

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
GENERAL

LC/G.1974

LC/WAS/L.34

30 de diciembre de 1997

SÓLO ESPAÑOL

**IMPLEMENTACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC)
EN LOS ESTADOS UNIDOS: EL PRIMER BIENIO***

* Preparado por la Oficina de la CEPAL en Washington.

96-9-856



ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
I. COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS CON LAS DEMÁS PARTES	
CONTRATANTES DEL TLC	3
1. Comercio de los Estados Unidos con Canadá	4
2. Comercio de Estados Unidos con México	5
II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL TLC	11
1. Eliminación arancelaria progresiva	12
2. Reglas de origen y procedimientos aduaneros	13
3. Sector agropecuario	14
4. Barreras técnicas al comercio	17
5. Compras del sector público	18
6. Servicios	18
7. Inversión	20
8. Entrada temporal	20
9. Solución de controversias	21
10. Adhesión	24
11. Aspectos institucionales	25
III. ACUERDOS COMPLEMENTARIOS	27
1. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)	27
2. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)	29
 CUADROS Y GRÁFICOS	
Cuadro 1 25 exportaciones estadounidenses principales destinadas a México, exentas de derechos en virtud del TLC	7
Cuadro 2 Exportaciones de Estados Unidos a México por estados	8
Cuadro 3 Calendario de eliminación arancelaria	12
Cuadro 4 Importaciones agropecuarias estadounidenses desde México: calendario de desgravación arancelaria conforme al TLC	15
Cuadro 5 Visas para entrada temporal a los Estados Unidos	21
Cuadro 6 Casos de solución de controversias conforme al capítulo 19	23
Gráfico 1 Comercio de Estados Unidos con Canadá	4
Gráfico 2 Comercio de Estados Unidos con México	6
Gráfico 3 Procedimientos para la solución de controversias conforme al TLC	22
Gráfico 4 TLC - Instituciones	26
Gráfico 5 Procedimiento de las OAN para tratar las disputas laborales	30

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), suscrito por los gobiernos de Canadá, México y los Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992, entró en vigor el 1º de enero de 1994, tras la negociación de acuerdos complementarios en materia ambiental y laboral y la aprobación parlamentaria de la legislación necesaria para implementarlos. El TLC elimina progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de servicios, mejora el acceso al comercio de servicios, establece normas de inversión, fortalece la protección de los derechos de propiedad intelectual, y crea un mecanismo para la solución de controversias entre las partes. El Tratado es una versión mejorada del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988, que contiene derechos y obligaciones que sientan precedentes en materia de servicios e inversiones y se ocupa de cuestiones ambientales transfronterizas.

El TLC es el tratado comercial regional más amplio jamás negociado por los Estados Unidos y el primer tratado recíproco de libre comercio entre un país en desarrollo y dos países industriales del hemisferio occidental, lo que sienta un precedente importante para el comercio y la cooperación económica. Su entrada en vigor acarrió la eliminación inmediata de los aranceles de un 50% de las exportaciones estadounidenses a México en términos de valor y la eliminación gradual de los restantes dentro de los próximos 5 a 15 años. Además, significó la adopción de un sinnúmero de decisiones destinadas a materializar los términos del tratado.

El presente informe reseña los hechos principales acaecidos en la implementación del TLC en los Estados Unidos durante 1994 y 1995. Su finalidad es describir e ilustrar las actividades y esfuerzos desplegados para que un tratado comercial tan amplio funcione con eficacia. En este informe no se persigue hacer una evaluación del impacto del TLC. Para que una tarea de esa índole fuera confiable, habría que cuantificar, en la medida de lo posible, el impacto de los grandes niveles de interdependencia que imperan entre los participantes, incluidos los existentes antes de la firma del tratado. Además, tal evaluación podría ser prematura, tras haber transcurrido sólo dos años de la implementación del TLC.

El informe se divide en 3 secciones. En la sección I se describe el comercio de los Estados Unidos con sus socios del TLC durante 1994 y 1995. La sección II abarca las actividades principales que exigió la implementación del tratado en ese bienio. La última sección describe la implementación de los acuerdos ambientales y laborales complementarios.

I. COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS CON LAS DEMÁS PARTES CONTRATANTES DEL TLC

La expansión del comercio entre las partes del TLC durante 1994 y 1995 fue consistente con las tendencias comerciales recientes y la considerable integración previa de las tres economías. En el primer año del TLC, el comercio de Estados Unidos con Canadá (su principal socio comercial) y México (el tercero en importancia) alcanzó niveles sin precedentes. En 1994, las exportaciones estadounidenses a las partes contratantes del TLC crecieron 16%, lo que representa más del doble del crecimiento de las exportaciones estadounidenses al resto del mundo. El comercio total tridireccional ascendió a casi 350 mil millones de dólares en 1994, lo que representa un aumento de 17% con respecto al año anterior.

En el segundo año del tratado, los flujos comerciales sufrieron la influencia decisiva de la crisis financiera mexicana. Cuando México se sumió en una severa recesión, las exportaciones estadounidenses a este país cayeron casi 9% en 1995, después de haber aumentado más de 22% en 1994. Sin embargo, pese a esta caída abrupta, las exportaciones estadounidenses a México siguieron siendo un 10% más elevadas que en 1993, antes del TLC. El comercio total tridireccional aumentó un 8% en 1995, es decir, a 380 mil millones de dólares.

Durante el año riguroso de la crisis financiera mexicana, el TLC fue clave para preservar la liberalización del comercio y la inversión. México continuó reduciendo los aranceles de conformidad con las disposiciones del TLC, incluso mientras aumentaba los aranceles de muchos artículos provenientes de países no miembros del Tratado. En parte por este motivo, la participación del mercado estadounidense en México creció de 70% en 1994 a 73% en 1995. Esta vez, el desempeño de las exportaciones estadounidenses contrastó con el de la crisis financiera mexicana en 1982, cuando el Gobierno de México impuso gravámenes de un 100% y requisitos de permisos de importación a los productos provenientes de los Estados Unidos y otros países, de modo que las importaciones estadounidenses se redujeron a la mitad. Además, las autoridades mexicanas aceleraron el ritmo de la liberalización financiera en 1995.

Los observadores sostienen que la respuesta de México a la crisis no habría sido la misma si el TLC no hubiera existido. A diferencia de lo que había sido la norma en ocasiones anteriores cuando México encaraba una crisis de balanza de pagos, las autoridades mexicanas no recurrieron a las restricciones comerciales contra sus socios del TLC. Según Sidney Weintraub, la existencia del TLC significó una gran diferencia en cómo México y los Estados Unidos reaccionaron ante la crisis; o en otras palabras, el TLC intensificó en gran medida la integración de ambas economías.¹

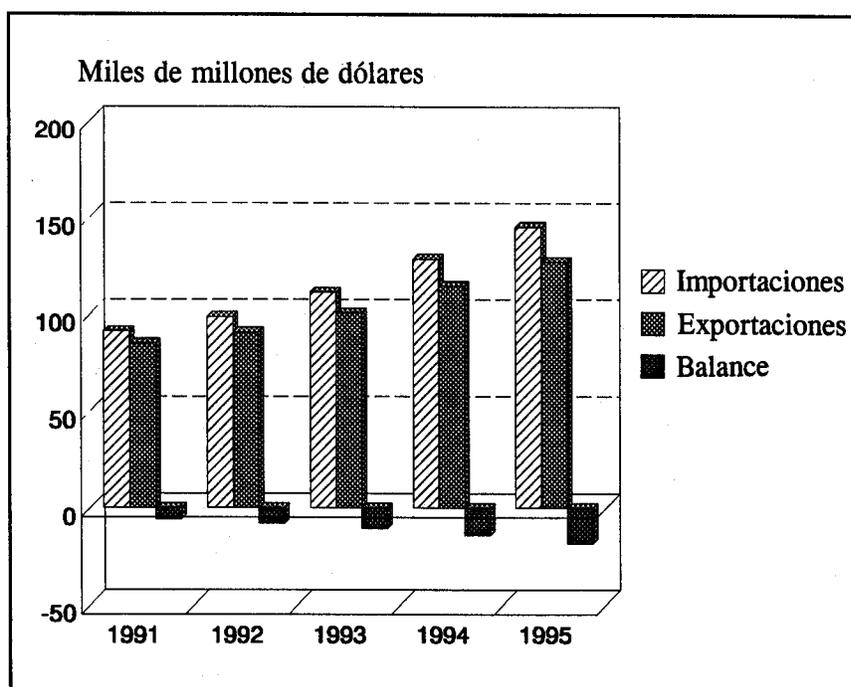
¹ Sidney Weintraub, The depth of economic integration between Mexico and the United States, "The Washington Quarterly", vol. 18, N° 4, 1995, pp. 173-184.

1. Comercio de los Estados Unidos con Canadá

La expansión del comercio entre los Estados Unidos y Canadá —la mayor relación comercial bidireccional del mundo— prosiguió con igual dinamismo durante el TLC, luego de 5 años completos de vigencia del Tratado de Libre Comercio entre ambos países. Después de un crecimiento de un 15% en 1994, el comercio bidireccional de bienes se expandió otro 12% en 1995, llegando a 272 mil millones de dólares.

Desde 1989, el comercio de los Estados Unidos con Canadá ha crecido 17% más que el comercio de aquél con el resto del mundo. Casi todo este incremento se ha dado en los dos últimos años. Las exportaciones a Canadá se elevaron 14% y 11% en 1994 y 1995, respectivamente, y ascendieron a 126 mil millones de dólares. Las importaciones desde Canadá, por otra parte, aumentaron 13% en 1995, y ascendieron a 141 100 millones de dólares.

Gráfico 1
COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS CON CANADÁ



En 1994, cuando entró en vigor el TLC, ya se había eliminado la mayoría de los aranceles al comercio entre Estados Unidos y Canadá, incluso los aranceles sobre los productos considerados más sensibles se habían reducido a la mitad. Al respecto, el impacto del TLC en las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Canadá fue menos espectacular que lo ocurrido con México. Sin embargo, el TLC mejoró la relación bilateral en muchos aspectos y redujo aún más las barreras al comercio, y los acuerdos y sus mecanismos para la solución de controversias también contribuyeron a ello.

