Por el otro lado, estimulaba la creación de nuevos grupos como el G3 (México, Venezuela y Colombia, en 1995) y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en 1991).

En esa misma época en la escena política internacional, después del encuentro de Malta de los presidentes Bush y Gorbachov, en 1989, se daba por concluida la guerra fría. La principal consecuencia de lo cual fue la unificación de Alemania, la paz en Afganistán, la retirada de la Unión Soviética de Centroamérica y de Cuba, la incorporación de Canadá en la OEA (ocurrida en 1990), el desmembramiento de la Unión Soviética y la conversión de la economía estadounidense de una economía de guerra a una economía de paz obligada a exportar bienes y servicios.

En este contexto político y comercial internacional ¿cuáles son los objetivos de Canadá en la búsqueda de una área de libre comercio y sus políticas para la consecución de los mismos?

## *2. Objetivos canadienses*

Estos objetivos son simples: extender el mercado y plurilateralismo para el beneficio de todos los países miembros.

### *A. Extensión del mercado*

Como hemos visto anteriormente, Canadá es un país exportador donde uno de cada cuatro empleos depende de las exportaciones. En consecuencia necesita expandirse hacia nuevos mercados. Desde la perspectiva canadiense, Latinoamérica, excluyendo a su actual socio, México, representa un mercado nuevo de quinientos millones de consumidores (mayor que el representado en el TLCAN), al que actualmente sólo envía un 3,85% del total de sus exportaciones. Es decir para Canadá, Latinoamérica representa un potencial mercado digno de ser explorado. Por su parte Latinoamérica ve en Canadá un nuevo lugar para colocar sus productos. Tanto para Canadá como para Latinoamérica, sus respectivos mercados representan una interesante oportunidad para diversificar sus exportaciones, ya que como mencionara previamente Canadá exporta a Estados Unidos el 80% de sus productos y servicios y Latinoamérica destina también hacia allí el 40% de sus productos.

Esta concentración unidireccional del comercio de los dos mercados hacia el de los Estados Unidos es, por otra parte, un buen motivo para buscar un modo de garantizar jurídicamente el acceso libre a este mercado, pero evitando al mismo tiempo plasmar en instrumentos legales la unipolarización del continente según el modelo estadounidense del tipo “hub and spoke”. Por consiguiente el segundo objetivo canadiense perseguido en la elaboración de un área de libre comercio para las Américas es rechazar el unipolarismo e institucionalizar el plurilateralismo.

### *B. Institucionalización del plurilateralismo*

Canadá, fiel a su tradición de defensor del sistema multilateral de libre comercio desde la creación del GATT, ha persistido en sus

esfuerzos tendientes a lograr primero un Tratado de Libre Comercio en América del Norte de carácter trilateral que posteriormente pudiera transformarse en plurilateral gracias a la aplicación de la cláusula de accesión. Por lo tanto, utilizó su influencia diplomática para convencer a Chile y a los Estados Unidos de seguir esta vía para ir construyendo un área de libre comercio de las Américas.

De hecho, los Estados Unidos, aún después de la celebración del TLCAN y a pesar de la existencia de la cláusula de accesión estipulada en ese Tratado, manifestaron su intención de continuar por la vía del bilateralismo para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio con Chile.

Finalmente, las presiones diplomáticas tuvieron un efecto positivo y en diciembre de 1994, dentro del marco de la Cumbre de Miami, Canadá, Estados Unidos y México anunciaron, según las palabras del primer ministro Jean Chretien, que “los tres amigos ya son cuatro”. Con ello se manifestaba la intención de los tres países de iniciar conversaciones con Chile para su incorporación en el TLCAN.