Por ejemplo, había varias dificultades de peso en las dinámicas relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, por discrepancias respecto al salmón, el acero, la cerveza, los productos lácteos y aves de corral y las comunicaciones. Sin embargo, el comercio de madera de coníferas y de trigo eran los aspectos más espinudos de la agenda bilateral. A fines de 1995, después de todo un año de esfuerzos desplegados por los Estados Unidos y Canadá para resolver su disputa bilateral sobre la madera que se arrastraba desde hacía 15 años, ambos gobiernos estaban a punto de suscribir un acuerdo para evitar litigios. La finalidad del acuerdo es contemplar las inquietudes de la industria maderera estadounidense respecto a los niveles crecientes de importaciones de madera de coníferas canadienses y las de la industria canadiense respecto al acceso seguro al mercado estadounidense.

Además, en septiembre de 1995 se puso fin a las restricciones estadounidenses a las importaciones de trigo canadiense, restableciéndose el acceso canadiense al mercado triguero estadounidense. Para evitar perturbaciones de mercado debido a las importaciones de trigo canadiense, se acordó celebrar consultas entre ambos gobiernos a intervalos de 6, 9 y 11 meses.

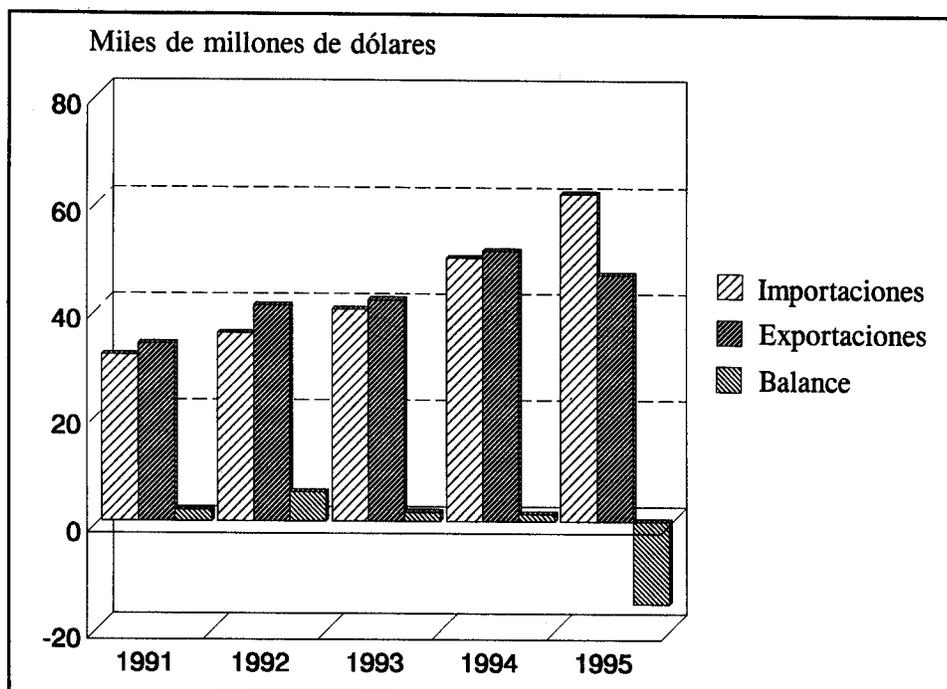
2. Comercio de Estados Unidos con México

Cuando México entró en una grave recesión, las exportaciones estadounidenses a este país cayeron 8.9% en 1995 tras haber crecido 22.1% —casi duplicando las exportaciones estadounidenses al resto del mundo— el primer año del TLC. En consecuencia, el superávit comercial de Estados Unidos con México de 1 300 millones de dólares en 1994 se revirtió a un déficit de 15 400 millones de dólares. Aunque las exportaciones estadounidenses a México disminuyeron como consecuencia de la recesión mencionada, fueron 10% mayores en 1995 que en 1993, antes del TLC, y este país siguió siendo el tercer mercado mundial en importancia para dichas exportaciones. El comercio bidireccional sobrepasó los 108 mil millones de dólares en 1995, es decir, 8 mil millones de dólares más que en 1994 —cuando superó por primera vez la cifra de 100 mil millones de dólares— y 24.5% más que en 1993.

Es difícil ponderar el impacto en sí del TLC sobre los flujos comerciales entre Estados Unidos y México dada la grave crisis financiera de este último durante 1995. La crisis estalló el 20 de diciembre de 1994, cuando las autoridades mexicanas trataron de devaluar el peso ampliando la banda del tipo de cambio dólar/peso de 3.5 a 4.0 pesos por dólar. Enfrentados a un fuerte ataque especulativo contra el peso, el 22 de diciembre las autoridades permitieron que flotara libremente. El peso se depreció de 3.5 pesos por dólar el 20 de diciembre a 5.7 pesos por dólar, es decir, un máximo de 38% en enero de 1995, antes de que el 31 de enero de 1995 se anunciara el otorgamiento a México de un paquete de préstamos internacional.

La crisis financiera mexicana indujo al Gobierno de Estados Unidos a encabezar una campaña para allegar un paquete de préstamos multilateral de 50 mil millones de dólares para ayudar a la estabilización de este país. Para combatir la crisis, el gobierno mexicano adoptó un riguroso programa de ajuste para disminuir el déficit en cuenta corriente y restablecer las condiciones necesarias para el crecimiento, mediante políticas fiscales, monetarias y salariales restrictivas. El plan entrañó el abandono del sistema monetario basado en bandas de fluctuación, que había servido como ancla antiinflacionaria desde 1988, y su reemplazo por un sistema de tipo flotante. El programa de emergencia económica provocó una severa contracción de la demanda interna y la actividad económica disminuyó 7% en 1995. El programa ocasionó un duro impacto sobre el producto, el empleo y los salarios reales, pero rindió resultados satisfactorios respecto al déficit en cuenta corriente, que disminuyó sustancialmente como resultado de un crecimiento notable de las exportaciones manufactureras y la disminución de las importaciones.

Gráfico 2
COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS CON MÉXICO



Entretanto, el calendario de reducciones arancelarias anuales siguió su curso. El 1º de enero de 1994, la mitad de todas las exportaciones estadounidenses a México se tornaron susceptibles de acogerse a la exención de derechos. La reducción o eliminación de los aranceles y otras barreras mexicanas en 1994 acarreó beneficios importantes para los exportadores estadounidenses, pues los productos que pasaron a estar exentos de derechos crecieron con rapidez, elevándose en 26%.² La segunda y tercera ronda de reducciones arancelarias recíprocas tuvieron lugar el 1º enero de 1995 y 1996, respectivamente. Como resultado de ellas, el arancel mexicano promedio sobre los productos estadounidenses ha disminuido de 10% a 4.9%, en tanto que el arancel promedio estadounidense sobre los productos mexicanos ha disminuido de 4.0% a 2.3%.³

El cuadro siguiente muestra las 25 exportaciones principales estadounidenses destinadas a México exentas de derechos en virtud del TLC. En 1995, éstas representaban 10% de las exportaciones totales estadounidenses a ese país. El dinamismo de muchas exportaciones en los 2 primeros años del TLC ha sido impresionante, sobre todo en materia de semiconductores, computadoras, máquinas herramientas, aparatos médicos y equipo aeroespacial.

² Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, NAFTA: First Year Snapshot, Washington, D.C., 1996, p. 75.

³ Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program, Washington, D.C., 1996, p. 75.

Cuadro 1
25 EXPORTACIONES ESTADOUNIDENSES PRINCIPALES DESTINADAS
A MÉXICO, EXENTAS DE DERECHOS EN VIRTUD DEL TLC
(En miles de dólares)

Categoría de las exportaciones-6 dígitos del SA		1993	1994	1995	1993-1995	1993-1995
					Variación en dólares	Variación porcentual
854280	Circuitos integrados electrónicos	84 002	372 476	506 505	422 503	503
854219	Circuitos integrados monolíticos	16 538	28 947	398 522	381 984	2 310
854030	Tubos de rayos catódicos	6 821	156 442	222 019	215 198	3 155
854011	Tubos de rayos catódicos para televisión	359	472 542	569 749	210 161	58
854211	Circuitos integrados monolíticos digitales	211	492 264	312 458	100 793	48
840734	Máquina de pistón con encendido por chispa	332	409 206	418 363	85 372	26
847330	Partes y accesorios de máquinas y unidades	656	761 612	739 538	83 208	13
854110	Diodos, excluidos los fotosensibles	36 668	62 773	118 006	81 338	222
270730	Xilenos	20 762	41 559	83 944	63 182	304
853290	Partes para capacitores eléctricos	119	189 339	180 927	61 613	52
610910	Camisetas, camisas deportivas, petos, tejidos de punto	66 597	113 112	123 657	57 060	86
854129	Transistores, distintos de los fotosensibles	28 169	48 451	82 760	54 591	194
854290	Circuitos y partes integradas electrónicas	36 288	53 552	89 992	53 704	148
261390	Minerales y concentrados de molibdeno	100	6 297	40 205	40 105	40 105
900912	Imágenes de fotocopiado electrostático	33 430	75 762	73 168	39 738	119
621210	Sostenes, de punto o de ganchillo	39 939	43 559	76 597	36 658	92
540741	Tejidos planos, 85% náilon	13 674	47 970	50 047	36 373	266
854720	Accesorios aislantes para máquinas	56 036	83 389	92 163	36 127	64
852692	Aparatos de telemando por radio	2 310	4 614	32 384	30 074	1 302
851740	Aparatos eléctricos a corriente de alta frecuencia	23 651	67 106	51 698	28 047	119
290122	Propano (propileno)	32 883	40 834	58 888	26 005	79
854121	Transistores, excluidos los fotosensibles	16 100	22 987	41 804	25 704	160
847710	Máquinas para moldeo por inyección para caucho o plástico	22 292	37 253	45 464	23 172	104
950639	Equipos de golf	43 965	52 227	65 456	21 491	49
854121	Tubos de cámaras de televisión; convertidor de imágenes	42 255	24 495	63 008	20 753	49

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Además, los principales estados exportadores a México siguen siendo Texas y California. Sin embargo, en casi todos los estados las exportaciones a ese país crecieron con mayor rapidez que al resto del mundo. Incluso los estados con pocos vínculos tradicionales con México asistieron a un aumento de sus exportaciones durante 1994, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO POR ESTADOS

	1993	1994	1995	1993-1994	1994-1995
	Miles de dólares			Tasas de crecimiento porcentual	
Total	41 635.5	50 840.3	46 311.5	22.1	-8.9
Texas	20 379.6	23 849.5	21 863.5	17.0	-8.3
California	6 521.6	7 657.6	7 362.9	17.4	-3.8
Michigan	1 295.2	1 522.2	3 100.5	17.5	103.7
Arizona	1 927.9	2 428.8	2 147.1	26.0	-11.6
Illinois	1 181.6	1 676.5	1 055.1	41.9	-37.1
Carolina del Norte	506.2	734.2	914.9	45.0	24.6
Nueva York	858.8	1 098.2	767.8	27.9	-30.1
Pennsylvania	653.6	853.8	697.9	30.6	-18.3
Ohio	751.1	982.9	671.7	30.9	-31.7
Louisiana	501.3	753.2	663.8	50.3	-11.9
Florida	755.0	844.1	569.7	11.8	-32.5
Tennessee	467.6	603.0	532.9	29.1	-11.6
Georgia	410.9	565.0	506.5	37.5	-10.4
Nueva Jersey	505.5	613.1	442.7	21.3	-27.8
Missouri	393.9	503.9	426.1	27.9	-15.4
Connecticut	316.8	420.8	331.3	32.8	-21.3
Kansas	283.5	390.9	316.0	37.9	-19.2
Wisconsin	289.3	420.3	314.0	45.3	-25.3
Indiana	374.0	464.5	281.0	24.2	-39.5
Carolina del Sur	145.1	240.1	253.2	65.5	5.4
Massachusetts	294.9	349.5	243.1	18.5	-30.5
Alabama	207.0	267.0	240.0	29.0	-10.1
Puerto Rico	141.8	161.2	217.6	13.7	35.0
Iowa	150.0	226.0	217.2	50.8	-3.9
Virginia	216.3	228.5	202.0	33.4	-30.1
Mississippi	90.4	133.4	190.5	47.5	42.8
Minnesota	242.4	257.2	187.8	6.1	-27.0
Washington	301.3	477.6	176.0	58.5	-63.1
Delaware	133.8	188.5	159.6	40.9	-15.3
Kentucky	197.1	256.8	158.5	30.3	-38.3
Oklahoma	176.5	221.6	146.6	25.6	-33.9
Colorado	154.7	212.4	123.9	37.3	-41.7
Nebraska	108.8	212.3	119.0	94.9	-43.9
Arkansas	104.5	160.7	111.3	53.7	-30.8
Oregon	125.9	135.3	86.6	7.5	-36.0
Utah	51.3	112.4	71.7	119.1	-36.2
Maryland	68.8	91.5	59.6	33.0	-34.9
Nuevo México	76.8	102.0	55.2	32.9	-45.9
New Hampshire	39.7	52.7	51.7	33.0	-2.0
Idaho	40.4	43.8	45.6	8.5	4.0
Vermont	23.5	41.6	41.4	77.2	-0.5
Dakota del Norte	16.3	18.6	41.2	14.6	120.9
Rhode Island	32.0	37.2	33.9	16.0	

Cuadro 2 (concl.)

	1993	1994	1995	1993-1994	1994-1995
	Miles de dólares			Tasas de crecimiento porcentual	
West Virginia	37.4	24.0	27.8	-35.9	16.0
Montana	13.0	16.9	22.8	30.7	35.0
Maine	18.7	27.7	14.3	48.4	-48.5
Nevada	25.4	13.0	13.9	-49.0	7.2
Wyoming	7.7	8.1	8.1	5.4	0.2
Dakota del Sur	4.8	8.1	7.4	69.4	-8.7
Alaska	5.2	27.8	2.9	434.8	-89.7
Hawaii	1.4	15.5	1.1	974.6	-93.1

Fuente: Embajada de México, Oficina del TLC.

II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL TLC

Gran parte del primer bienio de actividades de implementación del TLC estuvo destinada a establecer las instituciones, normas y procedimientos y a ejecutar las decisiones técnicas y administrativas para que el Tratado obrara plenamente como instrumento legal. La implementación de las cláusulas de un tratado tan amplio —el TLC y su nomenclatura arancelaria anexa supera las 2 000 páginas— demostró ser una tarea compleja.⁴

La implementación de los compromisos exigió la adopción de medidas tanto nacionales como conjuntas y la colaboración entre los funcionarios de los diversos comités y grupos de trabajo creados por el Tratado. Durante 1994 y 1995, estos comités y grupos de trabajo se ocuparon de asuntos que quedaron pendientes cuando el Tratado entró en vigor, y también de temas de interés permanente como asuntos administrativos, obstáculos técnicos y diferendos comerciales.

En medio de la intensificación de los flujos comerciales, los socios del TLC han tenido que encarar fricciones antiguas y recientes, normales en toda relación que ha alcanzado niveles de comercio tan significativos. Por ejemplo, las tensiones sobre los tomates, servicios de reparto de encomiendas y camiones, se sumaron a los diferendos comerciales bilaterales que existían antes del TLC, tales como las viejas disputas sobre el acero, el atún, la madera, el trigo y el cemento. Por ende, el TLC no redujo las tensiones comerciales entre los gobiernos miembros, ni tampoco eliminó todas las prácticas comerciales desleales.

Sin embargo, el Tratado propició mayores consultas y colaboración entre los tres gobiernos y mejoró la cooperación. De hecho, el TLC ofreció un nuevo marco para tratar las dificultades antiguas y recientes.

⁴ El TLC consta de 5 volúmenes. El volumen I contiene el texto general, en tanto que el volumen II comprende las reglas de origen específicas y las reservas y excepciones a las disposiciones en materia de inversión, comercio transfronterizo de servicios y servicios financieros. Los volúmenes III, IV y V contienen las nomenclaturas arancelarias para Canadá, México y los Estados Unidos, respectivamente. El texto general comprende 22 capítulos, distribuidos en 8 partes: objetivos y definiciones generales; comercio de bienes (que incluye disposiciones para la eliminación de aranceles, reglas de origen, procedimientos aduaneros, y secciones especiales que rigen la agricultura, los textiles y el vestuario, la energía y el comercio automotriz); barreras técnicas al comercio; compras del sector público; inversión, servicios y asuntos relacionados; propiedad intelectual; disposiciones administrativas e institucionales, incluida la solución de controversias, y "otras disposiciones", incluidas las excepciones al acuerdo.

En las secciones siguientes se reseñan los principales aspectos de la implementación durante el primer bienio de funcionamiento del Tratado. Éstos comprenden compromisos en las siguientes esferas: eliminación arancelaria progresiva, reglas de origen y procedimientos aduaneros, agricultura, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, servicios, inversión, entrada temporal, solución de controversias, adhesión y evolución institucional.⁵

1. Eliminación arancelaria progresiva

Cuando el TLC entró en vigor, alrededor de la mitad de todas las exportaciones estadounidenses a México pasaron a reunir los requisitos para gozar de la exención de derechos. La eliminación progresiva de los aranceles restantes está programada a 5, 10 o 15 años plazo, con reducciones anuales implementadas el 1º de enero de cada año.⁶ Sobre la base de la composición de las importaciones provenientes de México en 1991, se eliminaron en 1994 los aranceles de un 60% de los bienes gravables. Como se ilustra en el calendario *infra*, para 1998 se habrán eliminado los gravámenes de un 70% de los bienes sujetos actualmente al pago de derechos.

Cuadro 3
CALENDARIO DE ELIMINACIÓN ARANCELARIA

Eliminación el 1º de enero	Bienes sujetos al pago de derechos cuyos aranceles se eliminan (en porcentaje)
1994	60
1998	9
1999	11
2002	*
2003	12
2008	8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Oficina Congresual del Presupuesto.

* Menos de 0.5%.

Tal como el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (FTA), el TLC estipula la eliminación más rápida de aranceles para bienes específicos, si las partes así lo acuerdan. Las partes del TLC iniciaron en enero de 1994 una primera ronda de conversaciones sobre la "eliminación acelerada

⁵ Para un excelente análisis de la implementación del TLC en 1994, véase Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, *The Year in Trade, 1994*, publicación N° 2894, Washington, D.C., julio de 1995, pp. 41-61.

⁶ Los aranceles bilaterales entre Canadá y Estados Unidos seguirán eliminándose progresivamente conforme al programa del FTA, es decir, para enero de 1998.

de aranceles". De particular interés para los Estados Unidos fue la eliminación arancelaria progresiva acelerada sobre artículos como vino y brandy, vidrio plano, artículos para el hogar y ropa de cama, frijoles secos, queso crema y papas. Aunque se había fijado el plazo de 120 días después de que el TLC entrara en vigor para concluir las conversaciones, a fines de 1995 éstas todavía continuaban dado los magros resultados alcanzados.

2. Reglas de origen y procedimientos aduaneros

Durante los dos primeros años del Tratado, la implementación de las reglas de origen exigió una estrecha colaboración entre los tres gobiernos, a fin de asegurar la aplicación, observancia y administración consistente de las reglas en toda la zona de libre comercio. Los funcionarios de gobierno trabajaron en conjunto para tratar ciertas dificultades y confusiones relativas a la interpretación de las reglas y procedimientos. Asimismo, las empresas tenían que ponerse al corriente de las numerosas exigencias de las reglas de origen.

Esto no era cosa fácil, porque todavía no hay acuerdo ni siquiera sobre el número de reglas de origen contenidas en el TLC. Se ha sugerido que son más de 11 000.⁷

En todo caso, para portar la etiqueta de origen del TLC y tener derecho a las preferencias del Tratado, los bienes tienen que: a) obtenerse o producirse íntegramente en la región del TLC; por ejemplo, animales, minerales, productos agrícolas; b) incorporar materiales no provenientes de la región del TLC que se han procesado lo suficiente en América del Norte como para modificar su clasificación arancelaria; c) ser producidos íntegramente en América del Norte exclusivamente de materiales originarios; d) satisfacer un valor mínimo de contenido regional (VCR). Los requisitos de valor de contenido regional se aplican a una variedad de bienes.

Asimismo, el TLC contiene reglas de origen especiales para los automóviles, los productos textiles y el vestuario, productos de alta tecnología y agricultura. En el caso de los automóviles, por ejemplo, las reglas de origen son más estrictas que las convenidas para la mayoría de otros productos. El TLC elevó el porcentaje del valor de contenido regional necesario para gozar de exención de derechos de 50%, como en el caso del FTA, a 62.5% e introdujo mecanismos para mejorar el cumplimiento de esta regla.

En el caso de los textiles y el vestuario, el Tratado estipula una regla de origen de hilo en adelante, más estricta que la regla de transformación del FTA e incluso más estricta que otras reglas del TLC.⁸ El Tratado también establece niveles distintos de preferencia arancelaria, que son excepciones a las reglas de origen, y que permiten que cantidades limitadas de un producto reciban preferencias arancelarias sin cumplir las reglas convenidas. Además, hay disposiciones en materia de salvaguardas para los textiles y el vestuario durante un período de transición de 10 años.