Sin embargo, debido a cambios en el Congreso de los Estados Unidos, el presidente Clinton no pudo obtener el mandato de negociar este tratado cuadrilateral según el procedimiento de la “vía rápida” (*fast track*). Es decir que el hipotético tratado cuadrilateral podría, al momento de su presentación frente al Congreso, ser enmendado en vez de ser adoptado en bloque sin posibilidad de cambios parciales. Obviamente los otros tres países no quisieron correr el riesgo de posibles enmiendas. Por ese entonces ya era bien conocida la actividad de grupos lobbystas de la industria estadounidense atacando el Capítulo 19 del Tratado para socavar el sistema de resolución de controversias en materia de *antidumping* y de derechos compensatorios. Eliminar ese sistema de disputas era una intención clara de la industria estadounidense porque la eficacia del mecanismo ya no les permite protegerse usando medidas protecciónistas frente a la competencia canadiense o mexicana. Sin la garantía contra el proteccionismo, que es esencial para el buen funcionamiento de una zona de libre comercio, las tentativas cuadrilaterales no pudieron seguir adelante.

Sin embargo, Canadá y Chile iniciaron a mediados de enero de 1996 negociaciones “interinas” bilaterales sobre la base del TLCAN para adelantar el proceso de integración a la espera que después de las elecciones en los Estados Unidos, el presidente obtenga la autorización de negociar por la vía “fast track” y pueda unirse a las discusiones. Los resultados de estas conversaciones bilaterales interinas, se consultan de manera regular con los dos otros socios potenciales: Estados Unidos y México. Estas tentativas impulsadas por Canadá demuestran claramente su voluntad política de desarrollar un área de libre comercio en las Américas sin perder el actual impulso, a pesar de los problemas políticos internos de los Estados Unidos. También hacen resaltar muy claramente su compromiso con el plurilateralismo como medio idóneo de integración regional en oposición al unipolarismo que representa la iniciativa de Bush para las Américas.

Vale la pena notar que estas negociaciones interinas tienen algunas dificultades en materia de liberalización en los sectores de las inversiones y de la agricultura, lo que retrasa su formalización, que había sido prevista para fines del año 1996.

Por otra parte, aunque también dentro del marco de la Cumbre de las Américas de Miami, los treinta y cuatro países del continente adoptaron, en diciembre de 1994, una declaración de principios según la cual se comprometen a iniciar de inmediato la elaboración del “Área de Libre Comercio de las Américas” y de concluir exitosamente esas negociaciones en el año 2005. Esta declaración de principios establece categóricamente el plurilateralismo como base para las discusiones sobre el establecimiento del área de libre comercio de las Américas, eliminando por consiguiente y en forma definitiva el mecanismo unipolar del “hub and spoke”. Resta sin embargo definir una estructura jurídica que formalice estas intenciones de integración comercial.

### *3. En búsqueda de una infraestructura jurídica*

Enfáticamente la Declaración de Principios de Miami fija el objetivo final de la elaboración de un área de libre comercio para las

Américas con el propósito de favorecer el desarrollo socio-económico del continente, por medio de la eliminación progresiva de las trabas aduaneras al comercio y a las inversiones entre los países de la zona. Sin embargo, la Declaración no especifica qué tipo de estructura jurídica deberá diseñarse para materializar ese propósito. Sólo se menciona que la misma deberá ser delineada sobre la base de los tratados bilaterales o subregionales de integración económica ya existentes en el hemisferio.

Esto significa, primero que las varias zonas de libre comercio ya existentes pueden seguir fortaleciéndose, profundizándose y extendiéndose (por ejemplo, el TLCAN incorporando a Chile, el MERCOSUR a Bolivia) según sus propias experiencias y necesidades, y siempre teniendo en cuenta las diferentes economías subregionales.

También se desprende de los lineamientos básicos de la Declaración que la conferencia de los treinta y cuatro estados del continente establecerá de aquí al año 2005, sobre la base de un tratado plurilateral, un área paraguas de libre comercio que será un denominador común entre los varios tratados subregionales y acuerdos bilaterales de libre comercio ya existentes en el continente.