⁷ Véase N. David Palmeter, "Normas de origen en una zona de libre comercio del Hemisferio Occidental", *La liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental*, Washington, D.C., BID/CEPAL, 1995, p. 193.

⁸ Para que una prenda de vestir se considere norteamericana, tiene que ser confeccionada en América del Norte de tela fabricada en América del Norte y de hilo producido en América del Norte. Sólo la fibra de que está hecho el hilo puede ser importada. Por ende, la regla para el vestuario es una regla de triple transformación —fibra transformada en hilo transformado en tela transformada en vestuario.

Los dos últimos años exigieron un esfuerzo de parte de los funcionarios de aduana para familiarizarse con los procedimientos del TLC y también para resolver diferencias de interpretación sobre las normas aduaneras y los requisitos reguladores. Por ejemplo, los funcionarios de aduana tenían distintos pareceres respecto a la necesidad de contar con certificados de origen del TLC, y de si estos certificados tenían que ser presentados con cada embarque al pasar la aduana, o sólo se requerían si se solicitaba acogerse al TLC.

Asimismo, surgieron diferencias respecto a la observancia del decreto del gobierno mexicano de 30 de agosto de 1994 sobre los requisitos de certificados de origen impuestos a los embarques destinados a México no provenientes del TLC. En este último caso, se trataba de si la verificación de las declaraciones de país de origen de los exportadores participantes, efectuada por empresas de inspección o firmas contables privadas, tenía que realizarse antes o después de permitir el ingreso de los bienes a México, y el alcance, duración y gastos derivados de tales auditorías.⁹

La labor del Subgrupo de Aduanas demostró ser de suma utilidad para tratar las discrepancias antes de que se transformaran en controversias y colaborar hacia una mayor armonización de las administraciones aduaneras. Asimismo, el Subgrupo de Aduanas del TLC desplegó el esfuerzo necesario para concluir los reglamentos y normas del TLC de los capítulos IV y V, que fueron incorporados en el reglamento final del TLC publicado en el Registro Federal de los Estados Unidos. En particular, estos reglamentos y normas se centraban en la interpretación de las reglas de origen, la administración trilateral del certificado de origen, la mantención de archivos, las verificaciones de origen, los dictámenes anticipados, las revisiones y apelaciones, el trasbordo, y los cuestionarios estandarizados.¹⁰

Además, los tres países estaban próximos a acordar un prototipo de documentación electrónica estandarizada para despachar bienes por la aduana. El grupo de trabajo trilateral sobre intercambio de información y automatización tiene planes más ambiciosos de crear una sintaxis de datos internacional, para la información que se intercambia durante el comercio transfronterizo, en virtud de la cual los tres gobiernos acordarán un solo documento aduanero electrónico y un equipo electrónico común para los organismos gubernamentales y el comercio.

3. Sector agropecuario

El TLC eliminó de inmediato los aranceles y demás restricciones a un gran número de productos agropecuarios. Entre los Estados Unidos y México todos los aranceles, cuotas y licencias, que obran como barreras al comercio agropecuario, se eliminarán dentro del período de implementación de 15 años.¹¹ Las barreras no arancelarias, tales como cuotas y licencias se convierten generalmente en "aranceles-cuota" que permiten que una cantidad específica ingrese a aranceles reducidos, habitualmente cero, y que las importaciones que sobrepasen la cuota tengan aranceles más elevados. Los aranceles que se aplican a los productos que sobrepasen la cuota se reducirán a cero durante el período de implementación. El Tratado incluye salvaguardas especiales para un número limitado de productos sensibles a las importaciones en cada país y reglas de origen especiales para el comercio de algunos

⁹ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

¹⁰ *Federal Register*, vol. 60, N° 192, 6 de septiembre de 1995, pp. 46334-46481.

¹¹ Las disposiciones del TLC para el acceso al mercado en el ámbito agropecuario figuran en dos acuerdos bilaterales separados, entre los Estados Unidos y México y entre Canadá y México.

productos hortícolas. También hay disposiciones trilaterales que se ocupan de las medidas de apoyo interno, los subsidios a la exportación, y requisitos sanitarios y fitosanitarios para el comercio.

Cuadro 4
**IMPORTACIONES AGROPECUARIAS ESTADOUNIDENSES DESDE MÉXICO:
CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA CONFORME AL TLC**

Método de desgravación arancelaria	Período de comienzo	Productos agrícolas
Eliminación inmediata		Maíz, sorgo para grano, cebada, malta, harina de soya, frijoles secos, frutas secas, papas, ganado vacuno/carne de res, ganado porcino/carne de puerco, huevos, grasas animales, otro ganado, la mayoría de los productos de madera, aceites vegetales (pt)*, nueces frescas, nueces secas, uvas frescas, frutas frescas, con y sin carozo, bebidas alcohólicas (pt), melones (pt), cítricos (pt), coliflores (pt), pepinos (pt), espárragos (pt), otra horticultura fresca (pt)
Sólo desgravación arancelaria escalonada	5 años	Trigo (pt), aceite de soya, aceite vegetal (pt), pepinos (pt), espárragos (pt), brócoli (pt), coliflores (pt), melones (pt), cítricos (pt), otra horticultura fresca (pt), papas procesadas (pt), jugos de fruta procesados (pt)
	8 años	Cerveza
	10 años	Trigo, arroz, pepinos (pt), espárragos (pt), brócoli (pt), coliflores (pt), melones (pt), cítricos (pt), otra horticultura fresca (pt), verduras procesadas (pt), jugos de fruta procesados (pt), tabaco, bebidas alcohólicas (pt)
	15 años	Pepinos (pt), espárragos (pt), brócoli (pt), melones (pt), melones (pt), verduras procesadas (pt)
Salvaguardas más aranceles	10 años	Tomates (pt), cebollas, berenjenas (pt), calabazas (pt), pimientos (pt), sandías (pt), papas (pt)
Aranceles-cuota	10 años	Leche en polvo, queso, algodón, productos que contienen azúcar
	15 años	Jugo de naranjas concentrado congelado, maní, azúcar

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

* El término "pt" indica que diferentes tipos del producto especificado o las importaciones durante diferentes estaciones del año estarán sujetos a diferentes calendarios de desgravación escalonada según el TLC.

Además del cronograma de liberalización señalado en el cuadro precedente, los tres gobiernos trataron varios asuntos, incluida la recopilación de información sobre los requisitos de clasificación y comercialización para facilitar el comercio y ayudar al sector privado, los requisitos mínimos de calidad exigidos por los Estados Unidos para importar uvas, los aranceles del arroz en México, los requisitos de clasificación para la carne de vacuno en ciertos estados mexicanos, sólo por nombrar unos pocos. Además, analizaron también la posibilidad de incrementar la cooperación trilateral en promover los objetivos de una política comercial agropecuaria de interés común en otros foros, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Área de Libre Comercio de las Américas.

Un hecho que atrajo la atención durante el segundo año del TLC, fue el aumento explosivo de las exportaciones de frutas y verduras mexicanas a los Estados Unidos, consecutivo a la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994. En particular, el aumento considerable de las importaciones de tomates dominaron las discusiones entre los funcionarios estadounidenses y mexicanos durante casi todo 1995, pues los agricultores de Florida se quejaban de que éstas les causaban graves daños.¹² Los cultivadores de tomates pidieron también al Representante de comercio de los Estados Unidos (RCEU) que revisara el proceso de asignación de aranceles-cuota a los tomates mexicanos sobre una base semanal, y no trimestral como estaba acordado en el TLC.¹³ Los productores estadounidenses sostienen que la asignación actual de aranceles-cuota, sobre una base trimestral, no toma en cuenta con exactitud los enormes volúmenes de tomates mexicanos que se despachan al norte.

En respuesta a estos cargos, el 14 de diciembre de 1995, la Oficina del RCEU emitió una notificación pública en que se consideraba una propuesta para recalcular la forma en que se evaluaba el arancel-cuota para las importaciones de tomates. Hasta ahora, esta propuesta de modificar normativas ha sido criticada en México y también por varias agrupaciones agrícolas estadounidenses. Por ejemplo, las industrias avícola y ovícola estadounidenses consideran que un cambio del cálculo del arancel-cuota estadounidense para los tomates mexicanos violaría las normas del TLC y establecería un precedente peligroso.

En cuanto a Canadá y los Estados Unidos, ambos países trataron de resolver sus diferencias sobre la interpretación que daban al orden de precedencia de los compromisos de liberalización del TLC y de la Ronda Uruguay. El 14 de julio de 1995, los Estados Unidos solicitaron formalmente el establecimiento de un panel arbitral del TLC para solucionar su controversia con Canadá respecto a los elevados aranceles canadienses a las importaciones de productos lácteos, avícolas y ovícolas, el primer caso planteado

¹² Los agricultores de Florida estimaron que durante los cinco primeros meses de 1995, las importaciones estadounidenses de tomates —que fueron un 36% más que en 1994— habían significado el término de 10 000 empleos y pérdidas para los cultivadores que oscilaban entre 50 y 100 millones de dólares. A principios de 1995, trataron de obtener rápidamente una protección transitoria frente a la avalancha de tomates mexicanos habida entre enero y abril —solicitando la aplicación de aranceles de 50% *ad valorem* a los tomates mexicanos hasta abril, pero la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos fue contraria a otorgarles este beneficio por cinco votos a cero, según lo solicitado conforme a la sección 202(d) de la Ley de Comercio de 1974 en su forma enmendada.

¹³ Conforme al TLC, los tomates mexicanos que ingresan al mercado estadounidense están sujetos a dos aranceles-cuota trimestrales. En virtud de dichos aranceles-cuota, aproximadamente 170 000 toneladas métricas de tomates mexicanos ingresan al mercado estadounidense acogidos a la tasa arancelaria del TLC (actualmente 3.7 centavos por kilo). Toda cantidad que sobrepase este arancel-cuota ingresa a los Estados Unidos a la tasa NMF (4.5 centavos por kilo). La asignación de cuotas se hace sobre una base trimestral, es decir, México puede utilizar toda su cuota trimestral en cualquier momento durante el trimestre.

conforme al capítulo 20 del TLC sobre solución de controversias. Los Estados Unidos sostienen que los aranceles de hasta 350% a las importaciones de dichos productos impuestos por Canadá el 1° de enero de 1995 como parte de sus compromisos de la Ronda Uruguay —para convertir sus cuotas y requisitos de concesión de licencias de importación en aranceles-cuota que ofrezcan niveles de protección equivalentes— violan las disposiciones del TLC que proscriben la imposición de nuevos aranceles al comercio transfronterizo. Por su parte, Canadá sostiene que en los compromisos de tarificación que contrajo en la Ronda Uruguay no rige el TLC. No se prevé que el panel evacue su decisión final hasta mediados de 1996.

4. Barreras técnicas al comercio

La observancia de normas, etiquetado y reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias con respecto a los productos también fueron tratadas durante los dos primeros años del TLC. Los funcionarios de gobierno se aseguraron de que las normas técnicas se aplicaran sobre una base no discriminatoria. Las reglas del TLC persiguen neutralizar el impacto de las diferencias entre las normas nacionales de comercio promoviendo la compatibilidad, equivalencia, notificación e intercambio de información, y no la armonización entre diferentes normas nacionales. El TLC establece un nuevo tipo de test de equivalencia, de manera que los tres países puedan mantener reglamentaciones diferentes, que permitan sin embargo el comercio de productos regulados.

Durante el primer bienio del TLC, los tres gobiernos se esforzaron por compatibilizar sus normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad a fin de facilitar el comercio. Entre los aspectos que exigieron especial atención figuran los nuevos requisitos reglamentarios emitidos por México, tales como las normas de certificación de productos, el etiquetado en español y los requisitos de embalaje, que generaron cierta confusión y perturbaciones comerciales. La puesta en vigor de normas sanitarias y fitosanitarias dio origen a varias escaramuzas entre México y los Estados Unidos, sobre los requisitos impuestos a ciertos productos como cerezas, cereales, carne, patatas y melocotones. Por ejemplo, a fines de 1995, México impugnó la condición jurídica de un informe preparado por un grupo de trabajo trilateral de expertos que cuestionaba la exigencia mexicana de que las cerezas dulces provenientes de los Estados Unidos debían fumigarse con bromuro de metilo, a fin de eliminar tres clases de plagas antes de venderlas en México.

Asimismo, los funcionarios fitosanitarios perfeccionaron notoriamente los arreglos técnicos para posibilitar que México exportara aguacates, manzanas y melocotones al mercado estadounidense. En el caso de los aguacates, a fines de 1995, se advertía la posibilidad de que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) acogiera una propuesta de levantar la prohibición de importar aguacates mexicanos, que ya duraba 81 años, fundado en conclusiones científicas de que las importaciones plantean un riesgo escaso o nulo de introducir plagas peligrosas a California, donde se cultiva 90% de los aguacates estadounidenses. Aunque a comienzos de 1995 el alza de la prohibición de importar aguacates se consideraba un hecho consumado en el seno del USDA, las protestas de los productores indujeron al organismo a postergar los planes iniciales de alzarla formalmente en noviembre. Entre tanto, los Estados Unidos han pedido información adicional para actualizar su evaluación antes de tomar una decisión definitiva que debería favorecer a los aguacates mexicanos.

5. Compras del sector público

El TLC estipula procedimientos transparentes de licitación y protesto de licitaciones, establece un mecanismo de impugnación de las licitaciones y prohíbe las prácticas compensatorias. El Tratado se aplica a los contratos de determinados departamentos y organismos del gobierno federal de más de 50 000 dólares en bienes y servicios y más de 6.5 millones de dólares para servicios de construcción. Para las empresas gubernamentales, las normas del TLC se aplican a la adquisición de más de 250 mil dólares en bienes y servicios y más de 8 millones de dólares en servicios de construcción. México está autorizado para implementar la expansión gradual de este nuevo régimen de adquisiciones en el plazo de 10 años.

Para facilitar la aplicación de las disposiciones del TLC sobre las compras del sector público, los tres países están ideando la creación de una cartelera electrónica que permita un acceso más fácil a la información sobre compras del sector público. Además de esforzarse por mejorar la coordinación y el conocimiento de las relaciones de negocios entre el sector público y el sector privado, los tres países procuran ayudar a la pequeña empresa para que obtenga oportunidades de contratos. Para tal fin, están elaborando un manual o guía trilateral sobre "cómo vender" a los gobiernos federales de América del Norte y proyectan realizar una serie de seminarios destinados a enseñar a la pequeña empresa a cómo pujar por contratos en los tres países del TLC. Asimismo, examinan la forma de facilitar el comercio general y la inversión en la pequeña empresa de América del Norte, en particular, la promoción transfronteriza.

6. Servicios

El TLC liberalizó el comercio transfronterizo de servicios, fundamentalmente mediante la adopción de los principios del trato nacional y la no discriminación. Así, los proveedores no necesitan establecer una presencia local como prerequisite para prestar un servicio transfronterizo, salvo por razones reglamentarias legítimas.

Las medidas federales existentes, que no son compatibles con el TLC, pueden mantenerse si se enumeran en el Tratado. Cada parte tiene dos años plazo para excluir medidas federales, estatales y provinciales específicas. Después de dos años todos los servicios no enumerados estarán sujetos a las normas del TLC. Estas excepciones abarcan disciplinas concretas del TLC, tales como el principio de trato nacional y de nación más favorecida, el uso de requisitos de desempeño para condicionar las inversiones, y la no discriminación en la selección del personal directivo superior y de las juntas de directores. Asimismo, también cabe eximirse del requisito del TLC de que no puede pedirse a una empresa extranjera que establezca una presencia local para prestar un servicio.

Al respecto, la cooperación progresó sin contratiempos, pero a un ritmo menor que el previsto. El 27 de diciembre de 1995, en un intercambio de cartas, los gobiernos de Canadá, México y los Estados Unidos acordaron ampliar el plazo del TLC para formular reservas en materia de servicios —el plazo para la presentación de reservas estatales y provinciales frente a ciertas inversiones y provisiones de servicios— del 1º de enero de 1996 al 31 de marzo de 1996.

En cambio, la tarea sobre las reservas de los estados estadounidenses frente a los compromisos contenidos en el Capítulo XIV del TLC sobre servicios financieros se completó según lo programado el 1º de enero de 1995. También culminó un esfuerzo similar para especificar las restricciones cuantitativas estatales exentas del TLC, las que formaran parte del capítulo 12 del Anexo V del TLC.

En el ámbito de las telecomunicaciones, los tres gobiernos trabajaron conjuntamente en el seguimiento y facilitación de la implementación de las disposiciones del TLC. Los servicios de telecomunicaciones esenciales están excluidos del Tratado. Sin embargo, el TLC abre el acceso a servicios mejorados y de valor agregado, tales como los servicios de procesamiento de datos computarizado y bases de datos electrónicas, fomentando tanto la inversión transfronteriza en instalaciones de telecomunicación como mejores servicios de telecomunicación.

El 1º de enero de 1995 los tres socios habían elaborado procedimientos para aceptar datos de centros y laboratorios de pruebas situados en el territorio de las otras partes a fin de demostrar que se cumplían las exigencias para autorizar la operación de equipos de telecomunicaciones. A fines de 1995, la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes de México decidió revisar sus normas existentes sobre conexiones a terminales para armonizarlas con las normas estadounidenses y canadienses.

En los servicios de transporte, el TLC dispone un reglamento nuevo para los servicios de camiones, buses y ferrocarriles, aunque contiene reservas que excluyen del tratado los servicios marítimos y aéreos. El TLC permite que a fines de 1995, las empresas de camiones estadounidenses, mexicanas y canadienses lleven carga internacional hacia y desde los estados estadounidenses y mexicanos contiguos, y que a fines de 1999 tengan acceso transfronterizo a la totalidad de Estados Unidos y México.

El segundo año del TLC terminó con un retardo en la implementación de una disposición en materia de servicios que permite que los camiones provenientes de México transiten libremente por los estados fronterizos estadounidenses. El 18 de diciembre de 1995, los Estados Unidos anunciaron que aplazarían la tramitación de las solicitudes mexicanas para transportar carga transfronteriza a los estados fronterizos estadounidenses, hasta que completara consultas con México sobre asuntos de seguridad en materia de camiones y conductores. Conforme al TLC, se había previsto que a contar del 18 de diciembre de 1995 los camioneros mexicanos podían solicitar a la Comisión de Comercio Interestados de los Estados Unidos autorización para viajar a California, Texas, Nuevo México y Arizona. Actualmente, los camiones estadounidenses y mexicanos sólo pueden internarse 20 millas pasada la frontera. Todas estas restricciones al camionaje transfronterizo de bienes entre ambos países deberán expirar el año 2000. México ha denunciado que de persistir esta demora ésta constituiría una violación de las obligaciones estadounidenses conforme al TLC, lo que exigiría la celebración de consultas conforme al Capítulo 20 sobre procedimientos para la solución de controversias.

Además, los Estados Unidos y México no han logrado resolver una controversia sobre el acceso de los servicios de entrega de encomiendas al mercado mexicano a la par con los nacionales mexicanos. Ambos países discrepan sobre las restricciones mexicanas al tamaño de los vehículos que las empresas estadounidenses de encomiendas (UPS y otros servicios) pueden utilizar para el transporte transfronterizo de paquetes. En esta disputa, los Estados Unidos sostienen que México viola el TLC porque limita el tamaño de los vehículos. México sostiene que hay que distinguir entre la entrega de paquetes y el envío de carga, y desea restringir el tamaño de los vehículos para los embarques que, a juicio de México, corresponden a embarques de carga y no a entrega de paquetes.

7. Inversión

Durante los dos primeros años del TLC, los inversionistas estadounidenses y canadienses respondieron a la liberalización del régimen de inversiones mexicano. Más de la mitad —es decir, 1 607.7 millones de dólares— de la inversión extranjera directa en los sectores mexicanos con regímenes de inversión liberalizados provino de los Estados Unidos y Canadá.

Además, 86% del total de la inversión estadounidense y canadiense en el sector financiero mexicano, que ascendió a 1 229 millones de dólares en los dos primeros años del TLC, se canalizó a las actividades recién liberalizadas. Asimismo, más de 55% —o sea, 188 millones de dólares— de la inversión total de los países del TLC en el sector industrial mexicano se destinó a actividades liberalizadas, en tanto que 31% (348 millones de dólares) de la inversión en comunicaciones y transporte se destinó a las actividades liberalizadas cuando el TLC entró en vigor.¹⁴

El TLC garantiza que los inversionistas y las inversiones de los países miembros reciban trato nacional y trato de nación más favorecida en muchos sectores. Estipula que no se podrán imponer requisitos de desempeño en cuanto a alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, transferir tecnología a los competidores, actuar como proveedor exclusivo de un producto determinado para una región o mercado específico. Además, el TLC brinda a los inversionistas la oportunidad de hacer valer directamente sus derechos y perseguir indemnizaciones monetarias mediante el arbitraje internacional obligatorio, o solicitar las compensaciones existentes por intermedio de los tribunales nacionales del país huésped.