Dado que casi todos los países del continente americano son a la vez miembros de la OMC, el “acuerdo paraguas” solamente será interesante y útil de poner en práctica si se le diseña en una forma más amplia y a la vez más profunda y detallada que los compromisos ya contraídos por los países del hemisferio al adherirse a la OMC. Este nuevo denominador común deberá ser negociado en los campos definidos en el Plan de Acción que acompaña la Declaración de Principios de Miami, entre ellos la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias que puedan afectar el libre comercio de bienes y servicios; agricultura; subsidios; inversiones; propiedad intelectual; compras del sector público; obtáculos técnicos al comercio; salvaguardias; reglas de origen; regulaciones *antidumping* y derechos compensatorios; normas sanitarias y fitosanitarias; resolución de controversias y política de competencia.

Después de casi dos años de negociaciones se crearon en los encuentros ministeriales de Denver (junio de 1995) y de Cartagena (mar-

zo de 1996) los grupos de trabajo correspondientes. Se prevé además la creación de un grupo de trabajo sobre resolución de conflictos en el próximo encuentro ministerial y foro empresarial que tendrá lugar en Brasil durante el segundo semestre de 1997. La cuarta reunión está planificada para 1998 en Costa Rica. En su labor los varios grupos de trabajo tienen el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en materia de acceso al mercado y de reglas de origen; de la CEPAL para los problemas específicos a los países en vías de desarrollo; del Comité especial de la OEA para asuntos relativos al comercio, y el estudio y la coordinación de los varios acuerdos y zonas de libre comercio en las Américas.

Como veremos la elaboración del área de libre comercio para las Américas está en marcha pero sobre una infraestructura muy informal: una mera conferencia de estados americanos, miembros de la OEA pero que actuando fuera del marco de la OEA e independientemente de cualquier otro organismo internacional, que se reunirá y funcionará o no según la voluntad política de los treinta y cuatro países. Este interés de crear una zona de libre comercio para toda América podría disminuir ante el éxito de las negociaciones de la OMC y su entrada en vigor en enero de 1995. También el resultado de las elecciones estadounidenses podría repercutir negativamente en la intención de llevar adelante una zona de libre comercio de las Américas si se diera el caso de la elección del candidato republicano y éste aplicara sus promesas pre-electorales restrictivas al libre comercio. También existen serias dudas sobre el interés del presidente Clinton en caso de su reelección, considerando la opinión pública dubitativa en los Estados Unidos en materia de libre comercio y la conclusión existosa de la OMC.

## V. CONCLUSIÓN

Es posible esperar que la opinión ambigua del pueblo estadounidense no afecte negativamente la política de los Estados Unidos en cuanto a su necesidad comercial real de extender sus mercados internacionales y de reorientar su economía hacia una de paz dado el fin de la guerra fría.

Por otra parte, Canadá deberá continuar con sus esfuerzos para integrarse en la economía del continente ya que es parte de esta zona geopolítica desde su ingreso a la OEA en 1990. Como país exportador necesita para seguir creciendo económicamente abrir nuevos mercados, diversificar los ya existentes y lograr que se le garantice el libre acceso a ellos. Esta necesidad debe llevar a Canadá a impulsar negociaciones en cuanto a la integración de Chile al TLCAN y a entablar nuevas tratativas con respecto a la construcción de una zona de libre comercio para las Américas. Dentro de este marco, su larga experiencia en negociaciones y comercio con los Estados Unidos ha de ser muy relevante para que, junto con los países latinoamericanos, se pueda concretar un tratado plurilateral diametralmente diferente al modelo del “hub and spoke”, el cual sea equilibrado y en el que haya los mismos beneficios para todos los socios.

De este modo los países del área de libre comercio de las tres Américas podrán alcanzar su meta final de desarrollo económico y social en el continente frente a la competencia de los otros bloques internacionales, logrando para beneficio del sus pueblos prosperidad económica, estabilidad política y paz social.