8. Entrada temporal

Los funcionarios de inmigración trabajaron en conjunto para facilitar la entrada temporal de personas de negocios, comerciantes e inversionistas, personal trasladado dentro de una empresa y profesionales, las cuatro categorías de viajeros que tienen entrada temporal autorizada. En el cuadro siguiente se ilustra el número de visitantes a los Estados Unidos provenientes de México y Canadá conforme a las disposiciones del TLC sobre entrada temporal en los años fiscales 1994 y 1995. Cabe señalar que los canadienses están exentos del requisito de la visa no inmigrante en la mayoría de las categorías, lo que hace que el número de canadienses admitidos sea mucho mayor que la cifra indicada en el cuadro 5.

El Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal del TLC también logró establecer criterios comunes para simplificar y facilitar más la entrada de personas de negocios, y para actualizar la lista de profesionales que solicitan entrada temporal a otro país del TLC, para prestar sus servicios. En cambio, las consultas sobre otros aspectos, como la eliminación de los tests de certificación laboral para los cónyuges de las personas de negocios, han seguido estancadas.

¹⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México. Las cifras corresponden a las inversiones en bienes y servicios.

Cuadro 5
VISAS PARA ENTRADA TEMPORAL A LOS ESTADOS UNIDOS

	1994		1995	
	México	Canadá	México	Canadá
Visitantes de negocios	42 468	135	43 046	144
Comerciantes	38	72	96	62
Inversionistas	54	939	31	93
Personal trasladado dentro de una empresa	898	64	65	65

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

9. Solución de controversias

En varios diferendos comerciales entre los tres socios del TLC, se recurrió a los procedimientos para la solución de controversias que —como se indica en el gráfico 3— están disponibles para tal efecto. Éstos comprenden: a) procedimientos globales para la solución de controversias entre gobiernos, que incluyen tres etapas: consultas, remisión a la Comisión de Libre Comercio (FTC) y procedimientos con intervención de paneles; y b) revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias por paneles bilaterales. Asimismo, si un país está en desacuerdo con cualquiera decisión obligatoria del panel, puede solicitar el establecimiento de un comité de impugnación extraordinaria para revisar la decisión.

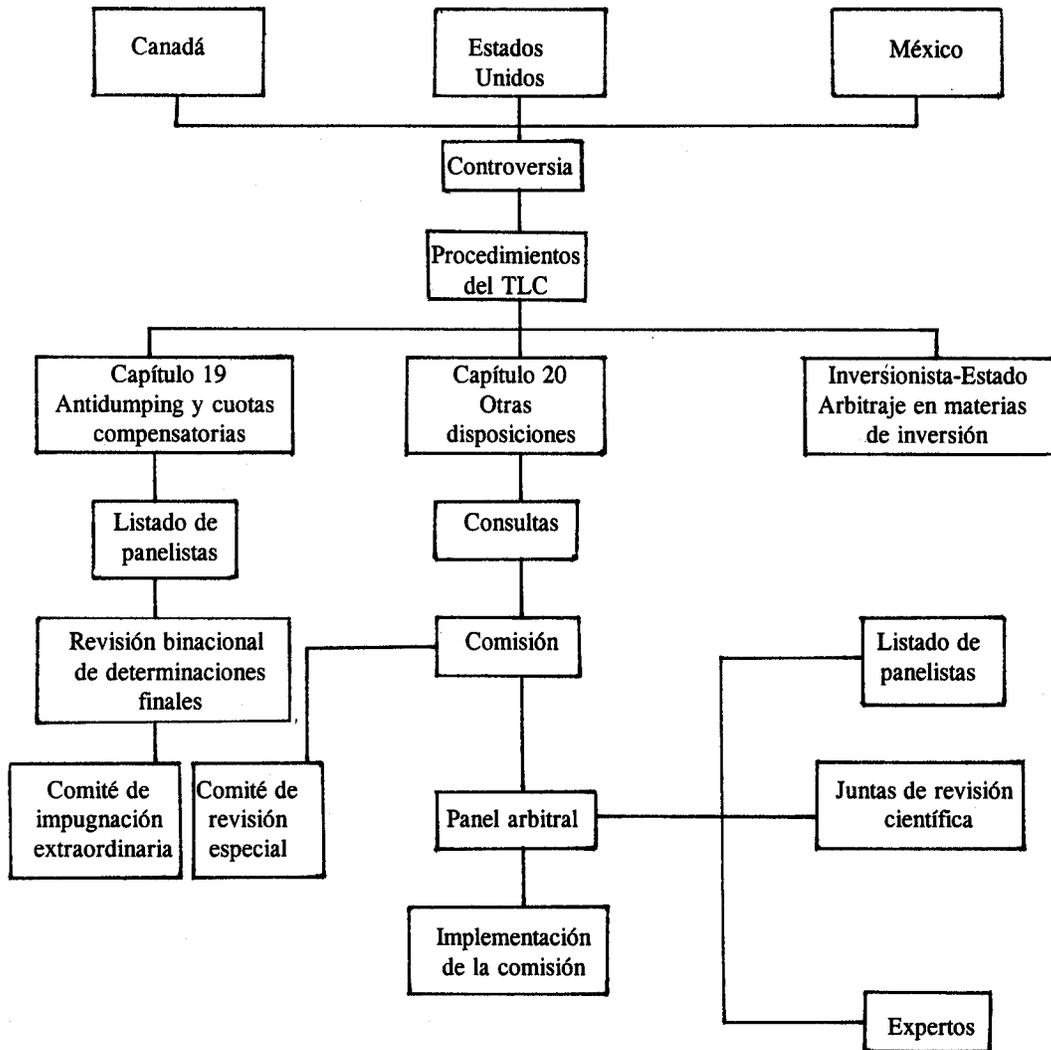
Al 7 de diciembre de 1995, se habían entablado 19 procedimientos para la solución de controversias en virtud del Capítulo 19 del TLC, lo que permite que las partes privadas apelen a los paneles binacionales de las decisiones en materia de antidumping y cuotas compensatorias. Estos paneles integrados por expertos de listas mantenidas por cada país están facultados para exigir a las autoridades administrativas nacionales que reconsideren sus decisiones a la luz de sus conclusiones.

Un caso se entabló conforme al Capítulo 20, que faculta a los gobiernos para solicitar consultas respecto a los asuntos surgidos de la implementación del TLC. Si las consultas y reuniones de la Comisión de Libre Comercio no logran resolver las cuestiones pendientes, un país puede solicitar que un panel para la solución de controversias formule sus juicios y recomendaciones al respecto.

De los 19 procedimientos para la solución de controversias entablados conforme al Capítulo 19, siete lo fueron para revisar decisiones de organismos estadounidenses, ocho para revisar decisiones canadienses, y cuatro para revisar decisiones mexicanas. En el cuadro 6 se reseña la lista de casos revisados. Un caso sobre accesorios de cuero fue el primer dictamen favorable a México emitido conforme al Capítulo 19 del TLC. Luego de las recomendaciones finales formuladas por un panel de solución de controversias del TLC, los exportadores mexicanos de accesorios de cuero pueden reingresar al mercado estadounidense sin tener que asumir sanciones por comercio desleal impuestas el 25 de agosto de 1994 por hechos ocurridos en 1992. Dos empresas mexicanas, Pieles Pitic y Finapiel de México,

Gráfico 3

PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONFORME AL TLC



Fuente: Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.

argumentaron con éxito ante el panel del TLC que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos no los notificó adecuadamente durante la investigación inicial. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos reembolsó a los exportadores mexicanos la suma correspondiente a los derechos de 13.35% que les había impuesto por comercio desleal.

Cuadro 6
CASOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONFORME AL CAPÍTULO 19

	Revisión de decisiones estadounidenses	Revisión de decisiones mexicanas	Revisión de decisiones canadienses
En curso	<ul style="list-style-type: none"> - accesorios cerámicos para cocina de México - cemento de México - productos tubulares de México - flores de México - partes para televisión de Canadá 	<ul style="list-style-type: none"> - acero cortado a medida de los Estados Unidos - vidrios de poliestireno de los Estados Unidos - chapas de acero planas de los Estados Unidos - tubos de acero de los Estados Unidos 	<ul style="list-style-type: none"> - acero de los Estados Unidos - cerveza de los Estados Unidos - azúcar de los Estados Unidos
Finiquitados	<ul style="list-style-type: none"> - carne de cerdo de Canadá - cuero de México 		<ul style="list-style-type: none"> - productos de chapas de acero de los Estados Unidos - cordel de empacar sintético de los Estados Unidos
Terminados a petición de los participantes			<ul style="list-style-type: none"> - manzanas para procesamiento de los Estados Unidos - manzanas de los Estados Unidos - alfombras almohadilladas a máquina de los Estados Unidos

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

En cambio, la primera decisión emitida por un panel de solución de controversias conforme al TLC favorable a los Estados Unidos fue sobre el acero. El 30 de agosto de 1995, el panel aceptó el argumento del U.S. Group y la Bethlehem Steel de que el organismo de comercio mexicano carecía de jurisdicción para tratar un caso de comercio desleal. El panel sostuvo que la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales no existía legalmente cuando se realizó la investigación sobre comercio desleal, del 4 de diciembre de 1992 al 1º de abril de 1993. Por ende, las sanciones decretadas contra las chapas de acero estadounidenses fueron declaradas nulas. En consecuencia, se autorizó a ambas empresas estadounidenses a exportarlas a México sin tener que pagar los derechos de 38.21% impuestos por el organismo comercial mexicano.

Por último, el grupo de trabajo sobre derecho comercial, establecido conforme al TLC para regular la aplicación de las leyes de dumping y antidumping entre los tres países culminó su labor el 31 de diciembre de 1995. Elaboró recomendaciones para introducir cambios en las prácticas y reglamentos administrativos que rigen los casos de antidumping, pero no recomendó cambios legislativos.

10. Adhesión

El TLC estipula que otros países pueden solicitar su ingreso al Área de Libre Comercio si reúnen las condiciones determinadas por los miembros. Por ende, la adhesión está abierta a cualquier país. Apenas finalizada la cumbre de Miami, el 11 de diciembre de 1994, el Primer Ministro Chrétien de Canadá y los Presidentes Frei de Chile, Zedillo de México y Clinton de los Estados Unidos emitieron una declaración conjunta en que anunciaban su decisión de iniciar el proceso mediante el cual Chile adheriría al TLC. Encomendaron a sus funcionarios del ramo que realizaran las preparaciones necesarias para iniciar negociaciones formales, incluidos los procedimientos técnicos y los aspectos institucionales.

El 7 de junio de 1995, los socios del TLC y Chile comenzaron oficialmente las negociaciones para la adhesión de este último. El 20 de junio de 1995, los funcionarios participantes con facultades negociadoras organizaron cuatro grupos de negociación.¹⁵ La primera ronda de negociaciones a nivel técnico se realizó en Ciudad de México del 25 de julio al 2 de agosto de 1995. Las reuniones fueron de carácter general, en que los delegados intercambiaron preguntas y destacaron los asuntos para discusión futura. En la segunda reunión de negociaciones, realizada entre el 26 y el 28 de septiembre de 1995, en México, Chile fue más allá del mero proceso de intercambio de información y formuló su primera oferta formal en materia de compras del sector público.

Sin embargo, estas conversaciones para la adhesión de Chile se interrumpieron en el otoño boreal de 1995, a petición de este último, que optó por efectuar negociaciones comerciales por la vía rápida, que es la que permite al Presidente de los Estados Unidos negociar acuerdos comerciales que el Congreso sólo aprueba o rechaza, pero no puede modificar. Aunque técnicamente la vía rápida no es necesaria para completar las negociaciones, permite que los negociadores elaboren los pormenores de un acuerdo comercial con la confianza de que el acuerdo permanecerá inalterado durante el proceso de aprobación congresual.

Entretanto, el 29 de diciembre de 1995, los gobiernos de Canadá y Chile anunciaron que iniciarían negociaciones para suscribir un pacto comercial bilateral. Se prevé que las conversaciones bilaterales preliminares conducirán a un acuerdo separado, que se sumará a las conversaciones sobre la adhesión plena al TLC, las que se iniciarían una vez que el poder ejecutivo estadounidense obtenga la facultad de negociar por la vía rápida.

¹⁵ La primera ronda de negociaciones de los capítulos individuales del TLC y los acuerdos conexos se organizó como sigue: Grupo uno: Capítulos 3, 4, 5, 7, 10; Grupo dos: Capítulos 11, 12, 13, 14, 16, 17; Grupo tres: Capítulos 1, 2, 15, 18, 20, 21, 22; Grupo cuatro: Capítulos 6, 8, 9, 19, acuerdos complementarios. Se acordó que esta estructura se revisaría al final del primer período de sesiones.

11. Aspectos institucionales

El órgano supremo del TLC es la Comisión de Libre Comercio, presidida conjuntamente por el Representante Comercial de los Estados Unidos, el Ministro de Comercio Internacional de Canadá, y el Secretario de Comercio y Desarrollo Industrial de México. La Comisión está encargada de supervisar la implementación y ulterior elaboración del TLC, y la solución de controversias. La labor cotidiana de la Comisión la efectúan varios comités y grupos de trabajo. El TLC establece asimismo un Secretariado que sirve a la Comisión y sus paneles para la solución de controversias, comités y grupos de trabajo, y tiene oficinas nacionales en Washington, Ottawa y Ciudad de México.

Casi todos los comités y grupos de trabajo creados conforme al TLC, para desempeñar las tareas cotidianas o implementar el acuerdo, comenzaron a funcionar en 1994, y algunos en 1995. Asimismo, la Comisión de Libre Comercio acordó en su primera reunión, de 14 de enero de 1994, crear dos nuevos comités, uno sobre compras del sector público y otro sobre inversiones y servicios.

En el diagrama siguiente figuran las instituciones, comités y grupos de trabajo establecidos por el TLC.

Además del funcionamiento de todos los comités y grupos de trabajo, un hecho institucional muy destacado fue la creación de una secretaría de coordinación trilateral, conocida como la Secretaría Coordinadora del TLC, para complementar las secretarías nacionales. La comisión del TLC estableció, en su primera reunión de 14 de enero de 1994, una secretaría coordinadora con sede en México y destinada a servir como contraparte de la secretaría de los acuerdos complementarios sobre cooperación laboral y ambiental. Sin embargo, a fines de 1995 los Estados Unidos aún no habían destinado fondos para esta nueva secretaría.

III. ACUERDOS COMPLEMENTARIOS

La legislación que implementó el TLC aprobó acuerdos complementarios sobre cooperación ambiental y laboral. Entre los objetivos claves del acuerdo ambiental figuran proteger y mejorar el medio ambiente, fomentar la conservación, promover el desarrollo sustentable y fortalecer la cooperación para mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales. El acuerdo laboral persigue mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, y promover la observancia y la aplicación de la legislación laboral. Ambos acuerdos complementarios establecieron comisiones integradas por un consejo ministerial, un secretariado coordinador, órganos asesores para fomentar la cooperación entre las partes respecto a una amplia gama de asuntos, y seguir de cerca las leyes pertinentes y su observancia.

1. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

El ACAAN fue aprobado como un acuerdo complementario del TLC, a fin de garantizar que todas las partes observen las leyes ambientales nacionales y el derecho ambiental internacional y se ocupen de los asuntos ambientales que surjan como resultado de la implementación del TLC. Para cumplir estos objetivos el acuerdo creó tres órganos distintos: la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK). La CCA sirve a las tres partes del TLC, en tanto que la COCEF y el NADBANK operan conforme a un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental fue creada para supervisar la implementación del ACAAN, y sus funciones son promover el intercambio de información sobre normas ambientales nacionales y colaborar en la prevención y solución de controversias comerciales ambientales. Estas tareas las desempeña el consejo ministerial en su calidad de órgano rector de la CCA, el secretariado y un comité consultivo público conjunto (CCPC) integrado por 15 miembros. El secretariado brinda apoyo administrativo al consejo, en tanto que el CCPC representa los intereses públicos de cada país y asesora al consejo y al secretariado. El secretariado de la CCA tiene su sede en Montreal y su Director Ejecutivo es el mexicano Víctor Lichtinger nombrado el 6 de julio de 1994.

Para 1995, se aprobó un presupuesto de 10 615 000.00 dólares para la CCA. Asigna fondos para educar al público sobre aspectos ambientales, construir mapas de ecosistemas, proteger a las poblaciones indígenas y celebrar diversas reuniones intergubernamentales sobre temas de importancia para la implementación del acuerdo ambiental.¹⁶ Para 1996 se asignó un presupuesto de 9 millones de dólares a los mismos objetivos.

¹⁶ Comisión para la Cooperación Ambiental, 1995 Program and Budget, Montreal, 19 de enero de 1995.

En 1995, el secretariado efectuó la primera investigación de un incidente ambiental en América del Norte con implicaciones transfronterizas. El 6 de junio de 1995, tres grupos ambientales —la National Audubon Society con sede en los Estados Unidos, el Grupo de los Cien con sede en México y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental— elevaron una petición conforme al artículo 13 del ACAAN en la que solicitaron un informe sobre la mortalidad masiva, ocurrida en el invierno de 1994-1995, de entre 20 000 y 40 000 aves acuáticas migratorias en la Presa de Silva, situada en la ciudad de León, en el estado mexicano de Guanajuato.¹⁷ Los peticionarios solicitaron que el informe incluyera una relación de las acciones tomadas por el Gobierno de México en relación con la muerte de las aves acuáticas, y propuestas para controlar y reducir la contaminación en la cuenca del Río Turbio, donde está situada la Presa de Silva. El Director Ejecutivo decidió investigar el asunto, dado que se trataba de la destrucción de un recurso compartido, y el 13 de octubre de 1995,¹⁸ el secretariado de la CCA presentó su informe a los tres ministros encargados del medio ambiente.

Para preparar el informe, el secretariado de la CCA estableció el panel científico internacional de la Presa de Silva, compuesto de expertos en hidrobiología, enfermedades de la fauna y flora silvestre, toxicología, ecología, hidrología e ingeniería química. Se encomendó al panel, entre otras cosas, informar al secretariado sobre las causas de mortalidad de las aves acuáticas, prestar asesoría sobre qué podía hacerse y determinar las oportunidades de cooperación internacional.

El panel determinó que las muertes obedecían a múltiples causas. Todas tenían que ver con la eliminación inadecuada de productos químicos y aguas servidas no tratadas, lo que provocó el botulismo en las aves. A su juicio, la causa fundamental de la mortalidad de las aves acuáticas en la Presa de Silva era el botulismo, sin embargo, un pequeño porcentaje de ellas podría haber muerto de otras causas.¹⁹ Asimismo, señaló que el incidente debía considerarse en un contexto más amplio. El secretariado apoyó las recomendaciones del panel y sugirió al consejo de la CCA varias soluciones para impedir o al menos minimizar la probabilidad de una mortalidad masiva similar de aves acuáticas en la Presa de Silva.

Frontera entre Estados Unidos y México

A fin de mejorar las condiciones ambientales en la frontera entre Estados Unidos y México, se establecieron dos instituciones: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK). Su función primordial es conformar paquetes de financiamiento para proyectos de infraestructura ambiental y brindar apoyo al ajuste e inversión comunitaria. Hasta 10% del capital del NADBANK puede destinarse a prestar servicios en ambos países en zonas no fronterizas.

Las sedes de la COCEF y el NADBANK —Ciudad Juárez, México y San Antonio, Texas, respectivamente—, se anunciaron en marzo de 1994. En su primera reunión del 12 de octubre de 1994, la junta de directores de la COCEF, integrada por 10 miembros, aprobó un presupuesto de 5 millones

¹⁷ El artículo 13 del ACAAN estipula que el secretariado podrá preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual.

¹⁸ Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Report on the Death of Migratory Birds at the Silva Reservoir 1994-1995 (presentado al Consejo conforme al artículo 13 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte), Oaxaca, México, octubre de 1995.

¹⁹ Ibid., p. 4.

de dólares para 1994-1995, financiado con aportes gubernamentales y la recaudación de multas impuestas a las industrias fronterizas que transgreden las normas ambientales de la COCEF.

El NADBANK entró en pleno funcionamiento el 15 de febrero de 1995, cuando Alfredo Phillips Olmedo, un mexicano, fue nombrado director. Los Estados Unidos y México aportarán cada uno la suma de 225 millones de dólares, pagadera en cuatro cuotas anuales iguales entre 1995 y 1998. De parte de los Estados Unidos, ha sido difícil obtener la aprobación congresual para financiar el banco, pero hasta ahora se ha aprobado el aporte. De parte de México, la crisis económica ha planteado interrogantes acerca del futuro del banco.

La práctica de dedicarse a operaciones de préstamos sustanciales a corto plazo ha demostrado ser un proceso más difícil de lo que se había previsto en un principio. Hasta ahora, el NADBANK estudia el financiamiento de tres proyectos identificados en México, California y El Paso.

2. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte promueve la observancia de la legislación laboral nacional y la transparencia en su administración. El ACLAN creó instituciones trilaterales y nacionales. La Comisión para la Cooperación Laboral es trilateral y está integrada por un Consejo ministerial y un Secretariado. Las instituciones nacionales son las oficinas administrativas nacionales (OAN) establecidas en cada país y los comités consultivos gubernamentales.

El Consejo supervisa la implementación del acuerdo, promueve actividades cooperativas y dirige la labor del secretariado. El 28 de febrero de 1995, John S. McKennirey, un canadiense, fue nombrado el primer Director Ejecutivo del secretariado, con sede en Dallas, Texas. El programa de trabajo cooperativo del ACLAN en 1994 se centró en cuatro grandes esferas: seguridad y salud ocupacional; empleo y capacitación laboral; productividad y calidad; y derecho laboral/derechos de los trabajadores. Las primeras actividades realizadas comprenden cinco seminarios técnicos conjuntos, dos talleres y una conferencia cooperativa sobre derecho laboral. En 1995, la tarea cooperativa se centró en proyectos vinculados con el derecho laboral y las relaciones industriales, la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, el empleo, la capacitación y productividad en los tres países del TLC.

La oficina administrativa nacional de los Estados Unidos se estableció el 1º de enero de 1994, en el seno de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento del Trabajo e Irasema Garza fue nombrada Directora. La OAN estadounidense apoya las actividades de cooperación trilateral, mantiene un centro de información pública y recibe y revisa las peticiones relativas a la observancia del derecho laboral en México y Canadá.

El objetivo del ACLAN es tratar de resolver los asuntos laborales en forma cooperativa, dado que el acuerdo prescribe que los conflictos laborales deben tratarse primero entre las oficinas administrativas nacionales. Si un asunto no puede resolverse a dicho nivel, se eleva entonces a la consideración del Consejo ministerial. La OAN de cada país sirve de punto focal para la recepción y revisión de las presentaciones sobre cuestiones de derecho laboral en los otros dos países. El objetivo de estas indagaciones es determinar si la información presentada corrobora las afirmaciones de que el gobierno en cuestión no está haciendo cumplir sus propias leyes laborales. El proceso se divide en las etapas siguientes:

Gráfico 5

PROCEDIMIENTO DE LAS OAN PARA TRATAR LAS DISPUTAS LABORALES**PRESENTACIÓN A LA OAN****PRESENTACIÓN ACEPTADA PARA REVISIÓN - NOTIFICACIÓN PUBLICADA EN EL REGISTRO FEDERAL****LA OAN RECOPILA INFORMACIÓN DE DIVERSAS FUENTES**La empresa mencionada
en la presentaciónTrabajadores de
la empresa

Presentadores

Audiencias
públicas**LA OAN FORMULA CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

La OAN de los Estados Unidos ha recibido cuatro reclamaciones respecto a la observancia del derecho laboral mexicano.²⁰ El 15 de abril de 1994 se aceptaron dos presentaciones para revisión. Una fue elevada por la International Brotherhood of Teamsters, AFL-CIO, contra la actitud de Honeywell Manufacturas de Chihuahua, en Chihuahua, México, respecto a la libertad de asociación y el derecho a organizarse (presentación N° 940001). La otra fue elevada por la United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE) contra General Electric en Ciudad Juárez, México, respecto a la libertad de asociación y el derecho a organizarse (presentación N° 940002).

El 12 de septiembre de 1994 se llevó a cabo en Washington, D.C., una audiencia pública conjunta respecto a ambas presentaciones, a fin de que las partes interesadas pudieran presentar información adicional mediante testimonio. Los empleados afirmaron que el personal de producción había sido despedido por el deseo de las empresas de bloquear la formación de sindicatos. Según las empresas, las terminaciones de contrato obedecían a una reducción de tamaño, o a que los trabajadores no desempeñaban sus obligaciones conforme a las normas establecidas. Las empresas declararon que habían cumplido con el derecho laboral mexicano en materia de separación del servicio y que habían pagado a sus empleados las indemnizaciones por despido correspondientes.

²⁰ La cuarta reclamación fue aceptada para revisión el 4 de noviembre de 1994, pero la presentación fue retirada el 19 de enero de 1995.

no recomendó consultas ministeriales. Sin embargo, la OAN recomendó que los tres países elaboraran en conjunto programas de cooperación sobre la libertad de asociación y el derecho a organizarse, y que cada uno emprendiera un programa de información y educación pública.

Una tercera presentación se aceptó para revisión el 13 de octubre de 1994. La presentación N° 940003 fue elevada conjuntamente por el International Labor Rights Education and Research Fund, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, la Coalition for Justice in the Maquiladoras y el American Friends Service Committee, contra las operaciones de la Sony Corporation, a través de la maquiladora conocida como Magnéticos de México (MDM), sita en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Las imputaciones se referían a la libertad de asociación, el derecho a organizarse y las condiciones mínimas de empleo en cuanto a horas de trabajo y trabajo en días festivos. Esto último no fue aceptado para revisión.

El 13 de febrero de 1995, la OAN realizó una audiencia pública en San Antonio, Texas, sobre el cumplimiento de las obligaciones del ACLAN por parte del gobierno mexicano. En abril de 1995 la OAN determinó que debían organizarse programas trinacionales para impedir el despido de empleados por causa de actividades sindicales. Asimismo, la OAN pidió que se investigara en forma permanente las imputaciones de brutalidad policial para poner fin a las huelgas. Por último, la OAN de Estados Unidos recomendó celebrar consultas ministeriales para ocuparse del proceso de inscripción sindical.

En junio de 1995 se celebraron consultas ministeriales trilaterales, con el resultado siguiente: la elaboración por la OAN de un programa de trabajo para mejorar el conocimiento y la implementación de los procedimientos de inscripción sindical por parte del público; el inicio por la OAN mexicana de un estudio de ley laboral sobre inscripción sindical; y un plan para que los funcionarios laborales mexicanos se reúnan con los trabajadores fabriles a fin de informarles sobre los recursos que les brinda la ley mexicana en materia de inscripción sindical.²¹

El examen del cumplimiento de las leyes laborales estadounidenses condujo a la celebración de consultas ministeriales. El 9 de febrero de 1995, el Sindicato de Trabajadores Telefónicos Mexicanos elevó una reclamación en la Oficina Administrativa Mexicana contra Sprint Corporation respecto al cierre de una filial en San Francisco el 14 de julio de 1994. Este caso representa la primera vez que un sindicato mexicano entabla una acción legal en apoyo de trabajadores estadounidenses.

La unidad de telemarketing de San Francisco habría despedido a 235 trabajadores hispanos cuando se disponían a votar su incorporación a la Communication Workers of America (CWA). Sprint Corporation declaró que la razón para cerrar la planta era su falta de rentabilidad y no la actividad sindical.

El 18 de julio de 1995, los trabajadores sostuvieron ante un juez de derecho administrativo, que la empresa se había cerrado para impedir la formación de un sindicato, lo que violaba la libertad de asociación y el derecho a organizarse. Dicho juez concluyó que la empresa había incurrido en actividades que interferían con los derechos de los empleados. Sin embargo, el juez concluyó asimismo que el cierre de la empresa se había ejecutado conforme a consideraciones comerciales legales. El caso está ahora pendiente de apelación ante la Junta Nacional de Relaciones Laborales.

²¹ Estados Unidos, Departamento del Trabajo, U.S. National Administrative Office North American Agreement on Labor Cooperation - NAO Submission #940003, 11 de abril de 1995.

Por su parte, el 31 de mayo de 1995, al concluir su revisión, la Oficina Administrativa Nacional mexicana recomendó la realización de consultas ministeriales entre la Secretaría del Trabajo y Bienestar Social de México y la Secretaría del Trabajo de los Estados Unidos. El 15 de diciembre de 1995, los gobiernos estadounidense y mexicano expusieron un plan para ocuparse de la presentación en concreto, que incluyó el estudio de los efectos del cierre súbito de fábricas a cargo de la Secretaría del Trabajo del TLC en Dallas, y un foro público sobre cierre de fábricas y derechos laborales, a cargo del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

El Programa de Transición de Asistencia al Ajuste

El Programa de Transición de Asistencia al Ajuste (TAA) del TLC fue implementado en enero de 1994, para prestar asistencia a los trabajadores estadounidenses perjudicados por el aumento de las importaciones provenientes de México o Canadá o por haberse desplazado la producción hacia esos países. El programa brinda a los trabajadores afectados una respuesta rápida y precoz a la amenaza de desempleo y la oportunidad de abocarse a una capacitación a largo plazo mientras reciben apoyo monetario.

Para acogerse al programa de TAA, el trabajador tiene que estar cesante u obligado a trabajar a jornada parcial, como resultado directo del aumento de las importaciones provenientes de México y Canadá, o debido a que la producción estadounidense se haya desplazado a esos países. Si la producción del fabricante ha disminuido en respuesta directa a las importaciones provenientes de México o Canadá, los trabajadores de esa empresa tienen entonces derecho a asistencia. El programa cubre también a los trabajadores de empresas afectadas indirectamente por el comercio con México o Canadá. Por ejemplo, contempla ayuda para las familias y trabajadores agrícolas afectados por el TLC, pero que no reúnen los requisitos para una indemnización por cesantía.

La responsabilidad de investigar si las razones del despido de un trabajador están vinculadas con el TLC es compartida entre el Gobernador del estado en que la empresa del trabajador está situada y el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. Cuando el estado recibe una petición de asistencia, el Gobernador evacue un informe preliminar sobre si la petición cumple con ciertos requisitos.

Los servicios que presta el programa de TAA comprenden: respuesta rápida y reajuste básico; empleo; capacitación; complementación del ingreso; búsqueda de trabajo; y asignaciones de reubicación. Para recibir cualquiera de estos servicios un grupo de tres o más trabajadores, su sindicato, o un representante debidamente autorizado tienen que elevar una petición.

Dentro de los dos primeros años del programa de TAA, se han elevado 617 peticiones, de las cuales se certificó que 334 se vinculaban con el TLC, y representaban unos 46 000 trabajadores. De estas 334 certificaciones, 198 estaban basadas en un desplazamiento de la producción desde los Estados Unidos a México o Canadá, mientras que el resto obedecía al aumento de las importaciones.